



Synthèse de la journée de la population européenne

L'urbanisation européenne est-elle un modèle durable ?

Denise Pumain

Professeur
Université Paris I
Institut Universitaire de France
13 rue du Four
75 006 Paris
France
pumain@parisgeo.cnrs.fr

Les participants aux tables rondes qui ont débattu des questions relatives à l'urbanisation européenne ont apporté des contributions fondamentales, tant sur le plan scientifique que pour éclairer l'action. Les villes abritent plus des trois quarts de la population européenne, c'est donc là que s'expriment les problèmes sociaux majeurs, et que se joue pour l'essentiel le devenir de la cohésion entre les différentes catégories de la population, les activités et les territoires. Les villes sont aussi des acteurs essentiels dans la conservation et la valorisation du patrimoine culturel européen. Elles ont à maîtriser des écosystèmes urbains très complexes, et autour d'elles s'exercent de très fortes pressions sur l'environnement, qu'il soit agricole ou préservé. Les villes sont enfin les nœuds des réseaux par lesquels transitent les influences multiples liées à la mondialisation des échanges, puisque c'est là que sont rassemblées les forces vives de l'innovation et du développement économiques. Qu'il s'agisse de cohésion sociale, de développement durable ou de compétitivité internationale, toutes les grandes politiques européennes trouvent donc les villes parmi leurs points de passage obligés.

Dans un processus d'aménagement du territoire engagé à l'échelle d'un continent, les risques sont grands de l'oubli ou de l'altération irréversible de ce qui fait la spécificité de l'urbanisation européenne. Une philosophie commune devrait inspirer les politiques communautaires à cet égard. Sans adopter un point de vue trop normatif ni conservateur, on voudrait ici rendre attentif à la nécessité de prendre en compte et de continuer à soutenir une véritable *géodiversité urbaine* en Europe, un peu de la même façon que l'on a inscrit des programmes pour maintenir une biodiversité. Un défi est posé à l'Europe des villes : face à des processus mondiaux, comment trouver des solutions qui préservent la qualité et l'originalité, et donc la « durabilité », du modèle urbain européen ? La première condition d'une politique de géodiversité urbaine est de bien connaître les particularités qui caractérisent l'urbanisation européenne, par rapport à celle des autres continents.

1. Originalité de l'urbanisation européenne

L'Europe n'est pas l'une des grandes régions du monde où sont apparues les premières villes, mais c'est sans doute le continent où elles se sont développées au cours des temps historiques avec la plus grande continuité. Il en résulte trois caractéristiques principales de l'urbanisation européenne, qui sont : une forte densité de villes, laquelle se traduit par une hiérarchie moins contrastée qu'ailleurs, entre des grandes villes de dimension raisonnable à l'échelle mondiale et un grand nombre de villes petites et moyennes; une large diversité des types de villes pourvues d'un patrimoine historique, économique et culturel très varié ; le souci, qui n'existe pas partout ailleurs dans le monde, d'une bonne intégration sociale et urbanistique des différents quartiers, dans des villes où l'on continue à valoriser très fortement la mixité fonctionnelle voire résidentielle.

Un territoire très urbanisé mais assez peu hiérarchisé

L'Union européenne est l'une des régions du monde les plus urbanisées, où 240 millions de personnes, soit près des trois quarts de la population, vivent dans des agglomérations de plus de 10 000 habitants. Mais ce n'est pas une région de très grandes villes : les agglomérations de plus de 200 000 habitants ne regroupent qu'à peine 40 % de la population totale, contre plus de 55 % aux États-Unis, ou 67 % au Japon. Les plus grandes villes de l'Union européenne, Paris et Londres, forment des agglomérations de moins de 10 millions d'habitants chacune, elles sont devancées par Tokyo et Osaka au Japon, New York,

Los Angeles voire Chicago aux États-Unis, Séoul en Corée du sud (et par une douzaine d'autres agglomérations du Tiers Monde, voir Moriconi-Ebrard, 1994). Ces différences apparaissent bien sur les courbes de distribution des tailles de ville en Europe et en Amérique du Nord : les trente premières villes américaines sont toutes plus grandes que les trente premières villes européennes. En revanche, quand on compare l'Union européenne aux régions du monde développé de dimension comparable, on est frappé du très grand nombre de villes petites et moyennes, qui tissent un réseau très dense sur le territoire européen. Ainsi, pour abriter une quantité de population urbaine supérieure de 30 % seulement à celle des États-Unis, l'Union européenne compte trois fois plus de villes (environ 3500 contre 1000 agglomérations de plus de 10 000 habitants). En moyenne, 13 km seulement séparent une ville européenne de sa voisine la plus proche, alors que cette distance atteint 48 km aux États-Unis (Moriconi-Ebrard, 1993). Cette plus forte densité de noyaux urbains s'explique par l'ancienneté de la plupart des villes, qui se sont installées comme marchés, places-fortes ou centres administratifs, en même temps que progressait le développement agricole, et à des époques de circulation lente, exigeant des étapes nombreuses sur les grands itinéraires (Bretagnolle, 1999). Au contraire, l'urbanisation des pays neufs, intervenue plus tardivement, contemporaine de l'installation des chemins de fer, a produit des réseaux dans lesquels les villes sont en moyenne plus espacées.

Diversité des styles d'urbanisation

L'urbanisation n'est cependant pas également répartie sur le territoire de l'Union européenne, et la trame des villes présente des formes assez contrastées. À partir d'une base de données comparatives (*Geopolis*, Moriconi-Ebrard, 1994) et des statistiques d'Eurostat, on a classé les régions (niveau NUTS3) en fonction des taux d'urbanisation, des densités de population rurales, de l'espacement des villes et du degré d'inégalité de leurs tailles, ainsi que du poids de la plus grande ville (SPESP, 2000). Trois principaux styles de peuplement se partagent ainsi le territoire : 1) des systèmes macrocéphales, où une capitale qui a fait le vide autour d'elle domine très largement un réseau de villes beaucoup plus petites : c'est le cas en France, autour de Paris, en Grande-Bretagne avec Londres, en Espagne autour de Madrid ou encore en Grèce dans la région d'Athènes ; 2) des systèmes hiérarchiques denses, généralement formés de nombreuses villes rapprochées dans des régions très peuplées, comme c'est le cas dans la partie centrale du Royaume-Uni, dans les pays rhénans, ou en Italie du nord ; 3) des systèmes plus lâches, mais avec une disposition spatiale régulière, de type christallerien, comme dans les régions médianes de la France ou les plaines d'Allemagne orientale (ce modèle se prolonge en Europe orientale, dans une partie de la Pologne et dans les plaines danubiennes).

Chacun de ces grands styles d'occupation du territoire par les villes présente des variations locales, notamment en fonction des densités de population, par exemple entre les régions centrales plus denses et des régions périphériques moins peuplées. La formation de réseaux urbains différenciés s'explique là encore par la diversité des relations historiques, entre les villes et les territoires politiques : une centralisation politique prolongée dans des grands États de formation précoce a donné naissance aux systèmes macrocéphales, tandis qu'une fragmentation territoriale maintenue plus tardivement a laissé des villes concurrentes se développer en conservant entre elles des rapports de dimension moins forts. Des colonisations plus tardives, notamment celle du Moyen-Age en Europe orientale, mais aussi des régions où les fonctions urbaines furent longtemps réduites à celles des fonctions centrales, sans perturbation par les créations industrielles, ont pu faire naître des systèmes plus régulièrement espacés.

Un modèle urbain pour une diversité de villes

Si l'on a cru devoir rappeler quelles sont les spécificités de l'organisation du territoire par les réseaux des villes en Europe, il est sans doute moins nécessaire d'insister sur ce qui fait l'originalité du paysage urbain des villes européennes. Presque toujours polygénique, et bien souvent construit avant que l'automobile n'imprime dans les compositions urbaines ses marques d'homogénéité à travers le monde, le « modèle urbain européen » se caractérise très souvent par une centralité nettement perceptible, symbolisée par des monuments anciens et concrétisée dans les réseaux par une organisation radio-concentrique. Les développements industriels du XIXe siècle et la phase d'étalement résidentiel de la seconde moitié du XXe ont compliqué ce schéma et fait émerger des centres secondaires, mais ne se sont presque jamais traduits par un abandon des centres anciens. La plupart des villes européennes portent ainsi les marques de leurs adaptations successives aux changements des conditions sociales, techniques et économiques, elles ont assez tôt entrepris de valoriser leur patrimoine historique.

En analysant pour la première fois la forme des villes européennes à partir de la base de données harmonisée CORINE Land Cover, **Marianne Guérois** a bien mis en évidence l'unicité du modèle morphologique européen, qui associe autour de chaque centre métropolitain deux espaces concentriques, structurés par des gradients de densité très contrastés, celui qui correspond à la zone bâtie en continuité, et celui qui continue à traduire l'attractivité de la proximité au centre jusque dans les zones péri-urbaines, mais avec une force de différenciation spatiale moindre que le précédent. Des éléments de différenciation morphologique persistent selon la localisation, qui a produit en moyenne des villes plus étalées en Europe du nord, plus compactes en Europe du sud, et qui traduisent les héritages architecturaux et urbanistiques d'un passé où les relations territoriales étaient plus cloisonnées. **Giovanni Fusco** souligne aussi l'originalité du modèle urbain européen, qui émerge en tant que tel dans une classification multivariée des choix des villes en matière de vitesse et de modes de transport. La complexité de l'agencement des dessertes établit solidement la position des villes européennes dans un « benchmarking » international, selon une très intéressante typologie évolutive du rapport des villes à la vitesse et à l'accessibilité.

La diversité des villes en Europe s'exprime d'abord par les inégalités de leur taille, qui sont corrélées non seulement au nombre, à la variété et à la portée spatiale de leurs fonctions, mais qui se traduisent aussi plus qualitativement par des différences dans les niveaux et les modes de vie, ainsi que dans la composition de leur population. La diversité tient aussi à la spécialisation économique : même si les villes nées de la Révolution industrielle ont perdu beaucoup de ce qui faisait leur spécificité et rattrapé leurs retards en équipement de services au cours des dernières décennies, ce clivage persiste à les distinguer, notamment par des revenus plus faibles et des problèmes sociaux et économiques plus aigus. Mais d'autres modèles de spécialisation ont émergé depuis, qui ont infléchi les trajectoires de certaines villes, par le développement du tourisme, des technopoles, des fonctions financières, de l'administration, voire de la concentration en certains lieux des versements des fonds publics.

2. La dynamique des systèmes de villes

Du seul fait de l'intensité et de la fréquence des interactions de toute nature entre les villes d'un même territoire (échanges de personnes, de biens, d'informations...), les villes

constituent des systèmes complexes, dans lesquels chaque ville ne peut évoluer indépendamment des autres. Les interdépendances multiples entre les villes entraînent des similitudes de formes d'organisation hiérarchique, fonctionnelle et spatiale, entre les systèmes de villes de territoires pourtant très différents, mais aussi des cohérences d'évolution qui perpétuent certaines particularités de leur organisation, bien après que les conditions qui les ont fait naître aient été modifiées. Pourtant, personne, aucune institution, ne contrôle en fait le système, de l'intérieur ou de l'extérieur. Le système hiérarchisé et différencié des villes d'un territoire apparaît comme « auto-organisé », par analogie avec les descriptions de certains systèmes physiques situés loin de l'équilibre (Prigogine, Stengers, 1973), ou encore comme l'un de ces « processus sans sujet » qu'évoque Jean-Pierre Dupuy (1999). L'expression pourrait sembler bien paradoxale, étant donné la multiplicité des intervenants dans le domaine de l'urbain ! En fait, elle s'applique à des réseaux connectés constitués de sous-systèmes en interaction, dans lesquels émergent des propriétés collectives non intentionnelles.

La dynamique des réseaux urbains les apparente à cette catégorie de systèmes. Selon cette dynamique, les systèmes de villes ont la propriété de maintenir pendant des durées très longues les mêmes rapports quantitatifs (taille) et qualitatifs (spécialisations) entre les villes qui les composent, en dépit de tous les changements qui les affectent au cours du temps. On constate en effet une tendance lourde à la persistance de la structure des systèmes de villes, c'est-à-dire des principaux facteurs (ou regroupements d'attributs liés) qui fondent les différences relatives observées entre les villes. C'est ainsi que les systèmes de villes conservent pendant très longtemps, parfois plusieurs siècles, des configurations hiérarchiques et fonctionnelles et une trame spatiale qui ne varient pas sensiblement dans leurs proportions. Cette persistance n'est pas une simple trace du passé ou l'expression d'une force d'inertie. Si les villes maintiennent entre elles des différences de taille et de complexité qui peuvent durer pendant plusieurs décennies, voire des siècles, c'est parce que toutes participent aux transformations qui interviennent continuellement dans leur environnement, social et technique notamment. La persistance de la configuration générale des systèmes de villes reflète l'extraordinaire capacité d'adaptation de chaque ville à des modifications considérables de l'économie, de la société, de la technique et des cultures urbaines (Pumain, 1997 et 2006). Nous proposons d'appeler « enchaînement historique » cette « *path dependency* » bien identifiée par certains analystes de la dynamique des systèmes (Arthur, 1999).

Le système général des villes fait partie de ces organisations spontanées qui ne sont pas gouvernées depuis un centre particulier et qui émergent de manière non intentionnelle dans un ensemble en interaction. L'une de ses propriétés est de permettre localement à chaque ville de se maintenir dans un environnement moins incertain et contraignant que celui qui se réduirait à son propre site de ressources locales. Au niveau du réseau constitué de toutes les villes d'un territoire, c'est d'une part l'invention continue de nouvelles ressources qui assurent la durabilité et la croissance du système, et d'autre part l'adaptation aux changements sans brutale remise en cause de la structure, qui apparaissent comme les propriétés caractéristiques des systèmes de villes. La compétition entre les villes n'est pas que l'occasion de rivalités stériles, elle est sans doute un stimulus pour l'inventivité, une véritable émulation. En outre, la diffusion généralisée du changement, parce qu'elle s'effectue par une multitude d'ajustements locaux dont la plupart ne sont pas concertés, n'est que tendancielle et laisse place à des concentrations localisées de certaines nouveautés et à la spécialisation, ainsi qu'à des reclassements progressifs du poids politique, démographique ou économique de certaines villes. Ces modifications de la structure du système, en général très progressives, apparaissent notamment à la faveur des grands cycles d'innovations économiques et techniques qui jalonnent l'histoire des sociétés, ou encore à l'occasion de modifications importantes et

durables des périmètres des territoires dans lesquels se déroulent les interactions entre les villes.

Les villes européennes partagent cette dynamique d'ensemble avec les autres systèmes de villes. Elles ont acquis au cours d'une très longue histoire leur configuration particulière, qui garde les traces des grandes bifurcations intervenues successivement dans cette évolution, mais aussi de multiples accidents plus fortuits. Intervenir dans une telle dynamique est une action délicate. Pour qu'une politique d'aménagement du territoire ait quelque chance de produire les résultats escomptés, il importe de bien connaître, non seulement l'état actuel du système, ce qui caractérise sa configuration par rapport à d'autres configurations possibles, mais aussi quelles sont les tendances spontanées de la phase d'évolution en cours.

3. Les tendances spontanées de l'évolution

Les grandes tendances qui affecteront le devenir des villes européennes à moyen terme sont désormais bien connues, elles ont été perçues dès la publication du rapport « Europe 2000+ » de la Commission européenne (1994). Nous sommes entrés dans une phase nouvelle d'accélération des communications, d'intensification des échanges internationaux et de transformation des formes d'organisation du travail dont les effets se sont traduits à partir de la fin des années quatre-vingts par une tendance à la métropolisation, c'est-à-dire au renforcement des grandes villes. Ce changement est d'ailleurs perceptible bien davantage dans ses aspects qualitatifs que quantitatifs. Même si les accroissements de population sont faibles en valeur absolue, les grandes villes opèrent une sélection des populations qualifiées et des activités de pointe (Hall, 1993). **Mats Johansson** montre à quel point la migration résidentielle est sélective, notamment en ce qui concerne l'âge des populations, et modifie la répartition qualitative entre villes et campagnes, mais aussi à l'intérieur des villes. Les zones centrales des grandes villes bénéficient d'une concentration différentielle majeure des jeunes actifs, porteurs de qualification et d'innovation.

L'ouverture internationale, qui est un aspect important de la mise en réseau des villes, à une échelle qui dépasse désormais les frontières de leurs États pour s'étendre aux limites de l'Europe et même au-delà, donne une autre illustration de cette diffusion hiérarchique des innovations. En effet, les entreprises multinationales privilégient pour leur implantation des lieux qui sont favorisés par leur accessibilité et par la diversité et la complexité de leurs relations économiques et sociales. En 1990, Londres et Paris détenaient près des deux-tiers de ces entreprises et structuraient un réseau imité aux plus grandes villes, en général capitales, des autres États européens. En 1996, le système des villes concernées s'est élargi mais les localisations se limitent encore aux seules agglomérations de plus de 200 000 habitants (Rozenblat, 1998). Même si une partie des innovations qui apparaissent actuellement d'abord dans les grandes villes sont appelées à se diffuser plus largement, vers des villes de dimension moyenne, il est probable que les décalages actuellement creusés entre grandes et petites villes ne seront pas entièrement résorbés. **Paul Cheshire** a mis en évidence l'importance des activités de recherche et développement et de ce que les économistes appellent le « capital humain », non pas tant pour la croissance démographique des villes, mais pour l'amélioration de leur situation en termes de compétitivité économique par rapport à l'ensemble des autres villes. L'attraction héliotropique n'apporte qu'un correctif mineur aux tendances à la concentration des activités les plus compétitives dans les régions les plus riches d'Europe, car son ampleur n'a qu'une portée nationale et n'apporte pas de rééquilibrage d'ensemble à l'échelle européenne.

Des études rétrospectives employant les bases de données comparatives mises au point par les historiens (Bairoch, Batou, Chèvre, 1988) ont en effet attiré l'attention sur une tendance historique à la hiérarchisation du système des villes européennes et au déclin relatif des villes petites et moyennes (Bretagnolle et al. 2000). L'explication de cette tendance se trouve en partie dans le processus de diffusion hiérarchique des innovations, et en partie dans la contraction apparente du territoire du fait de l'accélération de la vitesse des communications. Les villes petites et moyennes se trouvent ainsi court-circuitées dans leur rôle d'étapes et leur clientèle est captée par les plus grandes villes qui élargissent la portée de leur influence. Cette tendance est préoccupante dans la mesure où l'Europe est un continent où, en raison de l'ancienneté de l'urbanisation, ces villes sont particulièrement nombreuses et riches d'un patrimoine important (Cattan et al, 1999). **Alexandru Ungureanu**, étudiant l'évolution récente des villes d'Europe orientale, montre à quel point les effets des politiques de la période socialiste, qui avaient veillé au développement équilibré des territoires en soutenant le développement de villes petites et moyennes nombreuses, notamment par l'industrialisation, sont aujourd'hui remis en cause par les tendances à la métropolisation. Toutefois, les inégalités de structuration des réseaux urbains entre les différents pays se trouvent aussi réactivées par cette évolution récente, mettant notamment en difficulté les nœuds du réseau qui sont situés le plus à l'écart des axes transeuropéens.

Dans le même temps, la plupart des grandes métropoles ont à faire face à une tendance à l'aggravation des inégalités sociales à l'intérieur des villes, avec des formes et des degrés de ségrégation et d'exclusion qui sont variables selon les villes (Martens, Verwaeke, 1997). **Catherine Rhein** nous a sensibilisés à la complexité des évolutions. Les aspirations et les choix des ménages, leurs « stratégies résidentielles », différenciées selon les groupes sociaux, contribuent surtout à reproduire les schémas préexistants de division sociale de l'espace bien plus qu'elles ne les engendrent, comme certains modèles micro-économiques le supposeraient. En effet, ces choix s'effectuent sous la contrainte forte des structures socio-spatiales du logement, elles-mêmes fortement déterminées par les cycles historiques du développement des villes. La complexité naît aussi de la multiplicité des échelles de temps et d'espace en jeu, puisque des tendances mondiales affectent les rapports des populations au travail et à la ville, tandis l'intervention des États en termes de politiques du logement ou de cohésion sociale peut avoir des effets ambigus.

L'évolution récente se traduit encore à l'intérieur des villes par une adaptation plus ou moins réussie du tissu urbain à la concentration des fonctions, qui demeure élevée dans les centres. L'émergence ou la dynamisation de villes satellites en périphérie est un processus fréquent mais encore moins répandu que dans d'autres parties du monde. Les villes européennes qui sont traditionnellement plutôt compactes et monocentriques connaissent des difficultés d'aménagement face aux pressions liées au renforcement des concurrences foncières dans les parties centrales déjà les plus denses. Même si la population a tendance à les quitter, les activités continuent à convoiter largement les espaces centraux (Méndez, 2001), et les villes n'ont pas complètement résolu les problèmes d'adaptation des tissus urbains denses et anciens aux conditions de circulation moderne. De même, l'étalement périphérique des grandes aires métropolitaines dans l'espace péri-urbain pose des problèmes aigus de gestion de l'environnement physique et de l'environnement construit, avec des congestions, des nuisances et des pollutions en milieu urbain, et une forte pression au voisinage des villes ou dans les grandes zones de récréation (Bertuglia et al., 2002). **Pascal Pochet** a bien montré que, dans un contexte général de valorisation sociale de la mobilité, la question des circulations en ville montre une grande variabilité des situations locales, en dépit d'invariants quasi universels tels que celui du nombre de lieux fréquentés ou du temps consacré quotidiennement aux déplacements. En prenant en compte les évolutions

démographiques, les prévisions sont à un accroissement, continu mais modéré, de la « motorisation des modes de vie ». **Yves Crozet** voit l'avenir urbain en Europe dans une meilleure organisation qualitative des relations de proximité. En effet, l'accroissement des vitesses de circulation en ville favorise surtout l'étalement des villes, la consommation d'espace, tandis que les politiques municipales s'orientent désormais vers un ralentissement des circulations intra-urbaines, qui devrait conduire à affirmer un modèle de « ville intensive ».

4. Orientations pour des politiques

L'état actuel de la connaissance des dynamiques urbaines permet de ne pas considérer comme inéluctable une évolution qui tendrait à rapprocher les villes européennes du modèle des villes nord-américaines, lequel serait considéré comme produit par le système économique dominant ou techniquement le plus avancé. On sait en effet qu'en matière d'évolution urbaine, des processus semblables peuvent produire des formes d'organisation très différentes, qui sont également « durables ». L'avenir des villes européennes n'est donc pas à chercher dans l'imitation de villes ou de systèmes de villes qui se sont développés dans un tout autre contexte mais dans l'invention de solutions neuves au problème, qu'on a jusqu'ici su résoudre pendant plusieurs siècles, de les adapter dans leur forme à des fonctions nouvelles.

Un premier problème est celui de la *compétitivité des grandes villes*, qui requiert une masse critique dans les grandes métropoles, sans laquelle on peut difficilement atteindre le degré de diversité et de complexité des fonctions requis pour la participation et l'adaptation à l'innovation au niveau mondial. L'Europe a peut-être deux villes mondiales avec Londres et Paris mais elle n'a pas de mégapoles. Elle bénéficie cependant d'une trame de villes denses et très bien connectées dont il existe peu d'autres exemples dans le monde. Une forme de partage et de mise en réseau des grands types de fonction est peut-être à inventer, à condition qu'une certaine solidarité et la concertation se substituent entre ces villes à l'esprit de rivalité qui les a animées pendant des siècles. La rotation de certaines fonctions, comme c'est actuellement le cas pour la présidence de l'Europe ou encore le label de capitale culturelle européenne en est un exemple.

Cette action en termes de compétitivité n'est pas nécessairement contradictoire dans son objectif avec une action qui serait à mener auprès des villes moyennes. Une telle politique serait destinée à préserver ce qui fait leur atout essentiel, d'après les évaluations actuelles, qui est d'offrir une meilleure qualité de vie pour la fonction résidentielle. Sans doute aussi leur patrimoine culturel, extrêmement riche et divers, constitue-t-il un atout économique très important pour le XXI^e siècle, compte tenu des transformations qui peuvent être attendues des pratiques sociales. Un moyen de maintenir ouvertes les chances de ces villes moyennes est probablement de diffuser le plus rapidement possible les équipements et les services qui leur permettent de ne pas demeurer trop longtemps à l'écart de l'ouverture internationale, notamment en termes d'accessibilité. Une articulation entre politiques urbaines et politiques de transports est donc nécessaire. La contribution de **Philippe Mathis** a amplement illustré l'étroite correspondance, à toutes les échelles, continentale ou régionale, entre la densité et la capacité des réseaux de transports européens et l'importance des villes. L'organisation communautaire des réseaux de transport rapides est donc un levier essentiel dans une politique urbaine à l'échelle du territoire européen. En tenant compte des durées différentes nécessaires à l'instauration de nouveaux axes, les solutions envisageables sont sans doute à

court terme une réduction des vitesses maximales sur les grands axes inter-urbains, à moyen terme peut-être la construction de bateaux (programmable avec des délais de 3 à 5 ans) aidera-t-elle à désengorger les axes routiers du fret lourd au moyen d'un cabotage européen, tandis qu'à plus long terme (15 ans) serait maintenu l'objectif de construire de nouvelles autoroutes.

À cette échelle du système des villes, la politique du *développement polycentrique* est donc une mesure nécessaire, mais difficile. Elle est nécessaire pour contrer les effets systémiques du développement urbain : celui-ci profite d'abord aux plus grandes villes et entretient une tendance de longue durée à l'accroissement des inégalités de poids entre les villes. La diffusion des fonctions innovantes, comme par exemple celles impulsées par l'ouverture internationale, profite d'abord aux métropoles, et les agglomérations de moins de 200 000 habitants n'en ont jusqu'à présent guère bénéficié. Comment faire diffuser plus vite et plus largement le bénéfice des innovations dans le réseau des villes ? S'agit-il d'une fonction que l'on puisse faire circuler, comme on le fait par exemple lorsqu'on décrète que telle ou telle ville sera la ville de la culture pour une année donnée ? On sait quel a été le rôle historique des infrastructures de transport et de l'accessibilité des villes dans la croissance des villes européennes. Sans doute faut-il faire en sorte de continuer à désenclaver les villes que l'on souhaite promouvoir par une politique de transports appropriée. Mais il faut penser désormais aussi l'accessibilité en termes de société de communication et rechercher les moyens d'améliorer les accès à l'information dans les villes petites et moyennes. Une telle politique est difficile, car elle doit être conçue non seulement par une application dans un domaine d'activité, mais pour tout un complexe de conditions interreliées, et aussi du point de vue du système des villes dans son ensemble. Jusqu'à présent, peu de mesures sont parvenues à contrer les tendances à la concentration dans un système de villes.

Quelle que soit l'échelle considérée, les politiques urbaines ont tout à gagner d'un meilleur partage de l'information quant aux expérimentations réalisées en divers autres lieux. Il ne s'agit pas de promouvoir des solutions toutes faites, ou de breveter des pratiques qui seraient meilleures que d'autres, hors de tout contexte, mais bien de permettre une évaluation plus pertinente des potentialités locales, dès lors que les conditions précises dans lesquelles les actions sont réalisées sont connues.

Les obstacles essentiels rencontrés pour la définition, la coordination et l'évaluation de politiques urbaines en Europe sont de deux ordres : technique, et juridique (le second expliquant d'ailleurs en partie le premier). Il manque cruellement à l'Europe l'indispensable instrument de connaissance que serait une base de données urbaines harmonisée, permettant d'évaluer et de comparer les situations des villes à une échelle géographique un peu fine. Il faut pour cela définir des entités urbaines cohérentes, et faire progresser la comparabilité des indicateurs. Eurostat, l'Office Statistique des Communautés européennes, a commencé depuis plusieurs années à s'attaquer à ce problème, qui n'a pas encore reçu toutes les solutions que l'on pourrait aujourd'hui mettre en œuvre (Eurostat, 1999). Le groupe de travail sur l'aménagement du territoire européen a conclu dans ses recommandations à la nécessité de faire converger les observations dans le cadre d'aires urbaines fonctionnelles européennes (EUFA). Il s'agit d'améliorer considérablement une première entreprise de recueil d'indicateurs réalisée dans le cadre d'un audit urbain, en cours de refonte complète par Eurostat avec le concours des Instituts nationaux de statistiques. **Tony Champion** se fait le défenseur d'une conception harmonisée de la définition des villes en Europe, qui prenne en compte les modifications récentes des rapports entre ville et campagne pour une meilleure délimitation des villes européennes. Comment évaluer et comparer des performances locales si les entités spatiales qui permettent de les mesurer ne sont pas correctement définies ? L'urgence d'un accord sur cette question est aussi un enjeu pour les comparaisons mondiales, et à cet égard l'Europe semble bien en retard pour l'évaluation de ses villes, si on compare

l'état de l'information urbaine dans le continent, avec ce qui a été construit dans d'autres parties du monde, par exemple aux États-Unis (Champion, Hugo, 2004).

Un second problème pour la formulation de politiques urbaines consiste dans l'identification des interlocuteurs locaux. La diversité des statuts des collectivités territoriales urbaines et de leur niveau de pouvoir est considérable en Europe, et la définition d'interlocuteurs responsables susceptibles d'entrer dans des opérations de partenariat n'est pas le moindre des problèmes que doit régler pour des questions urbaines la Communauté européenne. Là réside un des enjeux d'une bonne gouvernance territoriale, expression-valise à la mode qui rappelle l'importance d'associer convenablement différents niveaux de responsabilité territoriale et les partenariats public-privé dans une politique définie avec une concertation démocratique la plus large possible. **Andres Precedo Ledo** nous a montré toute la difficulté qu'il y avait ainsi à traduire aux différentes échelles territoriales la politique de développement polycentrique préconisée pour une meilleure cohésion sociale et solidarité territoriale en Europe, dans le souci d'un développement durable.

Conclusion

Dans les grandes conférences internationales par lesquelles les sociétés admettent que la connaissance qu'elles ont d'elles-mêmes puisse conduire à la définition de régulations, Rio a précédé Istanbul, les programmes de protection de l'environnement, la grande peur du changement climatique et le souci du développement durable ont d'abord primé sur les exigences de la cohésion sociale et de la gouvernance des villes. Serait-il plus difficile de s'entendre sur un modèle de ville que sur une bonne gestion des ressources planétaires ? L'idéal urbain serait-il une de ces questions subsidiaires qui relèvent d'abord d'une définition locale ? Ou bien les sciences humaines auraient-elles failli à leur mission théorique, en ne construisant pas assez de modèles de référence, d'alternatives, plausibles ou inaccessibles, en somme d'idéalités de villes ? – on leur concéderait même cette circonstance atténuante que n'importe quelle ville dépasse en complexité et imprévisibilité le plus instable des écosystèmes.

Les politiques européennes ont d'abord permis des interventions à deux échelles géographiques : l'échelle des États, puis celle des régions. C'est pour une harmonisation du développement économique, social et culturel entre les différents États que la plupart des négociations de la construction de l'Union européenne ont été poursuivies depuis quarante ans, et c'est à ce niveau que les conséquences en termes d'aménagement des territoires ont été les plus sensibles (même si les mesures ne concernaient pas explicitement l'aménagement du territoire, leurs effets dans ce domaine ont été considérables). Les politiques régionales ont été conçues pour aider à réduire les retards de développement de certaines régions dans les États, ou à reconverter les économies trop spécialisées des vieilles régions industrielles.

Pourquoi l'Europe s'intéresserait-elle désormais à l'aménagement du territoire à plus grande échelle, celle des réseaux urbains à l'intérieur des différentes régions, et celle de la ville ? Il s'agit d'abord de reconnaître la diversité territoriale, et les tendances récentes à l'accroissement des inégalités, à l'intérieur d'une même région, entre les types de villes d'une part, entre les quartiers d'une même ville d'autre part. Ensuite, la similitude des problèmes qui se posent à ces deux niveaux pour tous les pays européens incite à développer des échanges d'information et à coordonner les efforts quant aux solutions qui peuvent être apportées. C'est pourquoi les questions urbaines prennent une ampleur croissante dans le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (ESDP, 1999).

Dans ce cadre, il y a place en Europe pour une large diversité de villes, plus ou moins compactes ou étalées, aux fonctions spécialisées par zones ou au contraire développées dans la mixité, organisées autour d'un seul centre ou bien multipolarisées. De même, il n'y a pas de dessin optimal du réseau des villes sur un territoire mais des réseaux urbains plus ou moins centralisés, hérités chacun d'une très longue histoire particulière et qui continuent à fonctionner dans leur forme actuelle. Adapter les réseaux existants et tirer parti de ce qui existe est sans doute plus réaliste que de tenter d'apporter des correctifs. Ainsi le poids de Paris ou de Londres a pu paraître excessif dans le cadre d'un seul État, mais il est sans doute moins disproportionné si on l'évalue aujourd'hui à l'échelle du territoire de l'Europe. Construire une « vision partagée » pour la ville est aussi un enjeu des politiques européennes.

Références

- Bairoch P. Batou J. Chèvre P. 1988, *La population des villes européennes de 800 à 1850*. Genève, Droz.
- Bertuglia C.S., Stanghellini A., Staricco L. 2002, *La diffusione urbana : tendenze attuali, scenari futuri*. Milano, Franco Angeli.
- Bretagnolle A., Pumain D., Rozenblat C., 2000: Long-term dynamics of European towns and cities: towards a spatial model of urban growth. *Cybergeo*, 131, 17 p.
- Bruinsma, F., Rietveld, P. 1998, The Accessibility of European Cities: Theoretical Framework and Comparison of Approaches. *Environment and Planning A*, 30, 499-521.
- Cattan N. Pumain D. Rozenblat C. Saint-Julien T. 1999, *Le système des villes européennes*. Paris, Anthropos, coll. Villes (1^e édition 1994).
- Champion T., Hugo G., 2004, *New Forms of Urbanization : beyond the Urban-rural Dichotomy*. Ashgate.
- Cheshire P., Magrini S. 2002, The Distinctive Determinants of European Urban Growth: does one size fit all? *Research Papers in Environmental and Spatial Analysis*, No 73, Department of Geography and Environment, London School of Economics.
- Comisión Europea 1994, *Europa 2000+*. Bruselas-Luxemburgo, CECA-CE-CEEA.
- Conti S., Spriano G. 1990, *Effetto citta: Sistemi urbani e innovazione: prospettive per l'Europa degli anni Novanta*. Edizioni dell Fondazione Giovanni Agnelli.
- Dematteis, G. 1996, Towards a Unified Metropolitan Urban System in Europe : Core Centrality Versus Network Distributed Centrality, in Pumain D. Saint-Julien (eds): *Urban Networks in Europe*. Paris, John Libbey-INED, Congresses and Colloquia, 15, 252 p.
- Dupuy J.P. 1999, *Aux origines des sciences cognitives*. Paris, La Découverte.
- ESDP 1999, *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of EU*. Postdam
- Eurostat, 1999, Les zones densément peuplées dans l'Union européenne, essai de délimitation et caractérisation des agglomérations urbaines. *Statistiques en bref*, Thème 1, 2/1999 , 8 p.
- Hall, P. 1993, Forces Shaping Urban Europe. *Urban Studies*, 30, 883-898.
- Kunzmann, K.R., Wegener, M. 1991, The Pattern of Urbanization in Western Europe. *Ekistics*, 350, 282-291.
- Martens A. Vervaeke M. (eds) 1997, *La polarisation sociale des villes européennes*. Paris, Anthropos, coll. Villes, 304 p.
- Méndez R. (coord.) 2001, *Atlas de las actividades económicas de la comunidad de Madrid*. Comunidad de Madrid, D.G. de Economía y Planificación.

- Moriconi-Ebrard F. 1993, *L'urbanisation du monde*. Paris, Anthropos.
- Moriconi-Ebrard F. 1994, *Geopolis, pour comparer les villes du monde*. Paris, Anthropos.
- Prigogine I. Stengers I. 1973, *La nouvelle alliance*. Paris, Gallimard.
- Pumain D. 1997 : Vers une théorie évolutive des villes. *L'Espace Géographique*, 2, 119-134.
- Pumain D. (ed.) 2006, *Hierarchy in natural and social sciences*. Springer, Methodos serie 3.
- Rhein C. 1998, « Globalization, social change and minorities in metropolitan Paris : the emergence of new class patterns », *Urban Studies*, vol.35, 3, 429-447.
- Rozenblat C. 1998, La reti delle imprese transnazionale nella reti urbana europea, in Bonaverio P. e Danscro, E. (eds), *L'Europa delle regioni e delle reti. I nuovi modelli di organizzazione territoriale nello spazio unificato europeo*. Torino, UTET, 337-360.
- SPESP, 2000, Study Program on European Spatial Planning. Final Report. *Nordregio*, 4.