



Villes et développement durable en Méditerranée

Document de travail réalisé par le Plan Bleu
pour la CMDD

"*Notre avenir à tous*", le rapport établi pour les Nations unies en 1987 par la Commission mondiale de l'environnement et du développement, définissait le développement durable ainsi :

"un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs".

La formule a fait chemin depuis et l'on distingue généralement quatre piliers du développement durable : le développement économique, la gestion économe des ressources naturelles et en particulier des ressources non renouvelables, la répartition équitable des fruits du développement, la non-hypothèque des générations à venir.

La contribution des villes au développement durable s'avère essentielle à plus d'un titre, mais elle ne va pas de soi, tant elle exige une **meilleure maîtrise collective du développement urbain**. Les travaux menés par la Commission Méditerranéenne pour le Développement Durable (CMDD) depuis 1999 sur ce thème, permettent de dresser un premier constat sur les enjeux de développement urbain et d'environnement en région méditerranéenne.

DEMOGRAPHIE URBAINE ACHEVEE DANS LE NORD, VERTIGINEUSE AU SUD

Plus de 64% de la population des 22 pays riverains de la Méditerranée vit dans des villes en 2000. En 2025, le taux d'urbanisation de l'ensemble de la région pourra passer à 72% (scénario tendanciel).

- Dans les pays de la rive nord (de l'Espagne en Grèce), le taux d'urbanisation n'augmentera que très légèrement en 25 ans, de 67% à 69%. La population des agglomérations passera de 129 millions d'habitants en 2000 à 135 millions en 2025, alors que la population urbaine des régions côtières restera pratiquement stationnaire.
- Dans les pays de la rive Sud (de la Turquie au Maroc), malgré une forte décélération de la croissance démographique, le taux d'urbanisation augmentera de près de 62% à 74%. Les agglomérations passeront de 145 millions d'habitants en 2000 à 243 millions en 2025, dont plus de 30 millions de citoyens supplémentaires dans les agglomérations des régions côtières.

A l'avenir, **94% de la croissance urbaine de la région se fera dans les pays du Sud**. Quant aux perspectives de croissance des villes elles-mêmes, prises individuellement, si des facteurs d'ordre économique, politico-administratif, religieux..., ouvrent sur les dynamiques urbaines dans les espaces nationaux, dans le contexte actuel de mondialisation et de libéralisation des économies, cette croissance urbaine risque d'être très sélective, se concentrant sur certaines agglomérations, voire sur certaines régions, au détriment d'autres. Les inégalités entre villes comme à l'intérieur même des villes, les pressions humaines sur les ressources naturelles (eau, sols, littoral...), risquent aussi de fortement s'accroître.

Dans un contexte caractérisé par le désengagement des Etats et la faiblesse des finances locales, les villes méditerranéennes, notamment les métropoles des rives sud et Est, sont ou seront confrontées à la **gestion d'objectifs contradictoires** entre l'aspiration à l'intégration dans une économie en voie de mondialisation, les difficultés croissantes à répondre aux besoins de la société locale et de son territoire, et la prise en charge de la gestion de l'environnement urbain.

DES PREOCCUPATIONS URBAINES TRES CONTRASTEES, AU SUD ET AU NORD

Au Sud, l'urbanisation spontanée et l'étalement périphérique

Les villes méditerranéennes du sud connaissent depuis quelques décennies une triple transformation : densification des tissus urbains anciens, prolifération de l'habitat non-réglementé, considérable étalement périphérique. A des structures urbaines relativement simples et lisibles se substituent des configurations fragmentées, avec des espaces suburbains et péri-urbains qui offrent l'aspect d'un *patchwork* encore inachevé.

Densification des tissus urbains anciens. Au fur et à mesure que les taux de croissance des villes devenaient explosifs, le parc immobilier existant a été progressivement saturé avec une densification des vieux quartiers historiques (au Maroc, 1070 hab./ha dans la médina de Tanger, 900 hab./ha dans la médina de Fès mais 2000-2500 hab./ha dans certains quartiers), une sur-occupation des demeures (au Caire, 2 à 11 personnes par pièce habitable dans des quartiers anciens), un sous-équipement domestique en services urbains de base.

Foisonnement périphérique et habitat non-réglementé¹. Partout, l'insuffisance de circuits classiques de production de logements (étatiques, privés) a abouti au foisonnement de quartiers non-réglementés en périphérie des villes. Le phénomène a pris de l'ampleur à partir des années 70 et s'est généralisé depuis, pour prendre des proportions considérables que ce soit en pourcentage du total des logements neufs produits annuellement (entre 60 et 80% à Damas, environ 60% au Caire, 40% à Tunis et 55% dans les autres villes tunisiennes, 35% au Maroc...) ou en pourcentage du nombre total des habitants (en Turquie 30% de la population ; en Egypte, 34% de la population du Grand Caire, 40% dans le gouvernorat d'Alexandrie...).

La prolifération des quartiers non réglementés trouve ses causes profondes dans la défaillance des politiques nationales de logement face à l'ampleur des besoins, dans l'absence de maîtrise foncière, dans l'incapacité des politiques d'aménagement du territoire à freiner l'exode rural vers les grandes agglomérations. Cependant, l'habitat spontané est désormais lié également à une redistribution des citadins dans le cadre de l'agglomération (au district de Tunis, 70% des ménages recensés dans les quartiers périphériques non-réglementés proviennent de la ville-centre).

Des services techniques urbains largement insuffisants. Face à cette expansion urbaine "incontrôlée" dans les pays du sud, les services techniques de base - eau potable, électricité, égouts - ne suivent pas ou suivent avec un retard considérable. La gestion des déchets urbains devient davantage problématique dans des concentrations humaines de plus en plus importantes, nécessitant de politiques spécifiques qui tiennent compte du contexte socio-économique des pays du sud. En outre, les quartiers non-réglementés ne sont desservis que fortuitement par les transports collectifs, dans la mesure où, par leur localisation, ils se trouvent à proximité d'une ligne existante.

Effets sur l'environnement et la santé. Dépourvues de services publics, quelques zones urbaines des villes du sud peuvent devenir le lieu de problèmes de santé publique (apparition de maladies à transmission hydrique comme le choléra). De plus, l'occupation d'espaces impropres à l'urbanisation, la construction non réglementée en zones exposées (à fortes pentes, inondables), résultent en une vulnérabilité accrue de certaines zones urbaines aux risques naturels.

¹ Le terme d'habitat non-réglementé se réfère à l'absence de procédure légale dans l'acte de construire et, assez souvent, dans celui d'occuper le terrain et de le subdiviser.

Partout, l'extension des surfaces urbanisées se fait à des cadences qui souvent excèdent celles de la progression démographique. Elle s'accompagne d'un considérable transfert dans les modes d'utilisation des sols avec perte de terres agricoles, d'autant plus précieuses qu'elles sont en quantités limitées (préoccupation de niveau national en Syrie, Egypte, Algérie...).

Au Nord, les coûts du "tout automobile" et de l'éclatement urbain

Dans les pays de la rive nord, où la croissance démographique des agglomérations est désormais assez faible, les évolutions urbaines sont marquées par des styles de vie dépendant toujours plus de l'automobile et par un étalement tentaculaire des agglomérations. Les nouvelles formes de (péri-) urbanisation, en forte accélération depuis deux décennies, remettent plus ou moins en cause le modèle d'urbanité – compact, centré, dense – que constituait la « ville européenne ». L'espace urbain s'est énormément dilaté et la ville d'aujourd'hui est autant hors les murs que dans les murs.

Dépendance de l'automobile et déconcentration des villes. La motorisation a offert à un public toujours plus vaste la possibilité de se rendre n'importe où et n'importe quand, comme elle a encouragé le transfert d'emplois, de commerces et de services vers des zones périphériques. Elle a aussi permis à un plus grand nombre de personnes de vivre dans un cadre plus spacieux. La longueur des déplacements, aussi bien en voiture qu'en transports en commun, a augmenté au fur et à mesure que les activités se dispersaient. Les déplacements en voiture ont augmenté à des rythmes inimaginables il y a 50 ans, et ce sont les trajets de banlieue à banlieue qui ont augmenté le plus vite.

Coûts environnementaux, économiques et sociaux. Si le développement actuel du péri-urbain et sa traduction en terme de mobilité apportent un avantage indéniable aux individus, il renchérit considérablement le fonctionnement de l'agglomération pour la collectivité : consommation sans cesse accrue d'espace et d'énergie, difficulté à rentabiliser les équipements publics, dégradation de la qualité de vie (encombrements, pollution atmosphérique, bruit, disparition des espaces verts), augmentation de l'effet de serre qui contribue au réchauffement de la planète. L'OCDE estime que la congestion de la circulation urbaine coûte – en énergie, en pollution, en temps – 5% en moyenne du PIB des pays membres.

L'étalement urbain se traduit également par des situations socio-économiques peu supportables pour certaines catégories de populations : ségrégation spatiale, logements sans valeur, friches urbaines, violences, coûts des transports dépassant celui de l'habitat pour certains ménages. En France, des études récentes montrent que le coût des déplacements pour les accédants au logement disposant de revenus modestes, passaient de 10% de leur budget lorsqu'ils étaient en zone urbaine à 30% en périphérie éloignée ; ainsi, l'avantage économique lié à un coût foncier inférieur dans les zones péri-urbaines est annulé par le supplément de budget transport.

Perte d'animation des centres. Liée à la généralisation de l'automobile, l'implantation des grandes surfaces commerciales en périphérie – le long d'axes routiers, avec des surfaces de stationnement importants-, a contribué à la dégradation des entrées de ville et rend de plus en plus difficile la survie des petits commerces en centre-ville, contribuant au déclin économique et à la dévitalisation des centres.

À L'AVENIR QUELLES ÉVOLUTIONS URBAINES ET QUELLES CAPACITÉS DE REPONSE ?

Malgré la formidable capacité d'adaptation dont ont fait preuve les villes méditerranéennes tout au long de leur histoire, tant au nord comme au sud, l'ampleur des changements que la société et l'environnement peuvent absorber n'est cependant pas sans limite.

Au **nord**, selon les prévisions, au cours des 30-40 prochaines années, le volume du trafic de voitures et de camions devrait doubler dans de nombreux pays européens, où les transports sont déjà responsables de plus de 20% des émissions de CO₂. Or, les engagements de la Convention-cadre sur les changements climatiques (réduction des émissions de CO₂ en 2010 au niveau de 1990) ne pourront être respectés en misant uniquement sur des technologies nouvelles d'amélioration du rendement énergétique des véhicules. Dès lors, il s'agit également d'influencer la mobilité à sa source, à partir d'une organisation des villes jugée plus appropriée.

C'est ainsi que des travaux récents menés au sein de la Commission européenne, se prononcent en faveur d'une ville compacte et préconisent une série de mesures intersectorielles visant à **freiner l'étalement urbain** : mixité dans les usages du sol, maîtrise foncière des terrains, intégration des outils de la planification spatiale avec ceux de la politique des transports...

Cependant, pour mettre en œuvre des politiques dans le sens d'un développement durable, les collectivités locales se heurtent à de sérieuses difficultés, dont :

- l'existence de procédures étatiques parfois concurrentes, émanant de ministères différents et qui se juxtaposent sur le territoire, ce qui contribue au cloisonnement de l'action locale ;
- l'organisation sectorisée des services des collectivités locales, qui constitue un frein à l'action transversale ;
- la difficulté de coopération intercommunale dès lors qu'une approche géographique plus large, au niveau de l'agglomération, du district, de la province ou du département, de la région, est souvent requise en matière d'environnement ou de développement social, ce qui suppose de dépasser les logiques de concurrence entre collectivités locales.

Pour les **pays du sud**, les possibilités de satisfaction des besoins des populations citadines et de maîtrise des impacts sur l'environnement et la santé liés à la croissance rapide des concentrations humaines apparaissent limitées. Le caractère insuffisant ou obsolète des services collectifs urbains, l'occupation d'espaces impropres à l'urbanisation, seraient sans doute maîtrisables grâce aux moyens actuels de l'ingénierie urbaine, mais les villes du sud ne disposent ni des moyens financiers ni des dispositifs institutionnels permettant la mise en œuvre des « paquets technologiques » qui leur sont proposés.

La situation environnementale des pays du sud pourrait s'aggraver avec la mise en place de la zone euro-méditerranéenne de libre-échange, envisagée pour 2010, si elle ne pas accompagnée de politiques adaptées. Avec la suppression des barrières tarifaires, le parc automobile (actuellement de moins de 30 voitures/1000 hab. dans plusieurs pays du sud contre 400 en Espagne, Portugal, France) devrait s'accroître, avec des impacts environnementaux et sanitaires nuisibles dans les villes du sud, comme le montre déjà le cas de Beyrouth (200 voitures/1000 hab. au Liban).

Quant aux **capacités locales de décision et de gestion**, elles sont en général limitées. Presque partout, des efforts de décentralisation et des transferts de compétence entre l'Etat et les collectivités locales ont eu lieu, tant en matière d'urbanisme (plans d'occupation des sols, instruction des permis de construire...) que de gestion de services de proximité et de protection de l'environnement (collecte et traitement des déchets urbains, création d'espaces verts...) mais sans qu'un transfert des ressources correspondantes n'ait suivi. C'est ainsi que les collectivités de base rencontrent de sérieuses difficultés dans l'exercice de ces compétences, notamment par :

- la faiblesse de leurs capacités administratives et techniques, ce qui entraîne de fait une dépendance des services techniques de l'Etat relevant de directions sectorielles à l'échelon administratif supérieur (gouvernorat, province, wilaya, mohafazat...);
- la modicité de leurs ressources fiscales propres, qui entrave la mise en oeuvre de la gestion/protection de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie.

En tout cas, une plus grande liberté de manœuvre à l'échelle locale apparaît comme indispensable, sur le plan des capacités administratives, techniques et financières, même si aucun des problèmes importants qu'intéresse une agglomération ne peut plus être traité à une seule échelle. Mais, si les villes souhaitent jouer un rôle accru dans le développement durable, cela ne signifie pas pour autant que les **autorités nationales** doivent se décharger de leurs responsabilités, au contraire : l'impulsion des pouvoirs publics nationaux demeure indispensable tout comme la réaffirmation des objectifs de solidarité et une prise en charge importante des infrastructures lourdes ou de l'aide sociale.

QUELLE CONTRIBUTION DES VILLES AU DEVELOPPEMENT DURABLE EN MEDITERRANEE ?

Le travail de réflexion engagé au sein de la CMDD, s'il ne peut refléter que partiellement la grande diversité et complexité des situations tant au sud comme au nord, montre des tendances communes et des signes d'un « mal-développement » urbain sur les deux rives de la Méditerranée.

Ces travaux devront aboutir fin 2001 à des propositions stratégiques montrant les voies d'une action régionale (coopération (euro-)méditerranéenne) utile dans un domaine qui concerne près de 2/3 des méditerranéens, dont l'importance pour le développement durable en Méditerranée et pour la construction d'un espace euro-méditerranéen demande à être mieux prise en compte.

D'ores et déjà, **l'échange d'expériences entre villes** et le **renforcement des capacités locales** se dessinent comme des actions fortes à promouvoir en Méditerranée, autour de quelques objectifs communs pour aller de la situation actuelle vers une situation plus durable. Dans cette perspective, quatre axes de travail apparaissent prioritaires :

- Sur le plan politique, une meilleure articulation des échelles de décision et une meilleure adéquation des actions des Etats, collectivités locales et des différents partenaires de la société civile (entreprises, associations, secteur dit informel...), visant :
 - à réduire le décalage entre le dispositif normatif existant (pour protéger les espaces agricoles, pour respecter les zonages, pour enrayer le gaspillage de ressources...) et la mise en oeuvre ;
 - à mieux combiner les différentes possibilités de financement d'un développement urbain respectueux de l'environnement.
- Sur le plan fonctionnel, l'alliance des questions d'urbanisme, de transport, de logement, afin d'améliorer la qualité de vie dans les villes.
- Sur le plan social, l'importance de l'offre foncière pouvant permettre, au sud, d'offrir des conditions environnementales améliorées comme alternative à l'habitat spontané ; au nord, de diversifier l'offre d'habitat en centre-ville.
- Sur le plan technologique, la nécessité d'adapter les technologies urbaines aux conditions socio-économiques spécifiques des pays du sud.

L'enjeu est de promouvoir des villes plus solidaires et plus cohérentes, où il fasse bon vivre pour les citoyens méditerranéens, qui n'exportent pas leurs coûts de développement sur les autres (personnes, générations, territoires autour).