

Les espaces urbains



L'avenir du bassin méditerranéen à 2025, 2050 et plus loin encore va se jouer largement dans les espaces urbains qui ont toujours été importants en Méditerranée mais qui vont compter bientôt 380 millions d'habitants ou 80 % de la population de l'ensemble des pays.

Depuis des millénaires, les différentes civilisations qui ont façonné la région méditerranéenne ont reposé sur la vitalité des villes, leur fonction économique, politique et culturelle, leurs échanges et leurs luttes, mais aussi sur leur agencement spatial fonctionnel et harmonieux, et sur le réseau qu'elles ont tissé entre elles. Les villes ont été étroitement intégrées dans leur environnement marqué par ses spécificités géopolitiques et bioclimatiques.

Dans une perspective historique, les problèmes de (non)-durabilité du développement urbain en région méditerranéenne sont assez récents, quelques décennies seulement. L'accélération de l'urbanisation des populations au Sud avec l'explosion des besoins qui s'ensuit, l'urbanisation diffuse mal maîtrisée au Nord, la concentration dans de grandes agglomérations, la progression des inégalités et des ségrégations... contribuent à transformer les sociétés, remettant en cause ce qui était la « *cité* » méditerranéenne. Le rapport des villes avec leur environnement proche

comme avec celui plus lointain, dans l'espace et dans le temps, se trouve profondément modifié.

Pourtant les réponses à ces problèmes de non-durabilité d'aujourd'hui existent, parfois depuis bien longtemps : politiques d'aménagement du territoire, maîtrise foncière, politiques de la ville..., des réponses qui relèvent d'un cadre d'action bien plus large que le développement local. Mais aucun pays de la Méditerranée n'a encore eu le courage ou les moyens d'une politique où, pour réussir, les États et les responsables des villes doivent se donner la main, et les populations redevenir citoyennes.

Les enjeux sont souvent graves et quelques pistes d'action seront montrées, pouvant mener à un changement de scénario. Les échelles d'intervention sont forcément imbriquées. Les hiérarchies urbaines, les politiques de l'aménagement, les processus de décentralisation ou de déconcentration et l'épaulement État-régions-villes sont à prendre en compte à l'intérieur de chaque pays. Une coopération plus active entre collectivités méditerranéennes, une reconnaissance des spécificités urbaines dans le processus euroméditerranéen sont aussi des clés décisives.

1. Urbanisation généralisée, hier au Nord, désormais au Sud

En ce début du XXI^e siècle, les populations et sociétés méditerranéennes sont majoritairement urbaines. La population urbaine (population résidant dans des agglomérations de plus de 10 000 habitants) de l'ensemble des pays riverains est passée de 94 millions en 1950 (44 % de la population) à 274 millions en 2000 (64 %).

Dans les *pays du Nord de la Méditerranée* (PNM, de l'Espagne jusqu'en Grèce) qui, tout au long du XIX^e siècle et jusqu'aux années 1970, ont connu une très forte poussée urbaine, les régimes de croissance très modérés d'aujourd'hui vont se maintenir à l'avenir.

Les *pays du Sud et de l'Est* (PSEM, de la Turquie au Maroc) connaissent depuis deux à trois décennies une urbanisation accélérée, avec une vitesse 3 à 5 fois supérieure à celle qu'ont connue les pays du Nord. S'il a fallu un siècle aux pays européens pour absorber la poussée urbaine, les pays du Sud et de l'Est se trouvent à le faire en quelques décennies seulement. Ainsi, en dépit d'une décélération récente de la croissance démographique dans ces pays – avec la baisse spectaculaire des taux de fécondité et le tarissement relatif de l'exode rural –, la tendance à l'urbanisation va se poursuivre massivement au cours des 50 prochaines années.

Il serait certes plus stimulant d'avoir plus d'ouverture dans les scénarios d'avenir mais, sauf sur les politiques d'immigration, les chiffres prospectifs pour 2025 équivalent quasiment à des données. En chiffres absolus, la population urbaine pourra atteindre plus de 243 millions dans les pays Est et Sud (145 millions en 2000) et près de 135 millions dans les pays de la rive européenne (129 millions en 2000). Un gros tiers de cette croissance aura lieu dans les *régions côtières méditerranéennes*.

D'après les estimations des Nations unies, en 2000 déjà, le taux d'urbanisation des pays de l'Est et du Sud dépassait légèrement celui des pays de la rive Nord. Vers 2030, 3/4 des populations des pays seront urbaines.

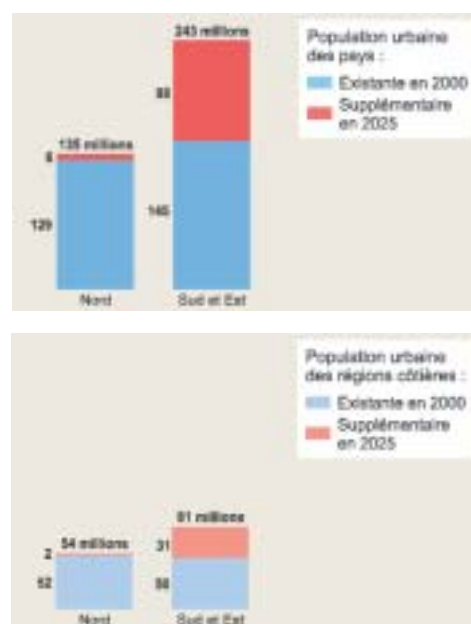
Au-delà de la convergence observée des taux d'urbanisation, les problèmes urbains des pays méditerranéens demeurent difficilement comparables.

Dans les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, le dynamisme de croissance urbaine est très fort (moyenne annuelle de 4 % entre 1970 et 1990, de 3 % ces dernières années). Malgré la baisse des taux de fécondité enregistrée dans la plupart des pays du Sud et de l'Est, le ralentissement de la croissance démographique dans ces pays ne se fera sentir pleinement qu'après 2030, voire 2040. D'ici là, c'est toute la question du développement économique nécessaire pour faire face à la vigueur de la poussée urbaine qui est posée :

- Le moteur de cette croissance devient de plus en plus endogène (croissance naturelle, grande jeunesse des populations urbaines), alimenté par des redistributions internes¹, par les migrations interurbaines et par un exode rural dont les flux se tarissent (Égypte, Tunisie...) ou se maintiennent (Turquie, Syrie, Maroc).

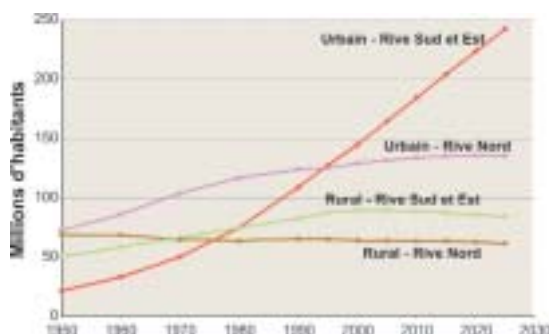
- Les populations jeunes, qu'il faut former et intégrer dans la vie active, sont et seront particulièrement nombreuses au Sud et à l'Est, avec un taux de croissance de la population active de l'ordre de 3 à 4 % par an. Selon des projections, les entrées nettes

Figure 2 – Population urbaine des pays riverains et de leurs régions côtières méditerranéennes, projections 2000-2025



Source : Attané et Courbage, Plan Bleu, 2001.

Figure 1 – Population urbaine dans les pays méditerranéens, évolutions et projections



Source : Attané et Courbage, Plan Bleu, 2001.

Figure 3 – Taux d'urbanisation des pays méditerranéens : 1950, 2000 et projections à 2030



Source : UN Population Division, *World Urbanization Prospects. The 2003 Revision*.

sur le marché du travail seraient de 4,2 millions par an entre 2005-2009 pour ensuite diminuer progressivement vers 2,3 millions par an en 2025-2029 [Attané et Courbage, Plan Bleu, 2001]. L'emploi et l'appel à l'activité dans les villes ne sont pas aujourd'hui le moteur décisif de la croissance urbaine qu'ils ont pu être il y a encore 50 ans. Les taux de chômage, au Machrek et au Maghreb, restent parmi les plus élevés au monde et le chômage touche particulièrement les jeunes, comme au Caire, où plus de 20 % des citoyens âgés de 15 à 29 ans sont au chômage.

- La pression démographique urbaine et le déficit d'emplois alimentent le secteur dit « non structuré » : les activités informelles sont estimées à environ 30 % des actifs urbains en Turquie, 45 % en Égypte et en Tunisie, environ 40 % en Algérie ou au Maroc.

- La pauvreté d'une part notable des populations urbaines constitue un fait inquiétant au Machrek et au Maghreb. En Égypte, 42 % des populations pauvres habitent dans des zones urbaines. À Beyrouth, 25 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté. L'incidence de la pauvreté est certes plus importante en milieu rural, mais le nombre de pauvres en zones urbaines s'accroît².

- L'extension des espaces urbains vient compliquer énormément la gestion des villes, l'offre des services publics n'étant pas en mesure de s'adapter au rythme de génération de nouveaux quartiers, souvent non réglementaires.

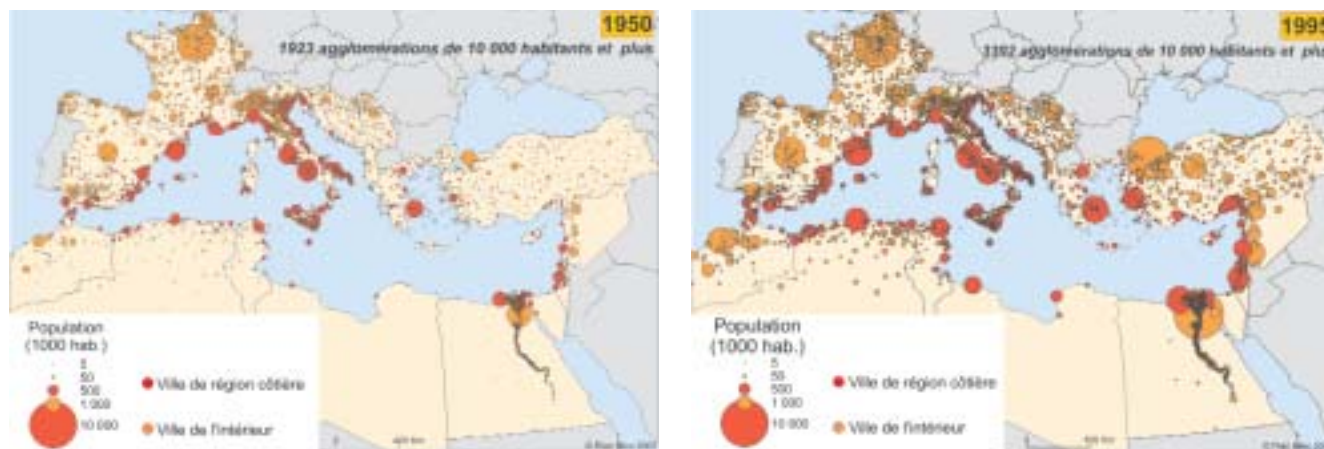
Avec près de 100 millions de citoyens supplémentaires entre 2000 et 2025, dont 23 millions en Turquie, 36 millions en Égypte, 10 millions respectivement en Algérie et au Maroc, les villes sont et seront les lieux de changement et d'enjeux économiques, sociaux et environnementaux majeurs. Les économies d'échelle sont certes à prendre en compte, mais la forte concen-

tration des populations engendre des problèmes difficiles à gérer, sur le front de l'emploi et des activités, de l'équipement et des services, de la gestion des pollutions, de la croissance alarmante des déchets produits.

Dans les pays du Nord de la Méditerranée (essentiellement Espagne, France, Italie, Grèce, mais aussi Malte et Chypre), à l'image de tous les pays d'Europe, la transition d'un mode de peuplement rural, adapté à une économie essentiellement agricole, vers un système de peuplement urbain caractéristique de l'économie industrielle et tertiaire est aujourd'hui presque partout terminée. Le processus d'urbanisation est entré dans la phase dite de « saturation », où la part de la population concentrée dans les zones centrales des agglomérations semble ne plus pouvoir augmenter et tend même parfois à régresser. Il est vrai qu'autour du bassin méditerranéen *stricto sensu*, les villes ont été rarement transformées par la révolution industrielle ; pourtant, elles connaissent aussi la stagnation démographique qui prévaut dans les villes européennes.

Mais, lorsque l'on observe la surface du territoire, la consommation de terres, le processus d'urbanisation ne semble alors pas du tout terminé : l'espace urbanisé continue de se diffuser. À l'échelle locale, les villes se projettent vers leurs périphéries, même celles dont la population a cessé de croître. C'est le *desserrement*. Amorcé d'abord dans les pays d'Europe nord-occidentale, le phénomène s'est étendu aux pays méditerranéens de l'aire occidentale, puis de l'aire orientale (Athènes, petites villes grecques, Nicosie...), avec des décalages dans le temps, des effets atténués, des modalités particulières, mais pour devenir massif, généralisé, avec la présence, partout, d'un espace périurbain hétéroclite où se localisent des infrastructures de transport et de com-

Figure 4 – Agglomérations de 10 000 habitants et plus, 1950-1995



Source : Plan Bleu, d'après *Géopolis*.

merce, un appareil productif de petits établissements, un habitat de basse densité. En contrepoint, l'espace agricole et rural autour des villes – les bonnes terres comme les mauvaises – s'est rétréci et a souvent muté en foncier urbain. De plus, le mouvement touristique, présent dans de nombreuses villes, vient ajouter une croissance « urbaine », en termes d'espaces artificialisés occupés souvent de manière saisonnière.

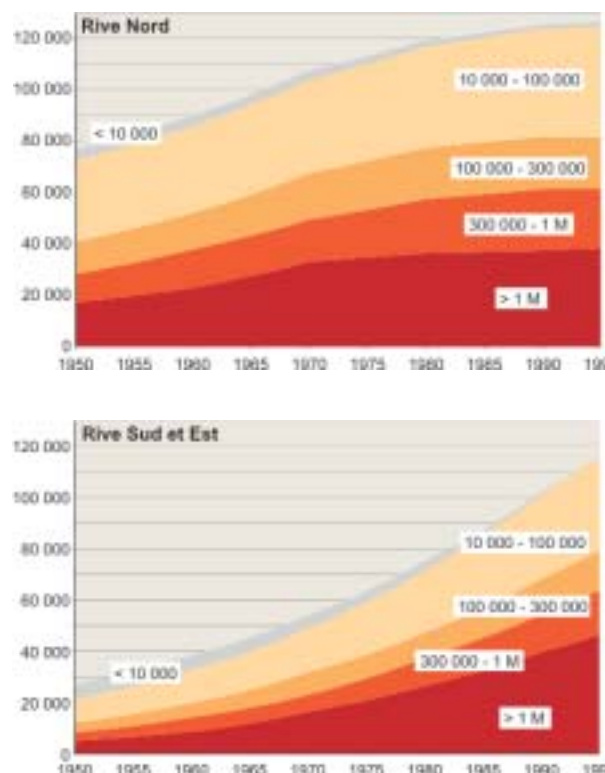
Le processus d'urbanisation diffuse au Nord, mais de plus en plus au Sud également, est devenu à ce point massif que les concepts traditionnels de ville/campagne, urbain/rural ne sont plus de grand secours pour prendre en compte ces nouvelles formes d'espace occupées par des résidents et des activités « urbaines », mais qui ne sont pas des *villes*. Le phénomène appelle de nouvelles politiques d'aménagement de l'espace susceptibles de freiner/contrecarrer l'urbanisation désordonnée, le gaspillage d'espace et les impacts environnementaux et humains sur le long terme, comme l'effet de serre et les pollutions.

Petites villes et grandes agglomérations³ : peut-on choisir ?

En se référant aux projections démographiques, la population urbaine pourra atteindre, vers 2025, plus de 135 millions dans les pays de la rive Nord (+6,5 millions par rapport à l'an 2000) et près de 243 millions dans les pays Sud et Est (+98 millions). La répartition spatiale de cette croissance, entre agglomérations de taille différente, entre agglomérations littorales et celles de l'intérieur, pose de nombreuses interrogations : les principales métropoles peuvent-elles encore accroître leurs dimensions et jusqu'où ? Vaut-il assister à leur hypertrophie ou plutôt à un rééquilibrage en faveur des villes intermédiaires ? Quel avenir pour les villes petites et moyennes ? Les questions sont-elles ouvertes, y a-t-il un choix ?

Les évolutions des agglomérations des pays méditerranéens depuis 1950 ont été mesurées sur 1 887 agglomérations dans les pays de la rive Nord et 1 505 dans les PSEM, toutes des agglomérations de plus de 10 000 habitants en 1995, classées en fonction de leur taille (figure 5).

Figure 5 – La population des agglomérations des pays par classe de taille (en milliers d'habitants)



Source : Plan Bleu, 2002, d'après *Géopolis*, 1998.

La classe en grisé correspond aux très petites agglomérations de moins de 10 000 habitants qui ont grossi et sont passées à la taille supérieure.

Figure 6 – Les grandes métropoles de plus d'un million d'habitants



Source : Plan Bleu, d'après *Géopolis*.

Dans les pays du Nord de la Méditerranée, sept grandes métropoles regroupaient 22 % de la population urbaine en 1950 ; en 1995, elles sont 13 à rassembler plus de 30 % de la population urbaine. À l'Est et au Sud, trois très grandes villes concentraient 15 % de la population urbaine en 1950 ; en 1995, elles sont 16 grandes métropoles avec 28 % de la population urbaine.

Malgré l'extrême variabilité de la croissance des villes prises individuellement, ce qui ressort en premier lieu est la persistance des structures urbaines au cours du temps et ce de façon très marquée dans les pays de la rive Nord. Pour les pays du Sud et de l'Est, le graphique montre de façon assez spectaculaire l'irrésistible ascension des villes ces dernières décennies, en même temps qu'il évoque des déséquilibres affectant les armatures urbaines des pays, avec une tendance à la macrocéphalie. Pour ce qui est de la répartition littoral/intérieur comme de l'attraction littorale, on se référera au chapitre Littoral.

Les *très grandes villes*, de plus d'un million d'habitants, connaissent une forte progression : 10 agglomérations en 1950, 29 en 1995. De nombreuses métropoles des régions côtières relèvent de cette classe de taille : Barcelone, Marseille, Rome, Naples, Athènes, Izmir, Beyrouth, Tel-Aviv, Alexandrie, Tripoli, Tunis, Alger..., mais il y a aussi les trois « mégapoles » (Istanbul, Le Caire, Paris) et les autres grandes métropoles de l'intérieur des pays (Séville, Madrid, Lyon, Milan, Ankara, Alep, Damas, etc.). Le poids de cette classe de taille est considérable ; leur part de population urbaine ne cesse de progresser.

Les petites villes, entre 10 000 et 100 000 habitants, sont très nombreuses dans les pays méditerranéens et se multiplient encore : 3 062 en 1995 contre 1 776 en 1950. Leur poids relatif est caractéristique des formes de peuplement dans les pays de la région, même si l'on observe une diminution de leur part de population urbaine (au Nord, 1 369 petites villes avec 41 % de la population urbaine en 1950, 1 705 avec 34 % en 1995 ; au Sud, 417 petites villes avec 34 % de la population urbaine en 1950, 1 357 avec 32 % en 1995).

Entre ces deux extrêmes, *les 218 villes moyennes et les 83 métropoles « intermédiaires »*, qui regroupent un gros tiers des populations urbaines de la région, montrent des évolutions moins faciles à interpréter⁴.

- Les villes moyennes (de 100 000 à 300 000 habitants) connaissent certes une progression en nombre sur les deux rives (au Nord, 74 en 1950, 123 en 1995 ; au Sud, 25 en 1950, 95 en 1995), mais leur force d'attraction semblerait stagner : au Nord, 16 % de la population urbaine en 1950 et en 1995 ; au Sud, respectivement 14 % et 13 %.

- Les villes « intermédiaires » (de 300 000 à 1 million d'habitants), en revanche, maintiennent l'attractivité de leur taille mais de façon moins marquée que les très grandes agglomérations. Au Nord, 21 agglomérations rassemblaient 14 % de la population urbaine en 1950 ; en 1995, elles sont 46 avec 18 % de la population rassemblée. Au Sud, on comptait 7 villes et 12 % en 1950, devenues 37 avec 15 % de la population urbaine.

Au-delà de la répartition des populations urbaines par classe de taille, les variations des taux de croissance, très significatives, permettent une meilleure lecture des dynamiques urbaines sur les deux rives, même si les évolutions moyennes recouvrent de très importantes fluctuations à l'intérieur d'une même classe de taille de ville au cours de chaque période. Les trois « mégapoles » hors des régions côtières méditerranéennes – Istanbul, Le Caire, Paris – font ici l'objet d'une classe individualisée (plus de 5 millions d'habitants).

Dans les pays du Nord de la Méditerranée, toutes les tailles d'agglomérations ont connu un même type d'évolution « cyclique » de leur taux de croissance, avec un taux maximal au

Tableau 1 – Rythme de croissance des villes par classe de taille

Population des agglomérations (habitants)	Nb d'agglomérations en 1995	Variation annuelle moyenne (%)					Moyenne 1950-1995
		1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-1995	
Pays de la rive Nord							
10 000 — 100 000	1 705	1,22	1,40	1,24	0,81	0,38	1,07
100 000 — 300 000	123	2,09	2,32	1,31	0,62	0,13	1,42
300 000 — 1 million	46	1,73	2,11	1,30	0,54	0,15	1,27
1 — 5 millions	12	2,46	2,72	1,23	0,29	-0,05	1,48
> 5 millions	1	1,66	1,34	0,42	0,43	0,41	0,90
Ensemble	1 887	1,13	1,22	1,05	0,67	0,26	
Pays des rives Est et Sud							
10 000 — 100 000	1 357	3,06	2,79	2,82	3,14	2,58	2,90
100 000 — 300 000	95	5,04	4,20	3,75	3,33	2,95	3,93
300 000 — 1 million	37	3,85	4,16	3,75	3,49	3,14	3,73
1 — 5 millions	14	4,84	4,42	4,27	3,18	2,56	3,99
> 5 millions	2	4,48	4,59	3,75	3,50	2,49	3,90
Ensemble	1 505	3,23	2,94	2,91	3,15	2,59	

Source : Plan Bleu, 2002, d'après *Géopolis*, 1998.

cours de la période 1960-1970. Par la suite, la croissance urbaine s'est fortement ralentie (0,26 %/an en 1990-1995 par rapport à 1,22 %/an en 1960-1970) et les taux de croissance par taille tendent à s'égaliser. S'agit-il d'un nouveau cycle ? En tout cas, dans les pays de la rive Nord, l'urbanisation semble avoir subi une mutation, en se faisant désormais par dilatation des espaces urbains notamment.

Dans les PSEM, les évolutions apparaissent plus fluctuantes d'une période à l'autre, mais c'est la vigueur du dynamisme qui ressort en premier. Ainsi, malgré un ralentissement progressif des taux de croissance au cours de la période (3,2 %/an en 1950-1960, 2,6 %/an en 1990-1995), ces taux restent toujours très forts, et ce dans toutes les classes de taille. Avec 2,5 % de croissance annuelle, les agglomérations voient leur population doubler en moins de 30 ans ; avec 3 %/an, le doublement s'effectue en moins de 23 ans.

Derrière ces évolutions moyennes, en 1990-1995, Le Caire connaît une croissance sensiblement plus faible qu'Istanbul (respectivement 1,5 %/an et 3,4 %/an). De manière plus générale, en Turquie, en Syrie et au Maroc, pays où l'exode rural est important, de nombreuses villes, notamment de taille moyenne (100 000-300 000 hab.) ont encore des taux de croissance entre 4 et 5 % par an, ce qui suppose un doublement de leur population en 15 ans seulement. Dans les cas très singuliers d'Israël et des Territoires palestiniens, plusieurs agglomérations enregistrent des croissances annuelles supérieures à 8 % ; le doublement des populations pourrait alors s'effectuer en moins de 10 ans.

Métropolisation et développement régional

Si l'on extrapole les seules tendances démographiques observées (scénario de base), les structures urbaines des pays méditerranéens ne varieront pas ou très peu. Pour cerner des perspectives d'avenir, il faut se référer aux dynamiques économiques à l'œuvre cette dernière décennie, où, dans un contexte d'interdépendance croissante des économies, les zones urbaines et les dynamiques métropolitaines sont devenues le cadre privilégié de la mobilité des capitaux et de l'internationalisation des entreprises.

La *métropolisation* marque à la fois un changement d'échelle et la multiplication des relations et des fonctions ; le processus concerne non seulement la croissance des grandes agglomérations, mais aussi la concentration grandissante en leur sein des activités, de la richesse, du capital matérialisé dans les technologies de l'information et la communication, des changements technologiques qui affectent les transports, la gestion des infrastructures, le bâtiment et les travaux publics. Les fonctions métropolitaines, qui aujourd'hui caractérisent et différencient les grandes villes, sont liées aux processus d'*intégration aux divers types de réseaux* (de transport, de recherche, de connaissance, de finance...) à partir desquels se construisent de plus en plus la production des richesses et donc la puissance des métropoles.

La concentration des investissements dans les principales aires métropolitaines pose aux aménageurs la question du poids grandissant de celles-ci avec les coûts induits par les concentrations urbaines. La mondialisation se traduit par des délocalisations et des investissements de plus en plus lourds ; les investisseurs

privilégient les lieux présentant un certain nombre d'avantages comparatifs : entre une ville moyenne et une métropole dotée de services de qualité (infrastructures de transports et de télécommunications, équipements, services aux entreprises, formation de la main-d'œuvre), ils choisissent la métropole.

Dans les pays européens, de nombreux observateurs [Cattan *et alii*, 1999 ; Carrière, 2002] prévoient, comme direction la plus probable des évolutions, une accentuation de cette tendance majeure à la métropolisation comme conséquence de la mise en réseau des villes qui sera renforcée dans les décennies à venir. En *Europe méditerranéenne*, les aires métropolitaines sont cependant peu nombreuses à acquérir une position dominante à l'échelle internationale. Mais de grands projets urbains se multiplient sur le pourtour méditerranéen, exprimant cette volonté des grandes villes de réaffirmer leur position dans des réseaux européens et mondialisés (cf. régénération urbaine, *infra*).

Pourtant, il faut bien constater que toutes les grandes villes ne deviendront pas des métropoles du monde globalisé, que certaines ont un rôle de métropole régionale, que ce soit à l'intérieur d'un pays ou dans un groupe de pays, que d'autres resteront des villes moyennes avec des traits et des besoins spécifiques. Si l'urbain se développe partout, les processus de différenciation entre types de villes demeurent tout aussi importants que les processus de globalisation, de diffusion des réseaux, de convergence. La tendance à l'urbanisation généralisée exige, des responsables politiques et de ceux de l'aménagement, de penser plus précisément des types de villes différentes.

Pour les *pays du Sud et de l'Est*, les perspectives sont contrastées, marquées par un fort degré d'incertitude. Toutefois, avec la libéralisation croissante de leurs économies et dans le contexte de la zone de libre-échange euroméditerranéenne envisagée pour 2010, les déséquilibres territoriaux existants, y compris à l'intérieur même des villes, se verront fortement accentués :

- Les économies des PSEM, surtout au Maghreb, affichent déjà une dépendance marquée dans leurs échanges avec les pays

de l'UE. Cette forme d'orientation Sud-Nord des flux commerciaux pourra encore accentuer la croissance de leurs villes littorales, au détriment des villes intérieures.

- La suppression des barrières douanières ou les mouvements de délocalisation peuvent avoir des effets non négligeables sur l'organisation territoriale des pays et toucher inégalement (que ce soit en termes d'activités galvanisées ou sinistrées) les agglomérations.

- Dans une situation de tensions budgétaires et d'impossibilité de recours à des fonds structurels comme il en existe dans l'UE, seulement quelques fractions des territoires des PSEM pourront offrir des normes d'attractivité satisfaisante pour des entreprises étrangères ou nationales soumises à une concurrence mondiale serrée.

- Dans ces conditions, les chances de rééquilibrage entre les très grandes agglomérations et les villes moyennes sont compromises, et s'affirme la tendance à la surconcentration des pouvoirs économiques, politico-administratifs et culturels dans un nombre très limité de métropoles.

Face à ce scénario de creusement des déséquilibres territoriaux, les décideurs publics méditerranéens ont-ils, par leurs politiques d'aménagement du territoire et de développement régional, la faculté de rééquilibrer la croissance des métropoles par celle des villes moyennes comme l'Inde essaie de le faire ?

Cette politique peut être souhaitée : elle n'est pas facile. L'intervention de l'État ne peut pas être de l'ordre du contrôle des migrations ; elle peut s'exercer seulement à travers les aides financières qu'il accorde aux logements et aux équipements de services qui ont un attrait sur le choix des populations. Plus à la portée des États ou des régions, l'incitation à la création d'emplois, la création de zones d'activités attractives, l'orientation des localisations d'investissements étrangers, la création d'avantages fiscaux pour certaines zones prioritaires, constituent des leviers efficaces mais peu utilisés jusqu'ici.

2. Espaces et mobilité élargis, villes vulnérables et fragmentées

La dilatation des espaces urbains et leur fragmentation caractérisent aujourd'hui les dynamiques urbaines à l'échelle des agglomérations, avec des impacts majeurs sur le cadre de vie des populations et l'environnement, proche et lointain.

Il y a plus de 25 ans, le programme MAB (*Man and Biosphere*) de l'Unesco proposait une approche écologique du « système urbain », conçu comme un écosystème avec flux de matières (et de personnes), d'énergie et d'information. Aujourd'hui, d'autres approches tentent d'évaluer l'*empreinte écologique* des agglomérations, c'est-à-dire leurs impacts en termes de consommation de ressources naturelles et de dégradation des milieux, lesquels vont bien au-delà de l'échelle locale ou régionale. En général, ces

impacts augmentent au fur et à mesure que les villes s'enrichissent. Cette approche montre une ville « prédatrice » alors qu'elle est lieu de développement humain et d'organisation sociale, et qu'elle a autant la capacité d'abriter des millions de personnes que celle de limiter leur impact sur l'environnement naturel. Le problème n'est pas le nombre d'urbains mais les modes de vie urbains trop dépensiers, tout comme le mode de gestion des villes. Les politiques visant à régénérer et renouveler les tissus urbains existants, anciens et plus récents, montrent une voie pour faire contrepoint aux extensions périurbaines et réduire les impacts environnementaux.

Le gaspillage d'espace

Partout dans les pays méditerranéens, les agglomérations urbaines, qui étaient autrefois compactes, se déploient en tache d'huile, en forme tentaculaire ou le long des littoraux. Elles envahissent leurs périphéries, en absorbant de petites agglomérations et villages, qui étaient jusque-là indépendants, consommant ainsi de vastes territoires. Elles amputent des terres agricoles, surtout sur les plaines littorales qui sont, en Méditerranée, un bien limité et rare. Nombre d'entre elles sont devenues de vastes nébuleuses urbaines, dont l'emprise progresse à un rythme bien plus rapide que celui de la croissance démographique de l'ensemble de l'agglomération.

La tendance à l'étalement urbain est générale, le processus concerne les agglomérations tant de la rive Nord que de la rive Sud. Mais les mécanismes, les forces à l'œuvre diffèrent sensiblement selon les pays. Les différentes réponses visant à canaliser l'extension spatiale sont peu utilisées et restent souvent sans effet réel.

Au Nord, croissance des mobilités et dispersion des activités poussent les villes à s'étendre

Dans les pays de la rive Nord, où le croît démographique naturel des agglomérations est désormais à peu près stagnant, les évolutions sont marquées par une baisse de la population des centres-villes, la dispersion de la population et de l'emploi, l'étalement des banlieues dans un mouvement de périurbanisation toujours plus lointain et in fine l'artificialisation croissante des espaces.

De nombreux facteurs entrent en jeu dans l'éparpillement urbain d'aujourd'hui, mais la mobilité facilitée, la généralisation et la banalisation de l'automobile, les arbitrages des ménages et des entreprises pour organiser leur mobilité en fonction de leur localisation, les prix du foncier accessible en périphérie lointaine et le choix de la maison individuelle sont déterminants. Il en résulte un redéploiement systématique des fonctions urbaines dans un mouvement de spirale qui s'auto-entretient, rendant de ce fait caduques les intentions urbanistiques⁵. Les analyses sur l'étalement suggèrent que le processus résulte pour partie du fonctionnement du marché et des différents modes de vie urbains, mais pour une grande partie également d'un ensemble de mécanismes publics sectoriels (transports, logement, fiscalité...) qui, dans les faits, facilitent les extensions urbaines.

Les déplacements en voiture ont augmenté à des rythmes qui étaient inimaginables il y a 50 ans. Ils ont favorisé et accentué l'urbanisation par étalement, en permettant aux villes de se déployer davantage et de façon plus lâche. La motorisation individuelle s'est accrue partout. Dans la plupart des pays méditerranéens de l'UE, la moyenne est supérieure à 500 voitures pour 1 000 habitants. La longueur des déplacements quotidiens s'est aussi accrue et ce sont les trajets entre bassins périurbains qui ont augmenté le plus (cf. les déplacements, infra).

Selon les cas et les contextes, l'économie du logement (avec des prix en forte croissance, contrairement à l'automobile) et les subventions accordées par les institutions qui encadrent le logement ont concouru à la formation des stratégies de localisation des acteurs en périphérie. En France, par exemple, le dispositif de

financement du logement, en vigueur depuis plus de 20 ans, a favorisé l'accession à la propriété de ménages à revenus modestes dans des zones de faible rente foncière, sur des sites peu denses et de plus en plus lointains.

Les demandes de localisation excentrée des entreprises ou des commerces contribuent souvent pour moitié à l'étalement urbain. Dans les zones périurbaines, l'emploi se développe un peu plus que dans les centres-villes, ce qui pose des problèmes de fiscalité aux grandes agglomérations. En outre, les prescriptions classiques du zonage, qui préconisent la dissociation des fonctions urbaines (habitation, travail, commerce...), ont trop souvent encouragé, au même titre que l'offre de terrains bon marché, de nouveaux aménagements monofonctionnels en périphérie. La tendance observée se caractérise par une implantation désordonnée de grandes surfaces commerciales et d'hypermarchés (de l'ordre de 10 000 m², voire 20 000 m²) hors des centres-villes et, dans certains cas, sur des sites vierges de toute implantation préalable. Ces aménagements offrent des espaces de stationnement gratuits, ce qui se traduit par des émissions de gaz quotidiennes générées par les déplacements motorisés de la clientèle de ces centres. Ils se sont généralisés et banalisés dans les périphéries des villes de la rive Nord (la plupart des villes françaises et espagnoles, les métropoles italiennes, Athènes, Thessalonique, Split...) et commencent à se multiplier ailleurs (Istanbul, Ankara, Beyrouth, Le Caire, Alexandrie, Tunis...). À moyen terme, apparaissent des effets destructurants sur le tissu commercial (le petit commerce de proximité) et sur l'emploi.

Au Sud et à l'Est, le dynamisme de l'« habitat spontané » nourrit l'extension urbaine

Dans la plupart des pays du Sud et de l'Est, les évolutions en matière de logement sont marquées, depuis les années 1970, par la multiplication, à un rythme assez impressionnant, des urbanisations non réglementaires dans les métropoles et grandes villes comme dans les villes moyennes et petites. Il s'agit de constructions d'un nouveau type, regroupées en lotissements, formant souvent de vastes quartiers, permettant l'accès au logement très majoritairement en propriété à des populations nombreuses correspondant aux catégories sociales pauvres ou moyennes. Cette forme d'urbanisation « spontanée », non réglementaire (sans permis) et souvent anarchique, s'effectue soit sur des terres dont l'usage est interdit à la construction, soit dans des zones où l'urbanisation est autorisée, mais alors de façon non conforme aux règlements de lotissements et/ou de construction.

Ces processus d'urbanisation spontanée viennent s'ajouter aux formes urbaines d'habitat précaire (bidonvilles)⁶ de périodes antérieures. Mais, au lieu et place de l'invasion ou de la location des terrains, l'occupation des sols se fait par l'achat de parcelles à des propriétaires fonciers, sur un véritable marché des terrains à bâtir, destiné à ceux qui n'ont pas les moyens de s'intégrer au circuit officiel. La quasi-totalité des occupants sont propriétaires de leur logement. Les prix de terrains sont souvent plus élevés que dans beaucoup de quartiers réglementaires, mais la taille des lots est très inférieure à celle que la réglementation impose. Le type d'habitat est « en dur », évolutif, parfois sur plusieurs niveaux ; la

construction n'a rien de « clandestin » et se fait au vu et au su des autorités urbaines.

L'ampleur de l'habitat spontané est rarement connue avec précision. Dans les faits, selon les pays et les agglomérations, entre 30 et 70 % des citoyens ne parviennent à trouver un terrain et à s'installer dans un logement qu'en recourant à des filières informelles.

Le développement de l'habitat non réglementaire montre ainsi l'existence et le dynamisme d'acteurs non institutionnels ou non légaux du sol urbain, c'est-à-dire d'un marché parallèle des terrains à bâtir. Dans le même temps, il révèle des défaillances des politiques étatiques qui voulaient garantir l'accès au logement pour tous : de fait, l'étranglement des finances publiques dans les PSEM n'a pas permis de mener à bien les programmes prévus, lesquels n'ont répondu qu'aux demandes des classes moyennes, sans pouvoir couvrir celles des populations peu ou non solvables.

En termes d'*impacts*, l'urbanisation non réglementaire est responsable d'un étalement spatial qui se traduit par un grignotage rapide des espaces périurbains (y compris agricoles), par une baisse des densités urbaines en zones centrales, mais aussi par un développement de friches sociales en périphérie du fait de la spéculation ; il se répercute également dans les conditions d'accès à l'eau (voir accès à l'eau, infra) et autres services de base.

Face à la prolifération de l'urbanisation spontanée dans les PSEM en 25 ans, les *politiques urbaines* conduites vis-à-vis des quartiers précaires et des quartiers d'habitat non réglementaire ont été sensiblement modifiées. Au-delà des décalages dans le temps d'un pays à l'autre, à la « négation » avec éradication des bidonvilles des années 1970, ont succédé la « tolérance » puis une certaine « reconnaissance » depuis 1980-1985. Pour les quartiers de bidonvilles, les politiques mises en œuvre plus ou moins systématiquement consistent soit en une éradication avec transfert des habitants dans de nouveaux lotissements, soit en une restructuration du quartier sur place ; pour les quartiers non réglementaires, priorité est donnée à la régularisation de la situation foncière, à la reconnaissance du droit à l'autoconstruction, à l'amélioration des infrastructures et, si possible, des équipements.

Partout, des pressions très fortes sur les terres autour des villes

À première vue, à l'échelle des pays, les superficies artificialisées paraissent en général faibles (3 à 10 % du territoire national, selon les pays), mais les pressions sont fortes sur les terres agricoles, ainsi que les impacts sur l'environnement ; au fur et à mesure que l'artificialisation progresse, l'imperméabilisation des sols augmente également, ce qui amplifie les risques d'inondations par exemple. Une analyse de flux des modifications de l'utilisation des sols permet de montrer que, chaque année, de nouvelles terres sont artificialisées dont très peu reviennent à leur fonction première. Par exemple en France, entre 1992 et 2000, les espaces bâtis ont augmenté de 12 %, les routes et parkings de 10 % et les sols artificiels non bâtis (jardins, pelouses, chantiers...) de 17 %. Au total, 620 km² d'espace sont perdus chaque année, dont la moitié pour des maisons individuelles avec jardin⁷.

À l'échelle régionale/locale, il est plus aisé d'observer les changements significatifs dans l'occupation des sols pouvant

Tableau 2 – Estimations de l'ampleur de l'habitat non réglementaire

Moyennes, sauf indication contraire

En pourcentage de la population urbaine totale		
Albanie		70 %
Turquie	Grandes villes	50-70 %
Syrie	Alep	40 %
Liban	Beyrouth	20 %
Égypte	moyenne villes égyptiennes	34 %
	Grand Caire	58 %
Algérie		30 %
Maroc		30 %
En pourcentage de la production annuelle de nouveaux logements		
Syrie	Damas	60-80 %
Égypte		60-80 %
Tunisie		40 %
Maroc		40-50 %

Sources : Plan Bleu, d'après C. Chaline, 2001 ; M. Chabbi, 2003 ; UNHSP, 2003.

En Tunisie, l'habitat spontané aurait diminué ces dernières années : 22-25 % de l'ensemble du parc de logements en 2000 contre 34 % en 1993. *Gecekondus* en Turquie, *tanake* à Beyrouth, *ashwaiyat* au Caire, *rudun safi* ou *brarek* au Maroc... sont quelques-uns des termes relatifs aux formes d'habitat informel. Les agglomérations de la rive européenne n'échappent pas à l'urbanisation illégale : habitat « abusif » de Rome ou Naples, habitat « hors plan » d'Athènes, et de nombreuses formes analogues dans les pays de l'Est adriatique.

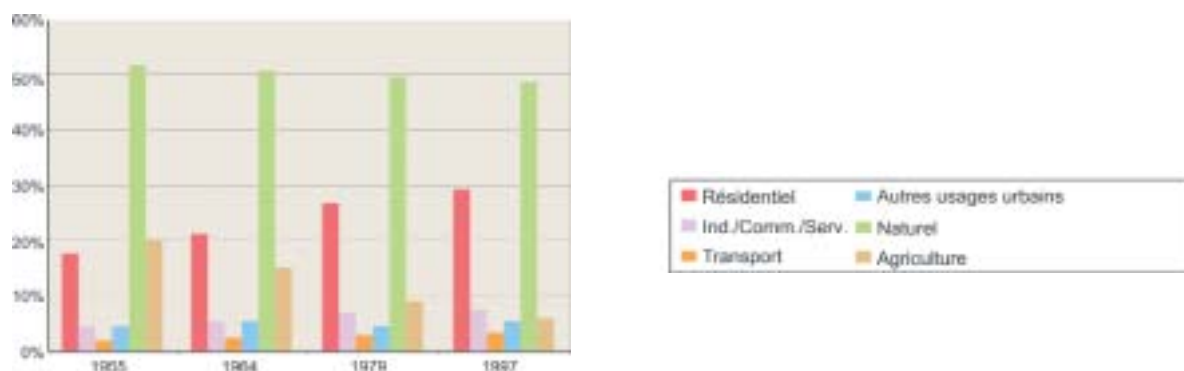
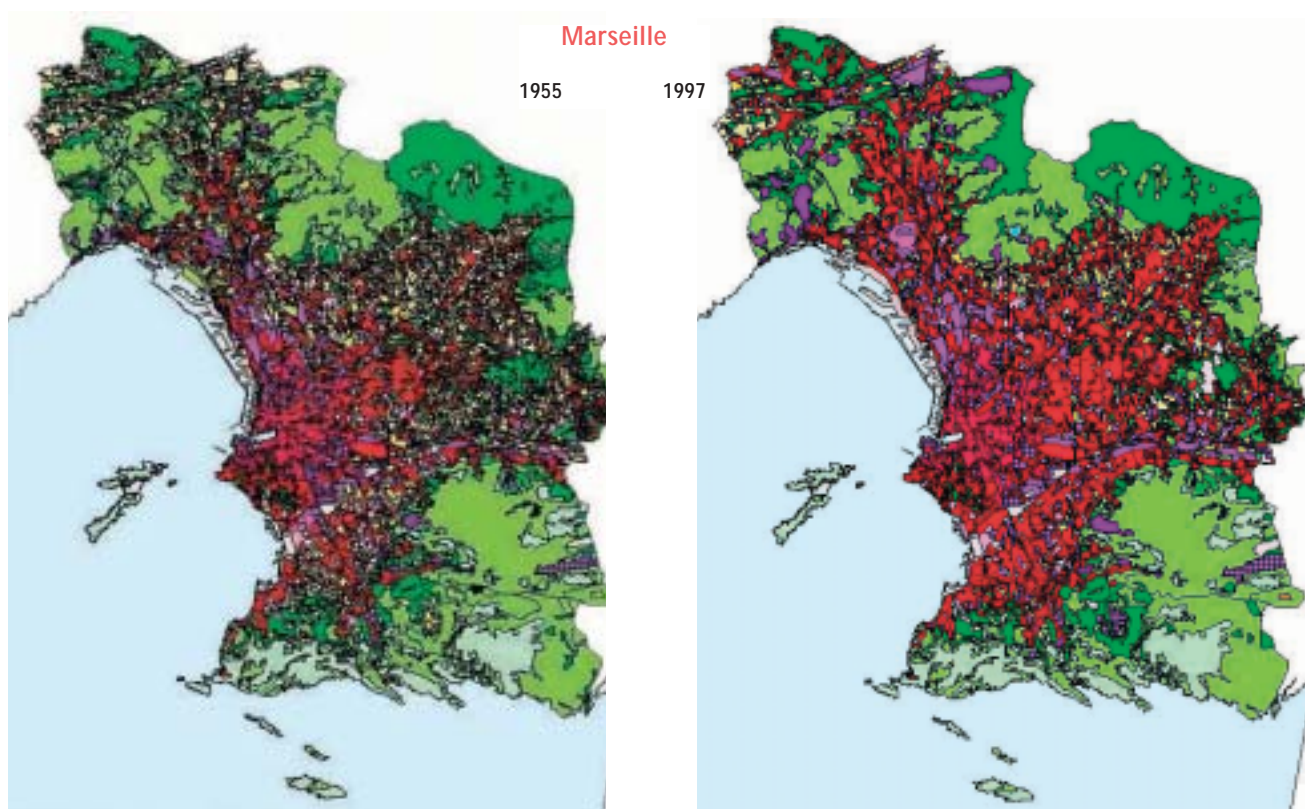
résulter en gaspillage d'espace. Dans les cinq exemples des figures 7 et 8 (Marseille, Padoue-Mestre, Nicosie, Istanbul, Sfax), l'augmentation des surfaces artificialisées (surfaces résidentielles, surfaces commerciales, infrastructures de transports, industries...) s'est traduite par des pertes importantes de terres agricoles : sur 40 ans, 45 km² de terres agricoles perdues à Marseille (107 ha/an), 25 km² à Nicosie (62 ha/an), 116 km² dans le corridor Padoue/Venise-Mestre (276 ha/an), 561 km² à Istanbul sur plus d'un demi-siècle (1 020 ha/an) ; dans la région de Sfax, sur plus de 20 ans, 89 km² de jardins agricoles perdus (405 ha/an).

Au-delà des constats quantitatifs, le problème majeur est celui des pertes irréversibles de bonnes terres pour l'agriculture et d'espaces naturels de qualité écologique (Huybrechts, 2001). La *perte de bonnes terres agricoles* est estimée à 7 500 ha/an en Turquie, 12 000 ha/an en Égypte, notamment autour du Caire, où il s'agit de terres irriguées hautement productives (coton). À Damas, l'expansion urbaine se fait principalement sur les espaces agricoles de l'oasis de la Ghouta, compromettant ainsi une ressource rare et polluant la nappe phréatique qui alimente la ville. Au Grand Alger, l'étalement mal maîtrisé n'a cessé de ronger des terres fertiles, notamment dans la plaine de la Mitidja. Au Liban, certaines plaines côtières sont d'ores et déjà plus que menacées (encadré 1).

Figure 7 – Évolution de l'utilisation des sols à Marseille, Padoue-Mestre, Nicosie, Istanbul

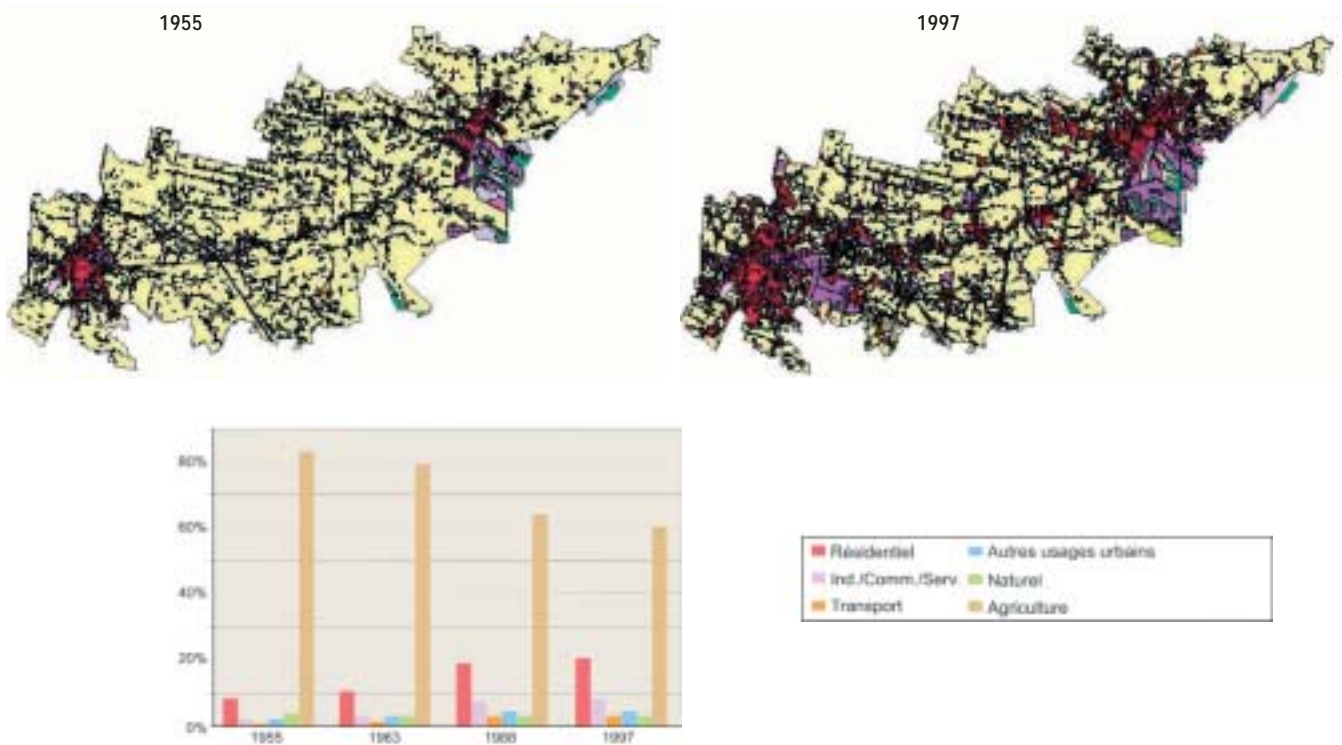
Nomenclature JRC-Moland

- | | | |
|--|--|----------------------------------|
| Tissu urbain résidentiel continu dense | Sites d'extraction minérale | Systèmes de culture complexes |
| Tissu urbain résidentiel continu moyennement dense | Décharges de déchets | Terres essentiellement agricoles |
| Tissu urbain résidentiel discontinu | Sites en construction | Forêt de feuillus |
| Tissu urbain résidentiel discontinu dispersé | Friches urbaines | Landes et bruyères |
| Zones industrielles | Espaces verts urbains | Arbustes et zones préforestières |
| Zones commerciales | Equipements sportifs et de loisir | Marécages intérieurs |
| Services publics et privés | Terres arables non irriguées | Marais salins |
| Autoroutes | Terres irriguées en permanence | Canaux |
| Autres routes | Vignes | Rivières |
| Lignes ferroviaires | Arbres et plantations fruitières | Cours d'eau |
| Zones portuaires | Pâturages | Lagunes côtières |
| Aéroports | Cultures annuelles et cultures permanentes associées | |

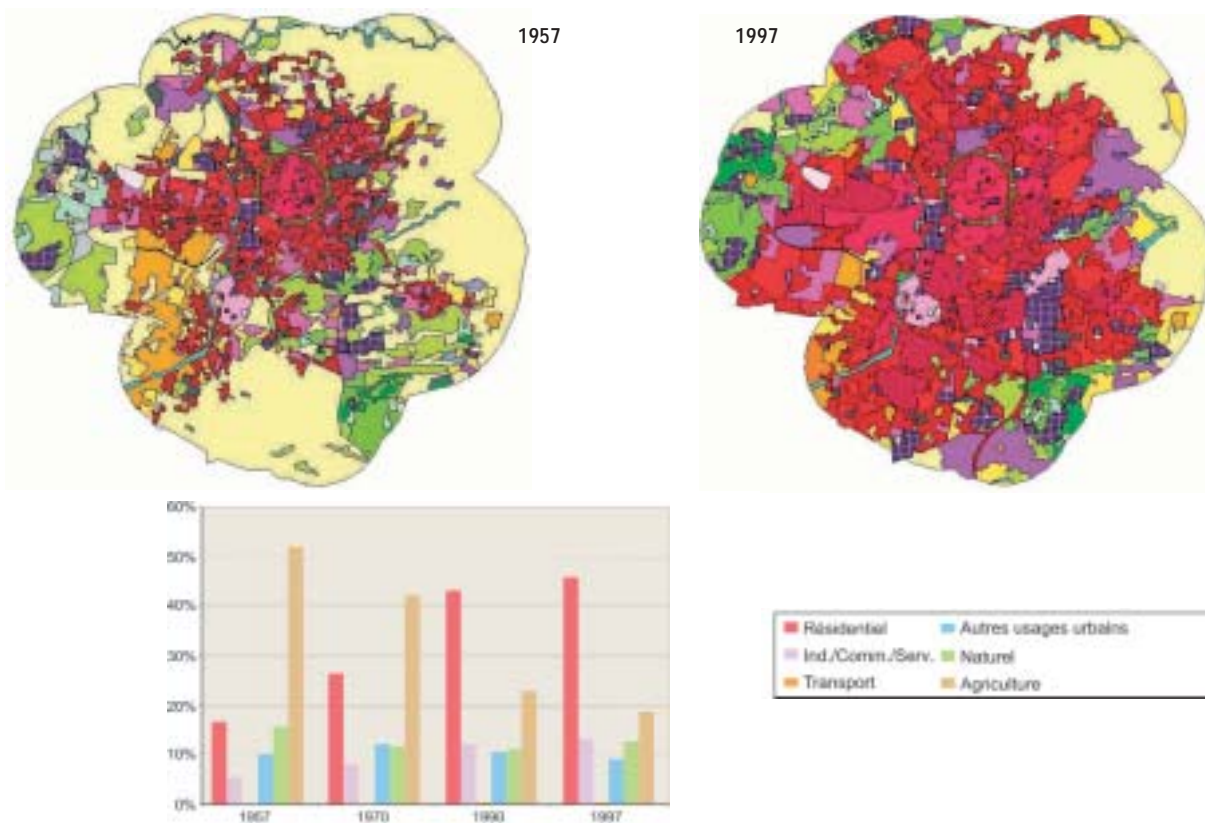


Six enjeux de développement durable

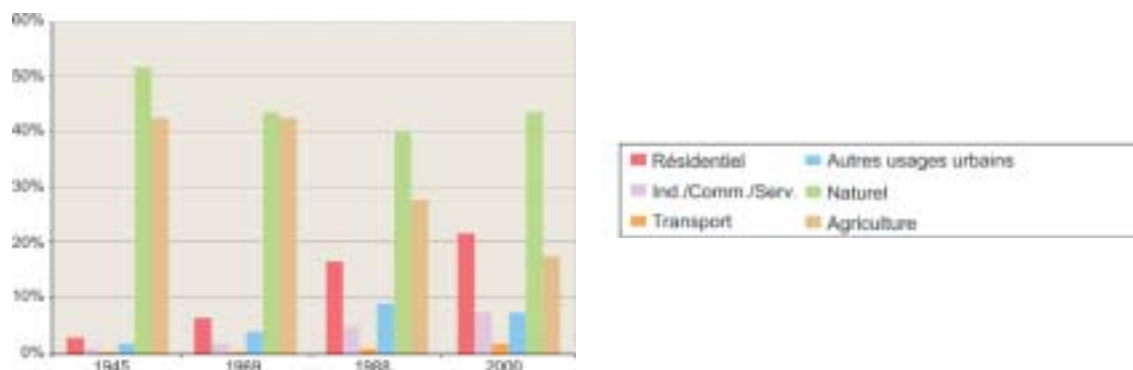
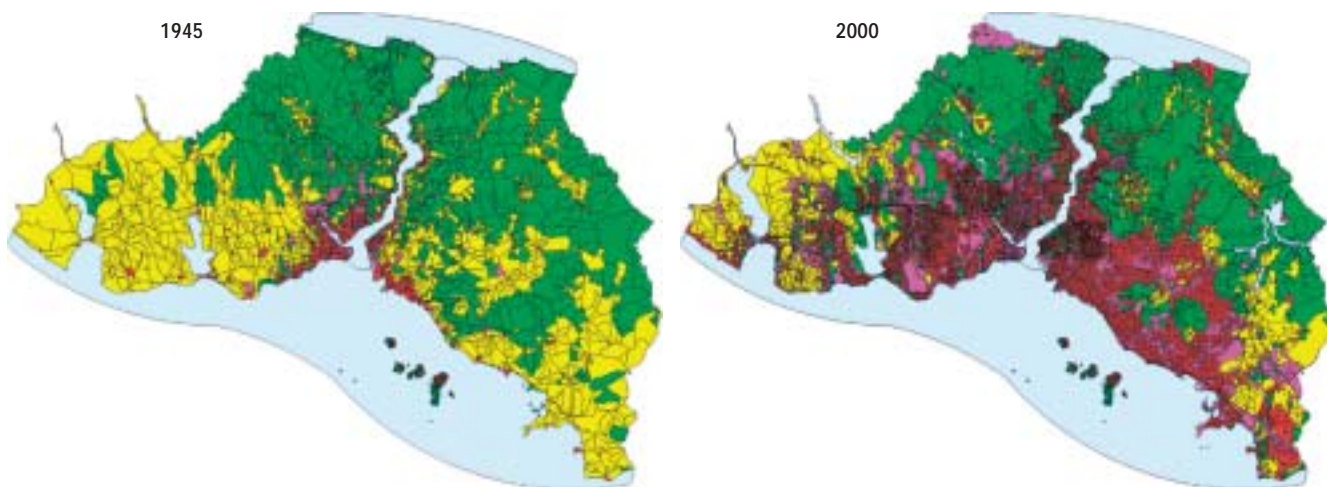
Corridor Padoue/Venise-Mestre



Nicosie



Istanbul



Source : EU-Joint Research Centre, Ispra (MOLAND).

Encadré 1 – Spéculation foncière et pressions sur les plaines agricoles au Liban

Au Liban, les années de guerre (1975-1990) ont eu un impact direct sur l'agriculture et sur l'expansion urbaine incontrôlée. Des milliers d'hectares de terres agricoles ont été abandonnés et la pauvreté en zones rurales a favorisé le passage d'un système économique agricole à la spéculation foncière et immobilière, transformant les terres en « forêts de béton ».

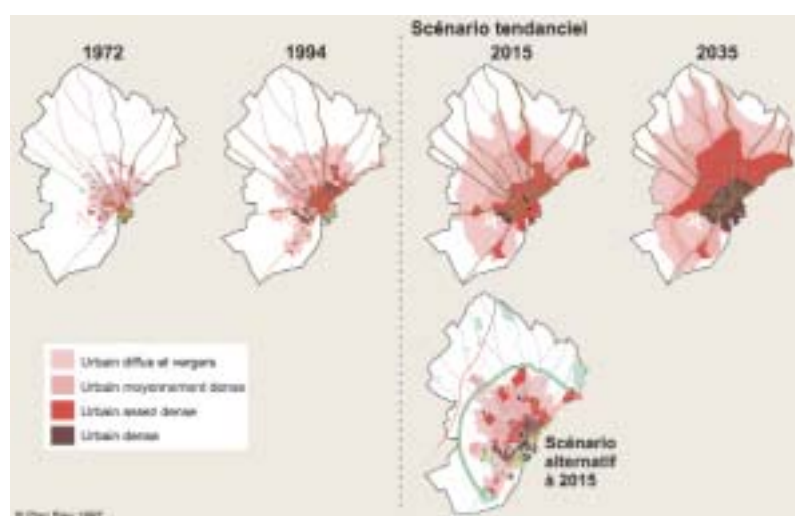
Les zones périurbaines autour de Beyrouth, Saïda, Zahlé et Tripoli se sont progressivement étendues. De Tripoli au Nord à Tyr au Sud (140 km), la côte libanaise est devenue une longue suite de zones urbaines densément peuplées, construites au hasard et manquant de services. L'expansion traverse Dahr-el-Baidar et la vallée de la Bekaa, où les principales routes sont bordées de peuplements urbains à faible densité et les zones rurales marquées par une urbanisation diffuse.

Source : Plan Bleu, *Profils des pays méditerranéens. Liban, 2000.*

Bien qu'aucun chiffre fiable ne soit disponible sur l'absorption des terres agricoles par les lotissements planifiés ou spéculatifs, l'urbanisation autour des villes et des autoroutes aurait annexé au cours des 20 dernières années environ 20 000 ha ou 7 % des terres cultivées, et un plus fort pourcentage (15 %) des terres irriguées.

Certaines plaines côtières agricoles sont sérieusement menacées. Les plaines de Minieh, Nahr Ibrahim, Damour et les vergers de Saïda pourraient perdre leur fonction agricole dans moins de 10 ans. L'agriculture pourrait disparaître encore plus tôt dans les plaines de Tripoli, Batroun et Nahr-el-Kalb. En revanche, les plus importantes, celles de Akkar et Kasmieh, ont de fortes chances d'être préservées à long terme.

Figure 8 – L'occupation des sols dans l'agglomération de Sfax. Évolutions et scénarios



Mutations de l'occupation des sols dans le Grand Sfax (1972-1994)

Occupation des sols	1972		1994	
	Superficie (ha)	%	Superficie (ha)	%
Surfaces artificielles	7 285	10,80	16 206	24,02
Terres agricoles	33 823	50,13	24 923	36,94
Forêts et milieux semi-naturels	30	0,04	30	0,04
Zones humides	1 815	2,69	1 815	2,69
Surfaces en eau	24 518	36,34	24 498	36,31

Source : Plan Bleu, 1997.

L'évolution du tissu urbain à Sfax de 1972 à 1994 montre bien le phénomène d'artificialisation, avec un étalement urbain le long de la côte et des axes de circulation. Sur vingt-deux ans, les surfaces artificielles ont plus que doublé au détriment des jardins agricoles. Le scénario tendanciel extrapole le taux moyen de diminution des terres agricoles (1,4 % par an) aux horizons 2015 et 2035. Dans le scénario alternatif à 2015, des mesures sont prises pour réorienter la croissance urbaine et préserver les jardins agricoles, notamment des politiques de maîtrise foncière, le développement de pôles secondaires reliés entre eux, une ceinture verte autour de l'agglomération...

Peut-on maîtriser l'urbanisation désordonnée, la perte de terres agricoles de qualité ?

Des mesures réglementaires visant à protéger les espaces agricoles méditerranéens contre les usages urbains ont été prises dans la plupart des pays mais avec des effets limités, voire minimes. Interdictions et menaces de sanctions ne peuvent être efficaces sans une alternative à la spéculation foncière et des mesures concrètes pour que la mise en application du droit de l'urbanisme soit facilitée. Les outils de la planification urbaine nécessitent d'être révisés, renouvelés, pour y intégrer la ville réelle, formelle et informelle, les dynamiques à l'œuvre, les « dysfonctionnements » qui sont l'expression d'intérêts réels :

- L'établissement de *schémas directeurs*, inspirés des pays industrialisés, a été d'actualité dans les années 1970-1980 dans les villes du Sud méditerranéen. À l'expérience, cet outil s'est souvent révélé peu efficace, notamment par le manque de moyens réglementaires et budgétaires pour les appliquer et, surtout, par

absence de maîtrise de la ressource foncière. Si ces outils de planification sont toujours élaborés dans la plupart des agglomérations, il y a aujourd'hui une recherche d'équilibre entre les extensions périurbaines et les préoccupations pour renouveler et régénérer les tissus existants, tant anciens que ceux légués par les périodes coloniales ; aussi, la planification urbaine devient-elle moins coercitive, plus stratégique, au service d'un urbanisme de projet (cf. régénération urbaine, infra).

- Parfois, la réponse a été recherchée dans la création de *villes nouvelles*, périurbaines, dont on organisait le fonctionnement relativement autonome par rapport à la ville centre. L'Égypte s'est engagée dans cette voie pour décongestionner Le Caire. La France a lancé, dans les années 1970, une douzaine de villes nouvelles autour de Paris et des métropoles régionales. L'Algérie pourrait suivre, avec le projet d'Algérie, ville à dresser au milieu du désert, à 200 km au sud d'Alger, pour regrouper 400 000 habitants et devenir un centre d'affaires. Mais en Méditerranée,

Encadré 2 – Les villes nouvelles en Égypte

En Égypte, l'urbanisation se fait au détriment des terres arables puisque la grande majorité des villes se trouve dans les riches terres fertiles du delta et de la vallée du Nil. Outre les efforts de bonification des terres – avec une qualité des terres gagnées sur le désert cependant inférieure à celle de la vallée –, l'État égyptien a engagé depuis 1979 de gigantesques travaux d'urbanisations nouvelles visant à arrêter le trop-plein de l'agglomération cairote et à préserver les terres agricoles du delta et de la vallée sous pression, mais les résultats ont été en deçà des attentes.

Sur six villes nouvelles en chantier dans des terrains désertiques à 20-40 km autour du Caire, deux paraissent prometteuses (Quinze de

Source : G. El Kadi, 2001.

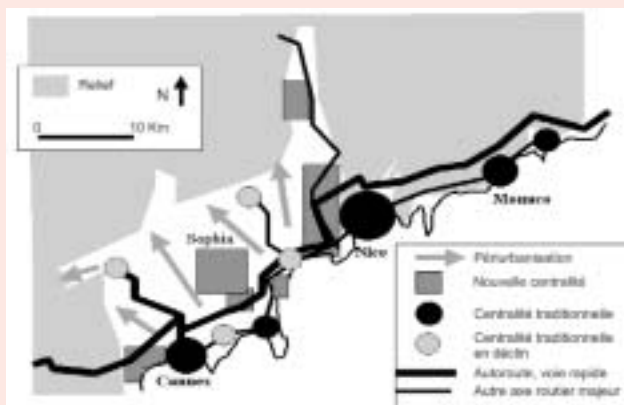
Mai et Dix du Ramadan), avec environ 70 000 habitants, soit encore de faibles effectifs par rapport aux 250 000 à 500 000 envisagés. L'autre tentative de dix nouveaux établissements sur les franges suburbaines du Caire, avec une offre de parcelles viabilisées sans équipements de base, n'a pas non plus connu les réalisations escomptées. Dans les années 1990, quatre villes nouvelles résidentielles ont été lancées à l'est du Grand Caire. De fait, l'articulation entre le développement des villes nouvelles et leur accessibilité demeure une source importante de difficultés, les liaisons ferroviaires projetées n'ayant pas été réalisées.

Encadré 3 – Scénarios de développement de la conurbation Côte d'Azur, en France

Depuis le milieu des années 1960, la conurbation Côte d'Azur s'étale du fait des résidences secondaires et se structure par l'automobile et le développement routier. Ce processus se traduit par une forte consommation d'espace : la surface urbanisée est multipliée par 2,4 et la population par 1,4 entre 1970 et 2000. L'habitat pavillonnaire diffus (mitage) se généralise. Les fonctions commerciales et économiques se redistribuent : de nouvelles centralités

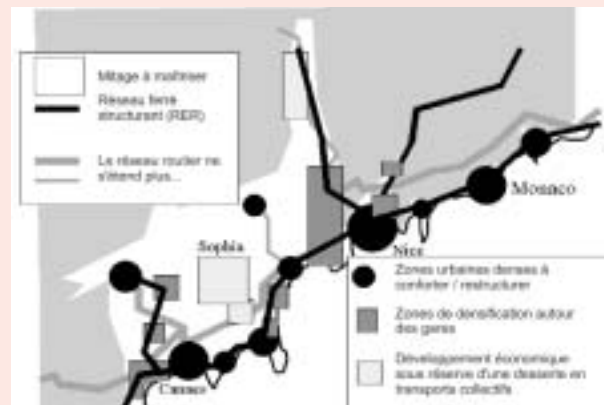
économiques émergent, comme Sophia-Antipolis, branchées sur le réseau autoroutier. Dans le contexte spécifique de la ville méditerranéenne (fortes contraintes topographiques et rareté des surfaces disponibles), l'étalement urbain bute sur la pénurie foncière. Il en résulte une hausse importante des prix immobiliers, renforcée dans le cas particulier de la Côte d'Azur par une intense pression touristique.

Évolution 1960-1990 : la logique automobile



Jusqu'au milieu des années 1960, la conurbation azuréenne s'était structurée autour du chemin de fer. 30 ans après, un scénario de développement durable (de type « rhénan », faisant référence aux villes allemandes et suisses où l'urbanisation reste polarisée autour des axes de transports collectifs) aurait pu canaliser l'urbanisation et recentrer la croissance urbaine autour des axes ferroviaires et des tramways urbains, avec des actions de réhabilitation des centres-villes, d'utilisation des opportunités de restructuration/densification autour des gares et des axes de tramways, et des mesures complémentaires pour défavoriser l'usage de l'automobile dans les zones denses et limiter l'extension du réseau routier. Pour réussir un tel scénario, il aurait fallu un fort engagement des acteurs publics pour mettre en place des outils de maîtrise foncière, de régulation

Scénario « rhénan »



du marché immobilier, de développement des transports collectifs.

L'option récemment prise par les pouvoirs publics à travers la directive territoriale d'aménagement (DTA, document de planification élaboré par l'État et soumis à enquête publique en 2002) voudrait emprunter une autre direction. Elle prévoit des pôles de densification le long des axes ferroviaires et incite à la reconquête des centres-villes. Mais elle projette aussi le renforcement des réseaux routiers et la poursuite du développement des secteurs périphériques. Cette option illustre la difficulté de l'action publique en matière de planification urbaine. L'État doit respecter la libre administration des collectivités locales et peut difficilement imposer aux élus locaux un scénario de type « rhénan ».

Source : G. Jourdan, *Transports, Planification et Gouvernance urbaine : étude comparée de l'aire toulousaine et de la conurbation Nice-Côte d'Azur*, L'Harmattan, 2003.

comme ailleurs, ces opérations publiques, entièrement planifiées, ne semblent, sauf rarement, atteindre les objectifs souhaités, notamment la mixité fonctionnelle, l'équilibre emplois/résidence, l'ambiance d'une réelle urbanité.

- Dans les pays où les mobilités ont explosé, des politiques innovantes d'aménagement cherchent à influencer la mobilité à sa source, à partir d'une organisation des villes jugée plus appropriée. La *planification croisée de la ville et des transports* – combinaison des densités et des transports – a été introduite, depuis peu de temps, dans quelques pays industrialisés tels que Pays-Bas, Grande-Bretagne, Norvège... L'accent est mis sur une certaine densification des tissus urbains, notamment autour des stations et points de correspondance des transports en commun et sur des corridors de transports, afin d'arrêter l'usage excessif de l'automobile pour les déplacements urbains. Étant donné que les documents d'urbanisme contrôlent la surdensité mais presque jamais la sous-densité, l'innovation consiste à définir des densités minimales afin d'accroître les densités résidentielles. La notion de densité minimale paraît ainsi adaptée à une période d'éclatement de la ville et se place dans une optique de développement durable (économies d'énergie dans les transports, réduction des émissions polluantes, préservation des espaces naturels). À Naples, l'articulation des transports urbains et métropolitains illustre cette recherche de coordination de la planification spatiale avec celle des transports (voir encadré 8 infra).

- En fait, contrer l'étalement excessif des grandes métropoles nécessite, plus généralement, la mise en place de politiques volontaires d'aménagement global du territoire national et le déploie-

ment d'un faisceau de mesures, incitatives et dissuasives, destinées à promouvoir le *développement des réseaux de villes moyennes*, en améliorant notamment les conditions d'accessibilité.

Inégalités sociales et écologiques dans des espaces urbains fragmentés

Avec l'étalement des agglomérations, la fragmentation à l'intérieur des villes s'accroît, ce qui, en retour, met à mal la cohésion sociale dans son ensemble. Les disparités ont certes toujours existé, mais cette vieille question réapparaît sous des formes nouvelles, massives. Le processus de fragmentation est probablement plus visible dans les vastes zones métropolitaines, où s'offre au regard une perspective de mosaïque, d'accentuation des différenciations, d'éclatement des villes, que ce soit dans les grandes agglomérations du Sud comme dans celles du Nord. Certains observateurs parlent même de « *catastrophe métropolitaine* », qui aurait fait des villes des agrégats territoriaux centrifuges [Dematteis, 1997].

En tout cas, dans les grandes agglomérations, le cadre de vie et la qualité de l'environnement diffèrent sensiblement d'un quartier à l'autre et cette forme d'inégalité se cumule, le plus souvent, avec celles qui existent en matière de revenu, d'accès au travail, de survie. Outre les extensions périphériques, certains quartiers centraux dérivent vers « l'excellence » avec des prix fonciers très élevés – habitations de luxe et bureaux –, d'autres vers un déclin en ne regroupant que les habitants et les entreprises qui ne peuvent aller ailleurs. Les quartiers défavorisés cumulent à la fois les pro-

Encadré 4 – « Cités privées » en Méditerranée

Les quartiers résidentiels sécurisés sont en général composés de villas et/ou d'immeubles, fermés par un mur de protection, dotés de services et d'équipements réservés (vidéosurveillance, commerces, piscines, espaces verts, terrains de golf...). L'accès à ces ensembles clôturés est limité, surveillé 24 heures sur 24. La gestion de ces ensembles, assurée par des copropriétaires, échappe entièrement aux pouvoirs publics locaux.

Au *Liban*, les premiers « complexes résidentiels gardés » sont apparus dans un contexte de guerre civile (1975-1990), face à une demande de protection et de sécurité des approvisionnements en services. Dans les années 1990, le boom de la construction d'après-guerre, notamment dans l'immobilier de luxe, s'insère dans un contexte d'administration publique rétablie mais sans régulation du foncier. Les investisseurs développent des projets sur des terrains situés en périphérie des agglomérations, sur le littoral, avec comme argument de vente le passage à un « style de vie global ». En 2000, les ensembles résidentiels clos représentaient environ 2 % de l'ensemble des habitations au Liban.

En *Turquie*, les cités privées se sont développées notamment autour d'Istanbul et sur la côte méditerranéenne. À Istanbul, leur expansion est significative depuis une quinzaine d'années : d'abord des petits collectifs de standing dans les parcs d'anciennes propriétés ; puis des villages de vacances sur la côte de la mer de Marmara, devenus des cités d'habitat permanent avec le développement du réseau autoroutier ; enfin, les cités-villas sécurisées des années 1990.

Source : *Études foncières*, plusieurs numéros et autres sources.

Fin 2001, environ 270 cités privées étaient dénombrées sur l'ensemble de l'aire métropolitaine stambouliote, dont « Alkent 2000 » (720 ha) et « Acarkent » (230 ha au milieu de la forêt) sont les plus grandes. Les cités privées se propagent de plus en plus aux marges de l'aire urbaine, au bord du Bosphore, à proximité des forêts ou près de la mer de Marmara ou de la mer Noire, sur des terrains qui ne relèvent pas de la municipalité métropolitaine d'Istanbul.

En *Égypte*, des zones résidentielles exclusives et sécurisées ont été construites le long des plages de la côte Nord-Ouest de la Méditerranée dans les années 1980, puis sur les côtes de la mer Rouge. Au Caire, le phénomène se développe en périphérie de l'agglomération dans les années 1990, facilité par le périphérique : « Mirage City » à New Cairo, « Mena Garden city », « Dreamland », « Golf City », « Beverly Hills »... comptent parmi les principaux projets réalisés ou en construction, quelques-uns avec une offre de plus de 1 000 villas par lotissement.

En *Espagne*, quelques complexes immobiliers sécurisés sont nés sur la côte méditerranéenne, pour des résidences secondaires ou d'habitation.

En *France*, les enclaves habitées par les classes moyennes supérieures prolifèrent à présent : quatre à Montpellier, trois à Avignon, 20 à Toulouse... La Côte d'Azur compte plusieurs enclaves résidentielles sécurisées dont le « Domaine des Hauts Vaugrenier » (170 ha) entre Nice et Antibes ou, dans l'hinterland, le « Domaine de Terre blanche » (265 ha) près de Cannes.

blèmes socioéconomiques et d'environnement, d'accès aux transports, d'accès au logement, d'accès à l'eau, de risques sanitaires...

À la progression des inégalités et la fragmentation des espaces urbains, s'ajoutent parfois un retour de réflexe sécuritaire, des processus de repliement..., et, lorsque les conditions sociales se durcissent, la fragmentation débouche sur l'enfermement progressif sur eux-mêmes des quartiers pauvres comme des quartiers prospères. « Parfois, ce sont des quartiers entiers qui s'emmurent, les uns pour se garder des voleurs, les autres pour se garder des gendarmes. »⁸ L'essor de nouveaux quartiers résidentiels clôturés, où se retranchent les classes moyennes et supérieures, est un phénomène qui s'observe dans plusieurs régions de la planète. Ce mode de « développement urbain » a fait aussi son apparition en Méditerranée.

Ces bouleversements en cours sont en *rupture avec le modèle méditerranéen* et européen de ville mixte et compacte. Les villes seraient-elles en phase de transition vers le modèle de ville éclatée, avec ses ghettos? En tout cas, la prolifération de zones privées et sécurisées montre un mode de développement urbain réglé uniquement par le marché, où la planification urbaine et le droit se révèlent impuissants pour réaliser la ville idéale présentée dans les textes, héritée de la cité d'antan.

Dans les régions méditerranéennes, là où les villes étaient traditionnellement équilibrées, le processus de développement des villes privées semble en partie engagé. Va-t-il amener à l'éclatement des villes, avec des enclaves du « bien-être » d'une part, et l'habitat « négligé » ou ville informelle d'autre part? *L'enjeu est important pour la région*, car ce processus fait courir des risques non négligeables à l'essence même de la cité, au principe de brassage qui en fait le fondement.

Quels efforts sont menés pour tenter d'empêcher la ségrégation, pour lutter contre l'exclusion, au Nord comme au Sud? Répondre à ces questions nécessiterait de se pencher sur les politiques sociales menées dans les différents pays méditerranéens, ce qui sort du cadre de cet ouvrage. Cependant, on pourra approcher la ségrégation via ses formes spatiales et environnementales.

Dans la lignée du Sommet mondial de Rio en 1992 et de la Conférence sur les établissements humains (Habitat II) à Istanbul en 1996, la communauté internationale a défini les objectifs du Millénaire en 2000 et le Plan d'action de Johannesburg en 2002, visant à intégrer les dimensions sociales, environnementales et économiques du développement. Pour que cette intégration soit facilitée, ils encouragent à *se pencher sur les liens entre équité sociale et qualité de l'environnement* dans les espaces urbains.

Vulnérabilités urbaines aux risques naturels et technologiques

Des signaux d'alarme sont périodiquement tirés par des scientifiques qui prévoient, pour ce XXI^e siècle, une augmentation significative de la vulnérabilité urbaine aux risques comme conséquence, d'une part, de la croissance des villes, démographique et/ou spatiale; d'autre part, des impacts des changements climatiques avec des catastrophes hydro-météorologiques plus fréquentes et intensives, aux échelles globale et régionale.

La région méditerranéenne est particulièrement sensible aux accidents météorologiques et surtout aux *séismes*, dont les villes,

par leur concentration, additionnent les conséquences. Certains pays comme le Maroc, l'Algérie, l'Italie (avec en plus le risque volcanique), la Grèce et la Turquie comptent parmi les plus vulnérables en matière de risques sismiques. Par ailleurs, les *inondations catastrophiques*, liées aux précipitations parfois violentes du climat méditerranéen, mais aggravées par le déboisement et les constructions sur les pentes, constituent un risque majeur pour

Tableau 3 – Bilan de catastrophes naturelles récentes en région méditerranéenne Sud et Est

		Nombre de victimes	Sinistrés, sans-abri
Izmit (Turquie)	Séisme, août 1999	17 200 morts 44 000 blessés	600 000
Alger, Bab el-Oued	Inondations, novembre 2001	920 morts	50 000
Alger et Boumerdès	Séisme, mai 2003	2 200 morts 10 200 blessés	120 000
Province d'Al Hoceïma (Maroc)	Séisme, février 2004	600 morts 920 blessés	30 000

Encadré 5 – L'accident industriel de Toulouse en France

À Toulouse, en septembre 2001, l'explosion d'un entrepôt de l'usine chimique AZF a été l'accident industriel le plus important enregistré en France en 20 ans. Cette usine chimique, classée Seveso * et spécialisée dans la fabrication d'engrais destinés à l'agriculture, est située dans la banlieue sud-ouest de l'agglomération toulousaine, à moins de 5 km du centre-ville. L'entrepôt ayant explosé contenait un stock de produits (environ 300 t de nitrate d'ammonium et d'ammonitrate) non conforme aux spécifications et normes requises. L'explosion a provoqué un incendie de l'usine, une secousse (équivalente à un séisme de magnitude 3,2 sur l'échelle de Richter) et un immense souffle.

Les impacts ont été très sévères : 30 morts et 2 400 blessés par l'explosion ; destruction de 2 500 logements, de plusieurs établissements scolaires, d'un hôpital, de bâtiments de l'université de Toulouse et de résidences universitaires par le souffle. L'usine AZF avait été construite dans les années 1920, éloignée de la ville ; l'urbanisation l'a progressivement rattrapée depuis les années 1960 ; aujourd'hui, 30 000 personnes vivent dans le périmètre direct de cette zone chimique. La situation était dénoncée depuis plusieurs années par les associations de riverains et d'écologistes.

* Du nom de la directive européenne concernant les établissements qui présentent des risques industriels majeurs et qui, depuis 1996 (directive « Seveso II »), s'applique aussi aux établissements contenant des substances dangereuses.

Source : IFEN, *L'Environnement en France*, 2002.

bon nombre de villes méditerranéennes en Espagne, France, Italie, Algérie, etc.

À l'avenir, les inégalités devant les risques pourraient se creuser entre les rives Nord et Sud. En effet, si des progrès substantiels ne sont pas enregistrés sur le triple front de la prévention (arrêt des urbanisations dans les zones à risques), de la lutte contre l'habitat précaire ou non conforme aux normes et de la mise en œuvre de normes de sécurité dans les constructions urbaines, alors la vulnérabilité des grandes agglomérations des pays Est et Sud augmentera, de même que l'impact des catastrophes dans ces vastes concentrations urbaines. Inondations, séismes, glissements de terrain ont certes des traits en commun quel que soit le lieu de l'événement, mais les enjeux ne sont pas du tout du même ordre du point de vue humain, les zones urbaines d'habitat spontané des pays du Sud et de l'Est, très peuplées, étant particulièrement vulnérables. Des catastrophes très meurtrières survenues récemment l'ont, hélas, mis en évidence.

En ce qui concerne les *risques technologiques*, des enseignements peuvent être tirés de l'accident survenu à Toulouse en 2001 qui, après celui de Seveso dans la banlieue de Milan en 1976, relance la question de la présence de sites industriels à risque, et classés comme tels, dans ou à proximité des zones fortement urbanisées. La question est d'autant plus inquiétante qu'à Toulouse, l'extension spatiale de la ville vers le Sud-Ouest s'est faite en toute légalité.

Que peut-on faire dans les pays, à l'échelle locale, à l'échelle méditerranéenne ? Tout d'abord, il serait utile de se détacher de la logique de l'imprévisible, car beaucoup d'accidents et de catastrophes pourraient avoir des impacts moindres en agissant en amont, sur les modes d'urbanisation.

Lors de la clôture de la Décennie internationale des *catastrophes naturelles*⁹, il a été mis en exergue que la prévention de ces catastrophes et les démarches de développement durable constituent deux univers de préoccupations qui s'ignorent presque totalement. Dans une perspective de développement durable, la vision classique de la gestion des risques se trouverait inversée : le point de départ serait constitué par des démarches de développement et d'aménagement du territoire en intégrant les risques... et non l'inverse, ce qui est loin d'être le cas dans la presque totalité des pays concernés de la planète. Deux des propositions pour l'action formulées dans cette manifestation sont ici rappelées :

- Aller progressivement vers un décloisonnement de la gestion des risques naturels, en les traitant aussi comme des problèmes de développement économique, sociaux et environnementaux. Les intégrer dans les politiques, plans et programmes de développement ou d'aménagement du territoire à toutes les échelles. Par exemple, en France, des plans de prévention des risques naturels prévisibles, établis pour plus de 2 700 communes, devraient être repris dans les plans d'occupation des sols ou dans les règles et servitudes de construction.

- Donner la priorité, dans les stratégies de développement durable, à des politiques de réduction de la vulnérabilité aux risques majeurs – et en particulier de la vulnérabilité des populations les plus défavorisées, notamment dans les grandes villes du Sud. En Turquie, Izmit, Bursa et autres agglomérations de la région très vulnérable de Marmara montrent des exemples de ce type de

démarche, avec des Agendas 21 locaux réorientés depuis 2000 vers la prévention et la préparation aux catastrophes naturelles.

En matière de *risques industriels*, les politiques de prévention sont appelées à :

- intégrer la réduction des risques à la source (mise en place du management de la sécurité dans les entreprises concernées) ;
- organiser des systèmes d'inspection spécifiques pour les établissements à risque (dans les pays méditerranéens de l'UE, la prévention et la gestion des risques industriels sont réglementées par deux directives de 1996, Seveso II et la directive dite IPPC sur la prévention et la réduction intégrées de la pollution) ;
- inclure les risques technologiques dans les documents d'urbanisme (pour les installations nouvelles, autorisation subordonnée à leur éloignement des zones d'habitation ; pour les installations plus anciennes, non-autorisation d'urbanisations nouvelles à proximité).

En définitive, sans une meilleure maîtrise de l'urbanisation et des actions sur les modes réels de production de la ville en amont, les mesures techniques de gestion de crise, de protection civile et de secours ne feront que constater les dégâts. Des efforts soutenus s'avèrent nécessaires sur un double front :

- En amont, la prévention et la réduction de la vulnérabilité passent par des alternatives réelles à la spéculation foncière et immobilière, afin d'arrêter les urbanisations à proximité des établissements industriels à risque, les constructions en zones inondables et/ou à structure non conforme aux normes antisismiques, l'artificialisation des pentes due aux infrastructures et au déboisement.

- En aval, les actions techniques de gestion des catastrophes, de protection civile et de secours pour atténuer les impacts.

Les actions de coopération à l'échelle méditerranéenne se sont en général concentrées sur la gestion des crises ; à l'avenir, il importe de soutenir et renforcer la prévention.

Des déplacements de plus en plus longs dans les agglomérations

Les transports urbains constituent une composante essentielle de la qualité de vie et de l'accessibilité de la ville pour les populations résidentes tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'agglomération centrale. Les impacts des transports urbains sur l'environnement concernent deux types de préoccupations aux logiques un peu différentes :

- la santé publique et l'environnement local, avec la réduction de la pollution atmosphérique (cf. environnement urbain, infra) ou du bruit imputables aux modes de transport ;

- la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre, essentiellement dioxyde de carbone et oxydes d'azote (CO₂ et NO_x), dont les effets ne sont pas seulement locaux mais globaux – menaces sur le climat et les écosystèmes –, à travers la mise en place de plans d'action (cf. chapitres Transports et Énergie).

On s'intéressera ici aux modes de déplacements autant dans les zones centrales des villes méditerranéennes qu'à leurs périphéries. Le contexte est caractérisé par l'usage croissant de la voiture individuelle, mode de déplacement coûteux sur le plan de l'environnement en termes de gaspillage d'énergie et d'émissions polluantes. Par ailleurs, les modes de déplacements dans les agglomérations

sont étroitement liés aux *morphologies urbaines*. Des comparaisons internationales effectuées sur trente grandes villes¹⁰ ont mis en évidence que l'usage de l'automobile dans les agglomérations est d'autant plus important que les densités urbaines sont faibles.

Les individus qui résident dans les zones périphériques peu denses parcourent quotidiennement, en automobile, des distances 2 à 3 fois plus longues que ceux qui résident dans les zones centrales des agglomérations, sans y consacrer plus de temps. Les distances relativement longues entre origines et destinations de déplacements, la faible desserte en transports en commun et la facilité de circulation automobile comme de stationnement rendent l'usage de la voiture quasiment obligé. La situation est totalement inverse dans les zones les plus densément bâties, où l'usage de l'automobile est très contraint (rareté du stationnement, congestion...) et les transports en commun attractifs.

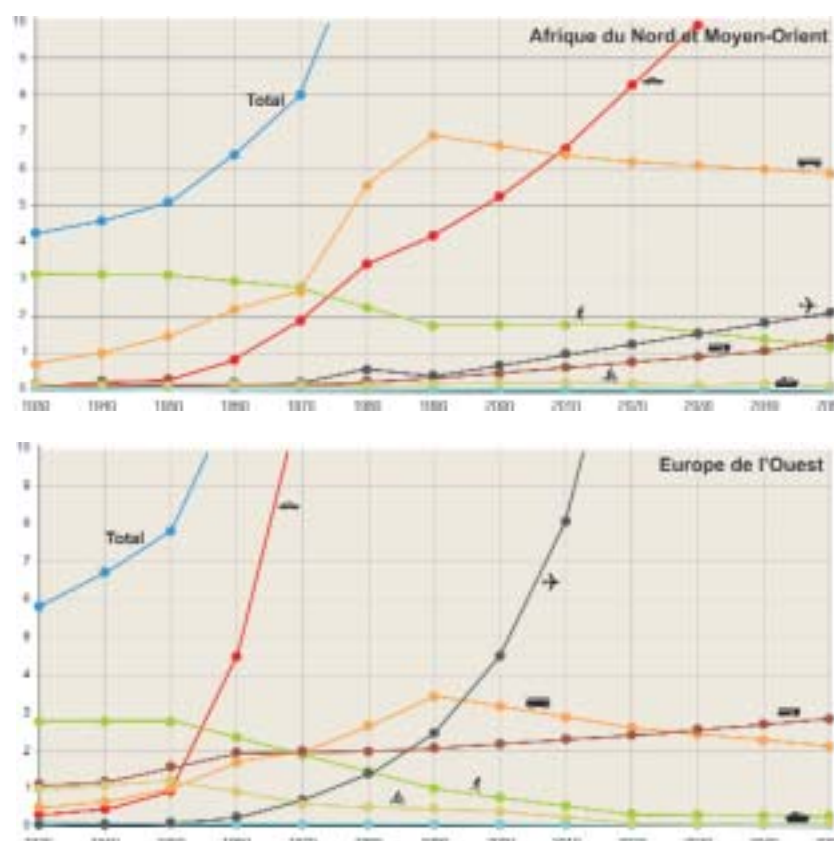
Les distances quotidiennes parcourues varient ainsi très fortement selon la position dans une agglomération. Il en résulte des consommations de carburant et des émissions polluantes multipliées par un facteur allant jusqu'à 5 lorsque l'on passe des résidents des zones centrales à ceux des zones périphériques ou des communes rurales en frange urbaine¹¹. Cette situation prévaut dans les agglomérations des pays méditerranéens européens. Qu'en est-il dans les agglomérations méditerranéennes au Sud et à l'Est ?

La « transition automobile » au Sud et à l'Est en toile de fond

Les trois rives de la Méditerranée, on l'a vu, connaissent une dilatation des espaces urbains ; celle-ci se traduit par des espaces de mobilité quotidienne élargis. Les distances de déplacement de plus en plus longues imposent le recours à des moyens de trans-

Figure 9 – Modes de déplacements des personnes, Afrique du Nord/Moyen-Orient et Europe de l'Ouest

Estimations et projections (km/personne/jour)



Source : F. Papon (INRETS), d'après A. Schafer pour voiture, bus, train et avion ; autres sources pour les autres modes.

Les projections à 2050 sont basées sur trois constats des évolutions au cours de l'histoire et partout dans le monde : la mobilité des individus augmente avec le revenu, le temps passé dans les transports demeure relativement constant (1-1,5 heure par jour), des moyens de transport plus rapides sont utilisés pour parcourir de plus longues distances dans le même temps.

Dans les pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, les déplacements motorisés, essentiellement en bus et voiture, croissent notablement depuis 20 ans. Vers 2010-2020, encore plus au-delà, la voiture sera largement majoritaire (10 km/hab./jour en 2030), tandis que le bus poursuivra son déclin.

Dans les pays d'Europe de l'Ouest, le scénario à 2050 suggère que la part de mobilité assurée par les transports à grande vitesse (avion, trains à grande vitesse, voiture) augmentera considérablement pour couvrir de longues distances. En 2004 déjà, les déplacements en voiture représentent 60 km/hab./jour (hors échelle dans le graphique).

Six enjeux de développement durable

port motorisés et rapides, voiture individuelle et/ou transports collectifs. Les motifs de déplacement sont dominés par le travail et les études, avec une importance croissante des loisirs dans les agglomérations des pays développés.

En 2003, par rapport aux pays développés de la rive Nord (taux de motorisation supérieur à 590 voitures pour 1 000 habitants), les niveaux de motorisation sont relativement faibles au Sud et à l'Est (moyenne de 124 voitures pour 1 000 habitants) et les taux varient entre 64 voitures pour 1 000 en Égypte et 520 au Liban (voir tableau 25 dans l'annexe statistique). Il s'agit là de moyennes nationales. Les taux de motorisation sont supérieurs dans les villes, par exemple Le Caire, avec un taux qui serait supérieur à 110 pour 1 000 habitants.

Les contrastes entre le Nord et le Sud restent donc forts, mais pour combien de temps encore ? Les différences dans le niveau de revenus et de pouvoir d'achat des populations urbaines, les perspectives de croissance économique incertaines suggèrent que la banalisation totale de l'automobile ne serait pas pour demain dans les pays de l'Est et du Sud ; mais d'autres facteurs (baisse du prix des voitures, forte attraction de l'automobile surtout chez les classes moyennes, volonté politique de démocratiser l'accès à la voiture par l'abaissement significatif des droits de douane, zone euroméditerranéenne de libre-échange envisagée pour 2010...) amènent à penser que la « transition vers l'automobile » des agglomérations du Sud et de l'Est serait en train de se faire.

À l'échelle mondiale, des modèles prospectifs globaux sur la mobilité des personnes et la répartition modale des déplacements à l'horizon 2050 [Schafer, MIT, 2000], laissent prévoir que les pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient connaîtront la motorisation de masse vers 2010. Ces modèles n'ont aucun caractère prédictif mais donnent une première indication sur les évolutions en cours : les pays méditerranéens de l'Est et du Sud seraient en phase de transition automobile, dont il s'agit de cerner les modalités particulières.

Afin de mieux cerner ces tendances dans les villes des rives Est et Sud de la Méditerranée, les modes de déplacements dans un échantillon de *six grandes métropoles* (Istanbul, Beyrouth, Le Caire, Tunis, Alger, Casablanca) ont été analysés¹². L'accent est mis sur les déplacements motorisés à l'échelle de l'agglomération élargie, même si l'on sait que la mobilité à pied, mal connue et en général sous-estimée lors des enquêtes de mobilité, demeure relativement importante dans les villes petites et moyennes¹³, ainsi que dans les zones centrales des grandes agglomérations méditerranéennes.

Usage croissant de la voiture individuelle et déclin des transports collectifs organisés. Le tableau 4 montre la répartition modale des déplacements motorisés. Pour chaque agglomération, il s'agit de taux moyens qui recouvrent des disparités importantes selon les catégories sociales, notamment entre ceux qui utilisent la voiture particulière et ceux qui dépendent des transports collectifs.

Les transports collectifs dominent encore au Caire, à Istanbul et à Alger, mais leur suprématie semble menacée à Casablanca et Tunis. La part de la voiture particulière est considérable à Beyrouth, avec un taux supérieur à 70 % atypique pour la région¹⁴ ; en 2003, ce taux serait de 85 %. À Tunis, l'usage de la voiture s'est développé dans les années 1990, malgré l'apport du métro léger dans la partie centrale de l'agglomération ; des projets

Tableau 4 – Répartition des déplacements motorisés dans six métropoles des PSEM (estimations, en %)

Agglomération	Istanbul 2000	Beyrouth 1994	Le Caire 1998	Tunis 2000	Alger 1998	Casablanca 2000
Transports collectifs	71	29	74	50	52	45
Voiture particulière (+ taxi individuel)	29	71	26	50	48	45 (+10%)
Total	100	100	100	100	100	100

Source : X. Godard, d'après des enquêtes ménages récentes et des estimations de diverses sources.

La classification des différents modes n'est pas évidente : par exemple à Casablanca, les petits taxis (taxi compteur à l'intérieur du périmètre urbain), rangés en mode individuel dans ce tableau, peuvent aussi être inclus en mode collectif car ils pratiquent en fait le double usage (covoiturage autorisé).

Tableau 5 – Évolution de la répartition modale des transports au Caire

Modes motorisés	Part de marché (%)	
	1971	1998
Voiture et taxi individuel	13	26
Métro	0	17
Tramway	15	2
Bus et minibus	62	19
Taxis collectifs	0	28
Divers (rail, bateau)	9	7

Source : Enquêtes ménages 1971 et 1998.

La part des modes individuels demeure très minoritaire quoiqu'en augmentation sensible, grâce au développement du réseau routier et la multiplication de viaducs autoroutiers urbains (*fly over*) et autres infrastructures lourdes (ponts sur le Nil, tunnel urbain, *ring road*), qui, dans la plupart des cas, ne sont pas autorisées aux transports collectifs et favorisent l'automobile. Au sein des transports collectifs, le système traditionnel à base de bus et de tramway a été supplanté par les microbus ou *shared taxis* (taxis collectifs) qui constituent le premier mode en importance (28 % des déplacements) et par le métro qui a connu un remarquable succès de fréquentation (17 %), même s'il ne couvre encore qu'une partie des axes de transport de l'agglomération.

sont à l'étude pour améliorer l'offre de transports collectifs à l'échelle métropolitaine, faute de quoi la part de la voiture dans les déplacements motorisés pourrait être de l'ordre de 60 % à l'horizon 2010.

Dans toutes les agglomérations, la part de la voiture individuelle semble en augmentation rapide. L'exemple du Caire permet de mieux cerner ces évolutions (tableau 5 ci-dessus).

On serait donc en présence d'une dynamique de forte croissance de la motorisation individuelle dans la décennie 1990, à l'exception peut-être d'Alger¹⁵. La libéralisation progressive des

Tableau 6 – Parts des transports de type artisanal/informel dans le total des transports collectifs (début des années 2000)

Istanbul	<i>Dolmus</i> , services et minibus privés	30 à 38 %
Beyrouth	Taxis services (taxis collectifs s'arrêtant à la demande, non équipés de compteurs, dotés d'une plaque rouge)	79 %
	Microbus, avec une capacité de 9 à 15 personnes, qui fonctionnent comme des taxis services et assurent la desserte entre la ville de Beyrouth et son agglomération	9 %
Le Caire	<i>Shared taxis</i> (microbus d'une dizaine de places assises), qui fonctionnent sur itinéraires fixes selon des autorisations accordées par l'un des 3 gouvernorats de l'agglomération	28 %
Alger	Minibus	50 %
Casablanca	Taxis collectifs et petits taxis	23 et 10 %

Encadré 6 – Les métros et tramways dans six métropoles des PSEM

Le Caire a engagé avec succès un programme d'investissement de métro, avec une première ligne régionale ouverte en 1987, qui transporte plus d'un million de voyageurs quotidiennement, et une ligne urbaine ouverte en 2000 qui transporte 500 000 voyageurs. La part du métro est ainsi devenue significative dans les déplacements collectifs (17 %), avec une tarification particulièrement favorable aux élèves, étudiants et fonctionnaires. Une troisième ligne de métro est en projet. Dans le même temps, le tramway a connu le déclin (2 %), par manque d'investissements de modernisation.

Istanbul connaît une variété de transports en site propre et ferroviaire (métro léger, tramway, métro, train suburbain), avec une part de marché encore limitée (de l'ordre de 6 % des déplacements en mode collectif). Des investissements importants seraient nécessaires pour le développement de dessertes ferroviaires régionales à l'échelle de l'aire métropolitaine.

Tunis a enregistré des progrès sensibles avec son réseau assez complet de métro léger, dans la partie centrale de l'agglomération, réalisé sur une quinzaine d'années. Le succès de cet investissement phare (25 % des déplacements en mode collectif) est maintenant contrebalancé par la saturation du réseau. Un projet de réseau ferroviaire régional est à l'étude, dont la réalisation permettrait de redynamiser les transports collectifs à l'échelle de l'agglomération et de l'aire métropolitaine.

Alger a opté pour la réalisation d'un métro dont les travaux ont commencé il y a près d'une quinzaine d'années maintenant. De nombreux aléas de tous ordres (politiques, économiques...) ont ralenti cette réalisation qui devrait pouvoir s'achever dans les prochaines années.

Beyrouth ne s'est pas engagée dans cette voie, malgré les orientations du plan directeur de transports de 1994 (IAURIF).

Casablanca débat depuis une vingtaine d'années de son projet de métro mais se heurte à l'obstacle du financement ; aucune issue n'était en vue en 2003.

importations de véhicules (neufs et d'occasion), les programmes nationaux pour favoriser l'accès à la voiture (Tunisie, Maroc), la crise de l'offre de transports collectifs organisés ont sans doute contribué à alimenter l'équipement des ménages, que ce soit l'acquisition de nouveaux ménages à l'automobile ou la multimotorisation des ménages les plus aisés.

Des transports collectifs entre le formel et l'informel. Les systèmes de transport collectif ont sensiblement évolué, la période charnière de ces évolutions se situant au milieu des années 1980.

La situation médiocre des entreprises publiques d'autobus et de bus pour la desserte suburbaine ou interurbaine et la dégradation de leur offre par rapport aux besoins croissants de déplacements ont conduit la plupart des pays (sauf la Tunisie) et des grandes agglomérations à amorcer l'ouverture au secteur privé, avec des résultats mitigés (sur la déréglementation du secteur, voir le chapitre Transports) ; en 2000, les déplacements en autobus, publics et privés, semblent devenir minoritaires au sein des transports collectifs (les taux varient entre 20 % à Casablanca et 1 % à Beyrouth), sauf à Tunis, où les autobus assuraient près de 68 % des déplacements en mode collectif dans l'agglomération en 1998.

D'autres modes de transport collectif, exploités de manière artisanale, ont pris le relais. C'est le cas des *microbus et taxis collectifs*, formels et informels, qui ont pris une place de plus en plus importante dans les déplacements urbains et périurbains. À la fois réponse et signe d'une crise du transport collectif organisé, leur développement est relativement récent. À Istanbul, le *dolmus*, taxi collectif informel, était un mode traditionnel de transport très important dans le passé, mais combattu par les autorités : une nouvelle forme artisanale et souple a émergé, appelée « service », pour le ramassage d'employés ou de scolaires par minibus. À Beyrouth, les microbus n'existaient guère en 1994, alors qu'ils représentent une dynamique d'offre importante en 2002. À Tunis en revanche, le transport artisanal à base de microbus (louages) ne joue un rôle que pour les dessertes suburbaines et c'est un système organisé à base d'entreprises qui prédomine, principalement d'une nouvelle entreprise publique.

En général, il s'agit de véhicules de faible capacité (jusqu'à 10-15 personnes), parfois de fourgonnettes aménagées. Cette forme de transport collectif est aujourd'hui en plein essor.

Enfin, les systèmes de transport collectif haut de gamme, de type *métro* ou *tramway*, connaissent des destins variés dans les six agglomérations, en raison notamment des investissements considérables que ces options impliquent.

Une question récurrente à propos des transports en site propre est celle des bénéficiaires et utilisateurs : permettent-ils un transfert modal d'utilisateurs de la voiture particulière ? À Tunis, le métro léger a effectivement attiré des passagers venant de l'automobile lors de l'ouverture des lignes, mais cet effet s'est dilué progressivement. La qualité de service offerte par le métro, avec des rames saturées aux heures de pointe, est sans doute insuffisante pour attirer durablement des automobilistes dès lors que les conditions de circulation ne sont pas trop dégradées. Dans le cas de Casablanca, avec de fortes disparités de revenus, une question majeure concerne la capacité du métro à attirer à la fois les catégories défavorisées et les classes moyennes supérieures tournées vers l'automobile. Dans un contexte financier peu favorable, il paraît difficile que le métro puisse satisfaire plusieurs objectifs à

Six enjeux de développement durable

la fois : assurer un transport de masse sur les liaisons centre-périphérie, maintenir un taux satisfaisant de couverture des coûts par les recettes, attirer les usagers de l'automobile. Le mode de financement et la tarification du métro dépendent en grande partie des réponses à cette question.

Mieux gérer les déplacements dans les villes

Les villes du Sud et celles du Nord connaissent de nombreuses difficultés communes :

- pour l'aménagement de l'espace, extension et périurbanisation continues, déclin des densités dans les zones centrales ;
- pour les transports urbains, trafic automobile et taux de motorisation en hausse, recul général des déplacements effectués en transports publics, allongement des trajets motorisés et notamment en voiture, congestion et encombrements ;
- pour la pollution atmosphérique locale, augmentation de la pollution à l'ozone, présence de plusieurs autres polluants (voir qualité de l'air, infra) et niveau élevé de bruit.

Nombre de ces difficultés se ressemblent, quelques-unes se posant de manière plus aiguë dans certaines agglomérations. Les carences institutionnelles, la taille et la configuration économique des villes conditionnent les politiques à mettre en place, les enjeux d'avenir et les marges de manœuvre différant selon les pays.

Dans les villes du Sud, mieux articuler les systèmes de transports collectifs

Dans les grandes agglomérations du Sud, dans une moindre mesure à Beyrouth, le minibus, le bus, les taxis collectifs, formels et informels, assurent une part très significative des déplacements urbains et périurbains. Les futurs semblent ouverts pour les agglomérations et les pays du Sud, « condamnés » à innover, car la reproduction à l'identique du modèle européen de domination automobile, malgré son attraction, semble difficile ; de plus, elle conduirait aux mêmes impasses que connaissent les agglomérations du Nord. Plusieurs pistes sont à creuser.

- Faciliter davantage l'accès à la ville et renforcer les transports collectifs (notamment en site propre et ferroviaires) avant que la motorisation de masse ne se développe. La reconquête du marché des transports collectifs se heurte cependant au problème du financement des transports publics. Dans la grande majorité des villes, les autorités disposent rarement de ressources (recettes propres par le biais d'impôts locaux spécifiques liés aux transports) pour garder en place des tarifs bon marché ; l'intervention de l'État joue alors un rôle décisif pour stopper les spirales de la baisse de fréquentation, des déficits croissants, des tarifs en hausse et du déclin des transports en autobus ou par rail.

- Tirer parti des spécificités de leurs systèmes de transports collectifs de type artisanal/informel (microbus, taxis collectifs et formes apparentées), qui offrent un apport indéniable. Leur souplesse permet la desserte des zones urbaines délaissées par les transports collectifs classiques et ce dans des conditions intéressantes pour les usagers. Leur taux de remplissage permet de maintenir un coefficient relativement bas d'émissions polluantes par voyageur-kilomètre. En revanche, cet avantage est contrebalancé par l'âge du parc automobile (10 ans, parfois... 30 ans), avec des impacts lourds sur la pollution atmosphérique locale. Des efforts antipollution importants sont donc nécessaires

(renouvellement du parc automobile, utilisation de carburants moins polluants, régulation des licences...).

- Imaginer un urbanisme où l'automobile s'adapte progressivement à la ville et non l'inverse, afin que les villes ne soient pas défigurées par des pénétrantes ou des rocade comme l'ont été les agglomérations du Nord.

Les questions soulevées constituent des enjeux d'ordre politique qui, portant sur le fonctionnement de la cité, se posent autant aux collectivités locales/régionales qu'à l'État central et aux organismes de coopération internationale. Or il convient de noter que les financements nationaux et internationaux en faveur des réseaux ferroviaires urbains et régionaux sont pour la plupart affectés aux capitales (politiques, économiques) des pays. Compte tenu de l'importance stratégique des capitales, ce ciblage des financements et des investissements semble logique... mais jusqu'à un certain point, car il se fait au détriment des besoins de financement des transports des villes d'importance secondaire et tertiaire. Une vision d'ensemble des questions de financement contribuerait à un meilleur équilibre entre les différentes villes d'un pays.

Dans les villes du Nord, la bataille pour moins de pollution

Pour les agglomérations nord-méditerranéennes, et notamment des 4 pays UE-Med¹⁶, l'enjeu majeur est de réduire les pollutions ainsi que leur responsabilité à l'égard de l'effet de serre, où la part des transports urbains ne cesse d'augmenter.

La France et l'Italie ont mis en place des politiques de transports urbains innovantes, appliquées à grande échelle. Les plans de déplacements urbains (PDU) en France et les Plans urbains de trafic (PUT) en Italie¹⁷ ont pour but de promouvoir les transports collectifs et des modes de transport moins polluants. Bien que ces outils soient anciens, 1982 pour le PDU français et 1986 pour le PUT italien, ils ont été relancés dans les années 1990, dans le contexte des engagements formels pris par les deux pays pour réduire leurs émissions (protocole de Kyoto). Il est encore tôt pour dresser un bilan de ces expériences récentes, mais utile d'évoquer les principales innovations introduites par ces plans (encadré 7).

Deux enseignements au moins peuvent être tirés des PDU français :

- Censés réduire la circulation automobile, la très grande majorité des plans n'envisagent que des reports modaux. Or, une baisse relative des déplacements automobiles peut s'accompagner d'une augmentation de voitures et des distances parcourues, la circulation globale dépendant d'abord de la croissance du nombre des ménages et du taux d'équipement. La question essentielle ne serait donc pas le report entre modes de déplacement mais la réduction du trafic automobile.

- La plupart des mesures en faveur des transports collectifs portent sur les zones denses, où des transferts modaux peuvent être suscités car c'est là que les transports collectifs sont les plus rentables. Mais la circulation vient de la périphérie, où la population s'accroît. C'est donc en agissant sur les distances plus grandes à l'échelle des régions urbaines¹⁸, des bassins de vie des agglomérations, que la bataille pour moins de pollution et de congestion devrait porter plus de fruits.

Encadré 7 – Des plans de déplacements dans les agglomérations françaises

La loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie de 1996 contraint toutes les villes françaises de plus de 100 000 habitants à se doter d'un plan de déplacements urbains (PDU) des voyageurs et des marchandises, avec des objectifs et un contenu obligatoires : diminuer le trafic automobile, développer l'usage des transports collectifs et des moyens de déplacement économes et peu polluants, affecter la voirie aux différents modes. Ces plans sont conçus par les autorités organisatrices des transports urbains, à l'intérieur des périmètres des transports urbains dans les agglomérations. À la mi-2003, sur les 72 agglomérations de plus de 100 000 habitants concernées, 43 disposaient d'un PDU approuvé.

La loi assigne aux PDU l'obligation de *diminuer la circulation automobile*. Seul le PDU d'Île-de-France vise une baisse des distances parcourues en voiture de 3 % pour 2005 ; les autres agglomérations visent une baisse des déplacements en voiture de quelques points, en général à l'horizon 2010, ce qui ne conduira pas nécessairement à une diminution de la circulation automobile, du fait de l'allongement des trajets et de l'équipement croissant des ménages périurbains. Les villes ayant eu des politiques globales et cohérentes dans la durée (notamment Grenoble, Nantes et Strasbourg) sont parvenues à contenir la croissance continue de l'usage de la voiture individuelle dans les déplacements mécanisés ; les villes méditerranéennes n'ont pas encore enregistré de tels progrès.

Les plans prévoient une progression de 2 à 6 % de la part des *transports collectifs* pour 2010. La préférence va très souvent aux tramways (Strasbourg, Nantes, Grenoble, Bordeaux, Montpellier, dans quelque temps Nice, Paris...), qui présentent des avantages techniques par rapport à l'autobus (fort débit dans de bonnes conditions) et des avantages économiques par rapport au métro (au km, coût 10 fois inférieur). Les améliorations des réseaux de bus incluent des couloirs réservés et la priorité aux feux. Les mesures portent aussi sur une amélioration de l'attractivité des transports collectifs (horaires précis, fréquence des passages, harmonisations tari-

Source : *Environnement Magazine*, octobre 2002 ; CERTU/GART, 2002.

fares...). Les modes « doux » (vélo et pistes cyclables) sont également encouragés. Toutes ces mesures concernent principalement les zones denses, tout en renforçant parfois l'offre ferroviaire des zones périurbaines.

Les PDU font du *stationnement* un outil important pour contenir l'invasion de la voiture en centre-ville : offre globale et tarification différenciée selon les usages pour favoriser les résidents qui laissent leur auto au parking, pénaliser les « navetteurs » qui la prennent pour aller au travail, et permettre le stationnement de courte durée lié aux achats. Des parkings-relais sont alors implantés le long des lignes de transports collectifs, pour faciliter l'accès à ces derniers.

Quant à la *voirie* et aux réseaux routiers, les routes pénétrantes devraient être restreintes. La majorité des PDU projettent la création ou le bouclage de rocade, conçues pour écarter le trafic de transit au cœur de l'agglomération. Des effets pervers peuvent avoir lieu : conçu pour résorber le trafic, le contournement fonctionne en fait comme un aspirateur à voitures, et les périphériques ouverts sont quelque temps après saturés aux heures de pointe sans que le trafic ne régresse par ailleurs. Pour contrebalancer l'offre nouvelle de voirie, 1/3 des PDU envisagent une requalification de la voirie (Grenoble, Lyon, Marseille, Nantes...), où l'espace est partagé au profit des transports alternatifs sur les axes pénétrant vers la ville. D'autres agglomérations prévoient des tunnels sous la ville, ce qui en fait encouragerait la circulation.

Enfin, sur la *mise en cohérence* entre la planification des déplacements et la planification urbaine, des progrès restent à faire. Avec la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU, fin 2000), ce sont les documents d'urbanisme qui devront mieux intégrer les problèmes de déplacements, en définissant les zones à ouvrir à l'urbanisation sous condition de desserte en transports collectifs. Tous les PDU étaient censés être en conformité avec les nouvelles dispositions de la loi SRU pour fin 2003.

Les conclusions de travaux plus exhaustifs menés dans le cadre de la Conférence européenne des ministres de transports (CEMT) vont dans le même sens : à l'heure actuelle, les mesures prises un peu partout pour s'attaquer à la congestion en centre-ville semblent donner des résultats relativement efficaces ; en revanche, ce sont les problèmes de circulation à l'extérieur des centres-villes qui s'aggravent. La construction d'infrastructures nouvelles, souterraines ou non, à péage ou non..., est une réponse inadaptée aux problèmes de circulation en milieux urbains ; c'est une « fausse bonne solution » dans la mesure où le problème de la maîtrise des trafics est évacué [CEMT, 2002].

Au Nord comme au Sud, vers des systèmes de transports urbains plus durables

La question des systèmes de transports urbains plus durables est donc liée aux efforts à déployer pour maîtriser le trafic dans les périphéries des villes, dans les liaisons périurbaines, voire interurbaines. Il s'agit d'un enjeu majeur pour les villes dans les années à venir, afin de réduire partout les impacts négatifs sur la vie des citadins et sur la santé de la planète. Dans le même temps,

en agissant sur les zones aujourd'hui mal ou non desservies, le transport peut devenir un instrument de lutte contre la ségrégation des territoires exclus de la ville.

Dans la recherche de systèmes de transport plus durables, *quatre pistes de progrès* se dessinent :

- *Une conception d'ensemble du système global de transports*, à l'échelle de l'agglomération élargie et des zones métropolitaines (comme tente de le faire Naples, encadré 8), ce qui pose des problèmes de cohérence de l'action publique et de définition des autorités organisatrices de transports.

- *L'intégration de la planification des transports à celle de l'aménagement urbain*, pour faciliter l'accès à la ville et contenir le développement périurbain, ce qui implique des mesures comme les suivantes : la rénovation des centres-villes et des proches banlieues pour inverser la tendance au dépeuplement du noyau central des villes, la régénération des tissus anciens, de friches portuaires ou industrielles... (cf. section suivante) ; la limitation ou l'interdiction des implantations de grandes surfaces commerciales à la périphérie des villes, génératrices de longs déplacements individuels et de nombreuses émissions polluantes (Barcelone et plu-

Encadré 8 – L'intégration des transports urbains et métropolitains à Naples

Au début des années 1990, les transports collectifs de la ville de Naples (un million d'habitants) étaient confrontés à une qualité de service très médiocre. Le centre-ville souffrait de problèmes d'accessibilité dus aux carences d'interconnexion d'infrastructures de transport pour desservir l'ensemble de l'aire urbaine (3 millions d'habitants) et à une gestion « éclatée » des transports collectifs, assurée par six entreprises exploitantes relevant de la municipalité, de la province, de la région, de l'État (chemins de fer).

À Naples, les déplacements quotidiens entre ville centre et périphéries reflètent l'importance de la périurbanisation : pour chaque personne qui sort de la ville, plus de six personnes y rentrent. Ils sont en grande partie motivés par le travail (tertiaire avancé, universités). Au fil des ans, les déplacements en voitures particulières sont devenus dominants. De plus, profitant des faiblesses du système des transports publics, un réseau parallèle et illégal s'était constitué en utilisant des fourgonnettes pour le transport collectif de passagers. Il était contrôlé par l'organisation mafieuse locale, qui a pu opérer sur le territoire du fait de l'absence d'un système de régulation des licences et de conventions efficaces entre collectivités territoriales.

En 1993, le changement de l'équipe municipale (premières élections municipales à suffrage direct) s'est traduit, entre autres, par la mise en place d'une *programmation coordonnée et intégrée du territoire et des transports*, afin de combattre la ghettoïsation du centre-ville. La mise en cohérence entre les deux planifications s'est exprimée dans le nouveau Plan régulateur général (PRG, similaire aux schémas directeurs) et dans la définition d'une politique de transports collectifs au *niveau communal* d'abord, puis au *niveau métropolitain* dans un second temps, avec l'implication de la province de Naples (3 millions d'habitants) et de la région Campanie

(5,6 millions d'habitants).

Le *Plan communal des transports* a mis l'accent sur la configuration d'une structure de réseau et la valorisation des infrastructures déjà existantes, plutôt que la construction de nouvelles infrastructures déconnectées. La *mise en réseau* des transports publics dans la ville de Naples et dans une partie de l'aire métropolitaine s'est concrétisée à travers une innovation institutionnelle, la création du consortium *Napolipass* en 1995, regroupant les six entreprises exploitantes, ce qui a permis d'intégrer les différents titres de transport des entreprises impliquées dans un billet unique (*Giranapoli*), émis et distribué par le consortium. L'intégration des transports publics s'est faite graduellement pour couvrir le périmètre de la commune de Naples. Les recettes provenant du billet intégré ont sensiblement augmenté (50 millions d'euros en 1999 contre 27 millions en 1995).

Par la suite, d'autres communes ont établi des conventions avec le consortium pour les abonnements à tarif spécial, qui ont couvert progressivement 43 municipalités de l'aire métropolitaine. Enfin, un système tarifaire expérimental unique (le billet *Unico*) a été mis en place en 2000, à l'initiative de la région Campanie, pour l'ensemble de l'*aire métropolitaine* (province de Naples et parties des provinces de Caserte et de Salerne).

Pour Naples, l'intégration des six entreprises exploitantes dans le consortium s'est avérée un dispositif stable, plus que la formule des conventions temporelles (assez courante dans d'autres villes européennes), qui aurait rajouté des incertitudes à un système de transports publics déjà faible. L'innovation a permis de fidéliser la clientèle, d'en attirer une nouvelle et de combattre le système de transport parallèle illégal des fourgonnettes.

Source : Floridea Di Ciommo, in B. Jouve, *Les Politiques de déplacements urbains en Europe. L'innovation en question dans cinq villes européennes*, 2003.

sieurs villes françaises se sont engagées dans cette voie) ; la localisation des activités génératrices de déplacements selon l'accessibilité par les transports collectifs ou individuels, ce qui permet de réduire la dépendance à l'égard de la voiture.

- *L'extension des périmètres d'intervention des transports collectifs*, afin d'inclure les banlieues, les zones périurbaines et les bassins de vie des agglomérations. Des efforts énergiques et ciblés sur ces zones, pour les doter de transports collectifs performants, permettraient d'améliorer l'accessibilité à la ville et de diminuer les pollutions dues aux déplacements motorisés des résidents périurbains. On se heurte là aux questions du financement des transports collectifs de masse dans des zones non rentables.

- *La recherche de solutions au problème de financement des transports publics*, devant la difficulté de concilier les besoins de financement avec le prix que l'utilisateur peut accepter de payer. Les obligations du service public, c'est-à-dire l'offre de tarifs réduits et d'autres avantages sociaux, sont à prendre en compte avec soin afin de ne pas porter préjudice aux organismes de transports publics. S'il n'existe pas de modèle unique en la matière, la CEMT souligne l'intérêt d'adopter une approche intégrée du système de déplacements urbains, pouvant apporter des solutions à la question du financement, et notamment : i) l'affectation de res-

sources provenant d'autres éléments du système, tels que les redevances versées par les usagers de la route, les tarifs intégrés de transports publics, les redevances du stationnement, les fonds de protection de l'environnement ; ii) le recours à des mesures économiques d'incitation et de dissuasion, à la fiscalité directe et indirecte (sur les carburants, sur les entreprises, par exemple). L'éco-taxation des carburants, le péage urbain constituent une voie encore peu explorée et pourtant très prometteuse pour favoriser l'usage des transports collectifs et répondre à la crise du financement des transports publics (cf. chapitre Transports).

Pour que toutes ces mesures puissent donner des fruits, deux conditions au moins devraient être remplies. D'une part, l'existence d'un *cadre d'action souple au niveau national* qui favorise la mise en cohérence entre la planification urbaine et celle des transports, afin de créer le plus de synergies possible entre les objectifs nationaux en matière de transports, d'environnement et de santé, et les objectifs visés aux niveaux régional et local. D'autre part, *l'articulation entre politiques sectorielles*, car les politiques locales/régionales destinées à endiguer la congestion et l'étalement urbain risquent d'être inefficaces si les politiques nationales, en matière de logement et de foncier, par exemple, continuent à induire les choix de résidence ou d'installation d'entreprises vers la périphérie des villes.

La régénération et le renouvellement urbains : une opportunité pour les villes méditerranéennes ?

En Méditerranée comme ailleurs, depuis deux décennies, la mondialisation de l'économie incite métropoles et grandes villes à vouloir prendre place dans la compétition internationale et attirer des flux croissants d'investissements, principalement dans le tertiaire. Face aux risques de marginalisation dans la compétition ou de métropolisation mal maîtrisée, les villes s'orientent de plus en plus vers une programmation plus stratégique de leur développement et de leur aménagement. Malgré des contextes locaux très variés sur le plan institutionnel, économique, culturel, des « projets urbains » se reproduisent de ville en ville, souvent articulés autour d'une grande opération événementielle (Jeux olympiques de Barcelone ou d'Athènes, Exposition universelle de Séville, Colombiades à Gênes, Jeux méditerranéens à Tunis, Jubilé à Rome...), événement utilisé pour transformer la ville et modifier son image. Les stratégies mises en œuvre visent à articuler l'éphémère et le permanent [Carrière, 2002]. Par-delà l'éphémère, les politiques urbaines connaissent un véritable basculement de leurs préoccupations et de leurs priorités. Dans les pays méditerranéens européens, à un aménagement urbain tourné vers toujours plus d'extensions périphériques succède la volonté de freiner l'étalement périurbain « en tache d'huile » et de reconstruire la ville sur la ville. Au Sud et à l'Est, les agglomérations sont déjà confrontées à la double tâche de valoriser d'importants patrimoines urbains susceptibles d'accueillir une partie de la croissance de la ville, et de limiter ainsi la pression foncière et immobilière en périphérie.

Les politiques de *régénération urbaine* sont nées en réponse aux effets de mutations économiques et sociales, aux processus de dégradation ou d'abandon, affectant des territoires urbains dans leur tissu bâti, le niveau de leurs activités et le fonctionnement social de certains quartiers. Les objectifs sont pourtant plus économiques que sociaux¹⁹ : il s'agit de susciter une transformation des bases économiques de la ville, d'introduire des activités nouvelles (tourisme urbain et « nouvelle économie » notamment), de revitaliser des espaces et quartiers en déclin, de créer des emplois et d'assurer de nouvelles sources de revenus au budget municipal. Les expériences de régénération visant la reconversion de zones industrielles ou portuaires dégradées se multiplient autour de la Méditerranée (Euroméditerranée à Marseille, requalification des friches industrielles à Naples, projet de Taparura à Sfax), tout comme celles de renouvellement urbain (façade maritime à Gênes, quartiers de Balat et Fener à Istanbul...).

Les quatre expériences présentées – Barcelone, Naples, Tunis, Alep (voir encadré 9) – ne couvrent certes pas toute la variété ou la complexité des interventions sur la ville, programmées pour des décennies, mais illustrent diverses problématiques, parfois combinées, à l'origine des métamorphoses urbaines : des actions de *régénération* portant sur de grandes friches portuaires ou industrielles, le renouvellement de quartiers connaissant divers signes de précarité, la valorisation du patrimoine historique et culturel. Avec des échelles d'intervention variées, ces quatre exemples montrent des opportunités diverses saisies ou créées par des villes, la détermination des autorités locales, le sou-

tien et parfois l'initiative des échelons supérieurs (État, régions), pour infléchir le développement de la ville et modifier son image.

En dépit des spécificités propres à chaque ville et des cultures politiques très différentes, quelques éléments communs se dégagent des quatre exemples. Tout d'abord, en ce qui concerne les modes d'action, les partenariats sont incontournables, ce qui requiert des modes de contractualisation public-privé et public-public, l'initiative des opérations restant toujours publique : municipalités « hyperactives » à Barcelone et Naples à la suite de changements de majorité, l'État en partenariat à Tunis, mobilisation locale et appui de la coopération internationale à Alep. Les échelles de l'action collective deviennent de plus en plus emboîtées, des niveaux local, régional, national jusqu'au niveau européen ou international.

Dans les quatre cas, les modes d'action publique ne sont plus fondés sur le seul outil réglementaire. La planification et la réglementation urbanistiques, leur usage se sont modifiés au service d'un *urbanisme de projet*, guidé par une vision de la ville à long terme. Le « projet urbain » prend ainsi la relève de l'approche coercitive de la planification urbaine. De manière plus générale, le projet urbain débouche parfois sur un outil nouveau, le plan stratégique, très diffusé dans les villes espagnoles pour conduire la transformation de l'ensemble de l'agglomération. En France et en Italie, la formule n'a pas connu la même fortune même si certains schémas directeurs ou plans régulateurs abordent l'aménagement métropolitain en termes de « stratégies ». Quant au contenu des transformations, on peut déceler une certaine tension, pas toujours résolue, entre d'une part, des projets urbains visant des objectifs d'insertion dans l'économie mondialisée et, d'autre part, des demandes citoyennes d'espace à vivre et à habiter.

Du point de vue spatial, la régénération devient une arme contre l'étalement urbain, indissociable de la *recomposition des réseaux de transports* afin de garantir l'accessibilité des espaces revalorisés et la cohérence du projet urbain dans l'espace. D'où la nécessité d'articuler les opérations de régénération à l'échelle de l'agglomération ou, mieux encore, de l'aire métropolitaine, car l'armature des projets de régénération se fait à partir des infrastructures de transports et d'équipements structurants.

Enfin, dans les villes méditerranéennes, la *dynamisation économique et la revitalisation sociale* sont étroitement liées à la *valorisation du patrimoine* historique et culturel. Cela suppose que les dynamiques des quartiers concernés soient prises en compte dans la combinaison de nouvelles fonctions, afin de prévenir un double risque : celui de muséification de modèles urbains considérés comme immuables (c'est le cas de mesures de sauvegarde de centres historiques ou de médinas) et celui de construction de nouvelles images urbaines à partir de quelques atouts patrimoniaux valorisés mais qui ne feraient plus sens pour les habitants (cas de certains aménagements urbano-portuaires à des fins touristiques qui suivent des modèles venus d'ailleurs)²⁰. Dans les exemples évoqués, ces écueils semblent contournés. Cependant, le recours systématique au tertiaire supérieur, à des activités commerciales, ludiques et culturelles, à l'événementiel ou à des opérations immobilières de standing, risque de produire un effet de standardisation, de production banalisée du cadre bâti et de l'espace public, pouvant se traduire, à terme, par une perte des spécificités des villes méditerranéennes.

Encadré 9 – Régénération et renouvellement urbains à Barcelone, Naples, Tunis et Alep

Barcelone connaît, depuis les années 1980, un mouvement continu de réaménagement urbain, de rénovation de fonctions obsolètes au profit d'activités émergentes, de requalification de l'espace public et de création de nouvelles centralités. La création de la corporation métropolitaine de Barcelone (3 millions d'habitants, 28 municipalités, Barcelone incluse) en 1974 et l'approbation du plan général métropolitain en 1976 marquent le début des opérations de régénération et des politiques urbaines qui se sont succédé jusqu'à présent. Les transformations de 1986-1992, pour préparer les Jeux olympiques, ont servi à impulser une politique urbaine d'envergure, à l'échelle métropolitaine, visant à la fois un développement urbain à long terme et l'affirmation de Barcelone comme capitale d'une eurorégion. Les grands chantiers ont porté sur l'amélioration et l'extension des infrastructures (équipements ferroviaires, réseaux de drainage et d'évacuation des eaux usées, organisation du sous-sol, routes périphériques et distributeurs de trafic), la rénovation de la vieille ville, la requalification de la périphérie constituée de cités ouvrières et *la récupération de la façade maritime*, probablement l'opération la plus emblématique. Un Plan spécial d'organisation urbaine du front de mer a permis le changement d'usage de l'espace occupé par des installations industrielles en friche, la recomposition des infrastructures présentes sur le territoire (plages, voies ferrées, route du littoral, collecteurs...), la continuité avec les quartiers voisins et l'intégration du quartier dans l'ensemble urbain. La mobilisation des ressources financières a été le fait d'une société privée municipale, ensuite de l'État espagnol et de la municipalité de Barcelone pour le financement des infrastructures et du village olympique. L'investissement global s'est élevé à 503 millions d'euros pour le public et 613 millions d'euros pour le privé. Trois plans stratégiques successifs ont été mis en œuvre depuis 1988, ayant mobilisé près de 200 institutions d'horizons divers, pour s'affranchir des évolutions de conjoncture et garantir la cohérence du projet urbain dans le temps.

Le réaménagement urbain à Barcelone, dans sa continuité, constitue un exemple singulier de récupération urbaine, économique et sociale des quartiers du centre historique ; de régénération de vastes zones en friche et de combinaison des usages ; de canalisation des investissements vers de nouvelles zones de centralité. La population s'est reconnue dans l'image de la ville et a soutenu le processus.

À *Naples*, le renouvellement urbain s'inscrit surtout à l'échelle communale. Grande cité populaire (un million d'habitants), la ville souffrait depuis longtemps d'une image particulièrement négative (désordre urbain, insécurité, criminalité et trafics...). Les politiques de régénération urbano-portuaires conduites depuis 1993 visent à renverser cette représentation en revalorisant le centre-ville, mais les interventions relèvent d'un projet urbain plus global, qui cherche à substituer aux bases industrielles et portuaires en crise un nouveau développement fondé sur les ressources patrimoniales, culturelles et touristiques de la ville et de la région Campanie. Les transformations sont menées dans un contexte de rigueur budgétaire. Le *Piano Regolatore Generale* de 1999, à la différence des plans précédents, fait le pari de restructurer la ville en la découpant « bout par bout » en variantes urbaines, afin d'agir modestement, mais tout de suite, sur chaque élément. La préparation du sommet du G7 en 1994 a permis de lancer les premières actions qui ont bénéficié de financements européens. Dans le *centre historique*, de nombreux édifices civils ou religieux ont été restaurés et réouverts au public, les espaces publics revalorisés ont été rendus accessibles

par des rues piétonnes. Le volet logement a enregistré moins de progrès, l'ampleur du coût de la réhabilitation étant hors de portée pour la ville. *L'articulation entre la ville et le port* (5 km d'interface) est pensée dans le cadre plus large du *rapport de la ville avec son littoral*, rendu possible par une réforme de la législation portuaire italienne (1994), qui oblige les autorités portuaires à se doter d'un schéma d'aménagement, de concert avec la ville. Dans le cas de Naples, ce travail en commun a pu se faire dans la zone portuaire occidentale, où la ville et le port sont tous deux motivés par la relance du tourisme. La valorisation du potentiel artistique et culturel par la municipalité a permis à Naples de redevenir une destination touristique prisée (croisières, trafic de ferries avec les îles). En revanche, dans la zone orientale du port, l'ouverture vers la mer nécessite la délocalisation d'activités pétrolières pour libérer 200 ha dans un secteur extrêmement sensible (pauvreté, forte dégradation du tissu urbain, insécurité, quartiers enclavés). Les projets sont pour l'instant contradictoires : la ville envisage l'aménagement d'un parc de 160 ha et d'une zone d'activité de hautes technologies, tandis que l'autorité portuaire y voit une zone franche commerciale et un terminal de conteneurs.

Le cas napolitain illustre l'affirmation possible d'une fonction métropolitaine dans un cadre budgétaire contraint : en favorisant un retour à la normalité citadine, au lieu d'un spectaculaire front de mer à l'américaine, Naples privilégie la mise en valeur de l'existant et de l'oublié ainsi que la dotation en équipements urbains élémentaires.

Tunis est en pleine métamorphose. La ville est entourée de deux lacs et deux *sebkhas*, sur lesquels quatre grands projets d'aménagement sont engagés, à divers stades d'avancement, mais tous confrontés à la nécessité de *restaurer l'écosystème*, préalable à tout projet d'urbanisme. La *lagune*, située au cœur de la capitale, fait l'objet d'un double projet d'aménagement des berges : le lac Nord est confié à une société d'économie mixte tuniso-saoudienne, le lac Sud à une société d'État. Les deux sociétés sont en charge de l'assainissement du plan d'eau et du lotissement des berges qui représentent, après les travaux, quelque 2 500 ha. Dans les deux cas, l'intervention porte sur des espaces vierges, avec recherche d'un tissu urbain polyfonctionnel de haute qualité et de réseaux performants. L'habitat de standing est visé, compte tenu des investissements mobilisés pour les remblais et la viabilisation des terrains, même si un habitat plus social est prévu sur les berges du lac Sud. L'État étant propriétaire du foncier, les travaux ont commencé dans les années 1990 et les berges seront urbanisées vers 2030-2050. Les deux *sebkhas*, espaces fragiles, cumulent des problèmes de perturbation des écosystèmes et d'urbanisation spontanée. Le projet de la *sebkha Sijoumi*, initié par le PNUD en 1994, est porté par la municipalité de Tunis. Celui de la *sebkha de l'Ariana*, aux berges gagnées par le tourisme au nord et par l'urbanisation illégale au sud et à l'est, s'inscrit dans un programme de réhabilitation de l'Agence de protection et d'aménagement du littoral (APAL) ; il envisage une urbanisation de standing autour d'une marina projetée dans le cadre d'une ouverture de la *sebkha* sur la mer. Le montage financier des projets n'étant pas encore au point, le devenir des *sebkhas* reste encore ouvert.

Dans le renouvellement de l'urbanisme à Tunis, plusieurs thématiques sont présentes dans les discours et les pratiques d'action sur la ville : la « réconciliation » de la ville avec ses plans d'eau qui étaient jadis des repoussoirs, les thèmes environnementaux et de développe-

ment durable qui permettent d'attirer des fonds internationaux, « la nature dans la ville » comme argument de marketing urbain destiné aux catégories aisées.

La ville d'Alep, deuxième agglomération mais premier pôle économique de Syrie, compte environ 2,7 millions d'habitants. Sa citadelle (400 ha, 120 000 habitants), datant du XI^e siècle, est aujourd'hui classée au patrimoine mondial de l'Unesco et fait l'objet d'un programme de réhabilitation de son habitat spécifique – des maisons avec cours intérieures –, qui avait peu évolué durant la période ottomane. La haute valeur patrimoniale de ce tissu urbain n'a pas été toujours prise en compte : le schéma directeur de 1954, qui prévoyait de construire des axes routiers traversant la vieille ville, fut appliqué sur quelque 20 % de la zone (destruction d'habitats, construction de parkings, déplacement d'habitants...) jusqu'en 1978, date de mise en protection du site suite à un important mouvement local de lobbying auprès des autorités nationales. L'intervention de l'Unesco, au début des années 1980, permit d'abandonner le schéma directeur dans la vieille ville et de s'engager dans un projet de *préservation et réhabilitation*. La mise en œuvre démarra en 1992, avec l'appui technique et financier de la coopération allemande ainsi que du Fonds arabe pour

le développement économique et social. Une nouvelle structure (la Direction de la vieille ville, qui dépend directement du maire d'Alep) est chargée de la gestion et du développement de la zone, de la mobilisation d'institutions locales et internationales et de la recherche de nouveaux bailleurs de fonds. Un schéma de développement de la vieille ville, adopté en 2001, cherche à assurer une meilleure articulation avec l'agglomération et à infléchir les dynamiques de développement pour les orienter sur la réhabilitation de la vieille ville. Les actions prioritaires concernent la réhabilitation des systèmes d'égout et d'adduction d'eau, la rénovation des façades des logements et des bâtiments présentant un intérêt patrimonial, un plan de circulation, un système de prêts avantageux pour faciliter certains travaux urgents de réhabilitation de logements.

En 2004, avec un nouveau schéma directeur, Alep cherche à créer des conditions favorables pour attirer des investissements, inciter les habitants à s'impliquer dans des activités économiques stables, définir les activités pouvant être délocalisées hors de la vieille ville et développer de nouvelles opportunités liées au tourisme, faisant ainsi le choix d'allier préservation du patrimoine et développement urbain.

Source : M. de Forn, 2003 ; B. Bertonecello et N. Girard, 2001 ; P.-A. Barthel, 2003 ; A. Qudsi, 2003.

3. L'environnement urbain : air, eau, déchets

Contrairement à ce qui est parfois affirmé, les villes ne sont pas les ennemies de l'environnement, surtout pas en Méditerranée. Les qualités des villes ont toujours été celles de l'économie d'échelle, de la plus grande productivité, de la rationalisation des services. Elles ont d'ailleurs un bilan de ressources et de flux (air, eau, sols, déchets...) qui, a priori, peut être convenablement géré du point de vue quantitatif et qualitatif. Mais les villes ont aussi des responsabilités « globales » de plus en plus fortes comme par exemple sur l'effet de serre (transports périurbains et urbains) ou sur les ressources en eau. Des efforts significatifs sont nécessaires pour diminuer la pollution atmosphérique, améliorer l'accès à l'eau et réduire les gaspillages, et pour ralentir la croissance alarmante des déchets ménagers.

Qualité de l'air et santé publique

La connaissance se précise de plus en plus sur les effets nocifs des principaux polluants atmosphériques sur la santé, même si des lacunes subsistent. La pollution de l'air ambiant est caractérisée par la présence de cinq principaux polluants, tous responsables d'atteintes à la santé : le monoxyde de carbone (CO), les oxydes d'azote (NO_x), les particules et poussières fines (PM), le dioxyde de soufre (SO₂) et les composés organiques volatils (COV). S'y ajoute l'ozone troposphérique (O₃), qui se

forme à partir des émissions d'oxydes d'azote et de composés organiques volatils sous l'action de la lumière. En Méditerranée, l'ozone est le principal polluant secondaire, susceptible de créer ou d'aggraver des pathologies respiratoires : il irrite les yeux, la gorge et les bronches augmente la réaction inflammatoire des bronches et rend la respiration plus difficile chez les sujets sensibles ; il aggrave aussi l'asthme.

Le relief, le climat et le régime des vents jouent un rôle particulièrement important dans la dispersion des polluants et leur concentration dans l'atmosphère. Comme en Méditerranée, le temps calme anticyclonique est fréquent, les centres-villes donnent naissance à des masses d'air ascendantes qui sont rabattues vers le sol lorsqu'elles rentrent en contact avec des masses d'air plus froides en provenance de la périphérie. Il est des cas l'été où l'inversion de températures des couches atmosphériques engendre un dôme de pollution quasi permanent dans de nombreuses villes méditerranéennes : c'est le cas d'Athènes avec son « *nefos* », du Caire, de Gênes, de Barcelone, de Marseille-Berre... De plus, les transferts de particules à longue distance se font de manière erratique avec des régimes de vents (brises de terre ou de mer) qui, en Méditerranée, sont souvent courts, peu constants et imprévisibles.

Sur la rive Nord (essentiellement Espagne, France, Italie, Slovénie et Grèce), les réseaux de mesure de la qualité de l'air

permettent d'évaluer chaque année, polluant par polluant, l'évolution de la qualité de l'air dans les grandes agglomérations. Les statistiques régulièrement publiées montrent, sur une dizaine d'années, un recul des concentrations de certains polluants, notamment le dioxyde de soufre (SO₂) et le dioxyde d'azote (NO₂). Par exemple, la concentration en SO₂, entre 1991 et 1999, passe à Marseille de 23 µg/m³ (microgrammes par mètre cube) à 12 µg/m³, à Montpellier de 13 à 6 ; à Athènes, la baisse est de près de 20 % entre 1988 et 1997. En matière de NO₂, les concentrations restent stables : à Marseille, 39 µg/m³ en 1996, 38 en 1999 ; à Montpellier 39 en 1995, 36 en 1998 ; à Athènes, diminution de 3 % entre 1988 et 1997 malgré des mesures de réduction de la circulation.

De manière plus générale, les pays européens ont progressivement mis en place, depuis deux décennies, des politiques de réduction des émissions polluantes, provenant de différents secteurs d'activité comme le chauffage, les centrales électriques thermiques, certains processus industriels... Mais les transports motorisés deviennent la source majeure de la pollution atmosphérique urbaine. Le trafic motorisé est aujourd'hui responsable de 27 % des émissions de particules fines (PM10) et de 52 % des émissions des gaz précurseurs de l'ozone (en particulier NO_x, COV et CO). Malgré une réduction de 30 % des émissions de PM10 de 1990 à 1998, 40 % de la population européenne est encore exposée à des taux trop élevés²¹. Leur danger pour la santé est inversement proportionnel à leur taille : les particules

qui ont un diamètre inférieur à 10 µm (millième de millimètre), se déposent dans la trachée et les bronches, pouvant parfois pénétrer dans le sang.

Au Sud et à l'Est, les dispositifs de mesure de la qualité de l'air dont se dotent les villes sont encore parcellaires dans les agglomérations ; les concentrations de polluants sont mesurées de manière ponctuelle. Lorsque des mesures sont disponibles, les valeurs se situent souvent au-dessus de ce que les normes recommandent. Ainsi, la concentration de SO₂ dans le centre du Caire oscille depuis 20 ans entre 100 et 300 µg/m³ selon les saisons et les stations de mesure. À Ben Arous (Tunisie), la concentration moyenne oscille autour de 100 µg/m³ sur les années 1998-2001 (la valeur guide pour l'OMS est de 150 µg/m³).

Mais ce sont les particules fines qui deviennent la principale préoccupation. Au Caire, des résultats 2001 du réseau de mesure de la qualité de l'air montrent des concentrations de PM10 dans l'hypercentre du Caire qui excèdent, presque chaque jour, de 5 à 10 fois la valeur limite fixée par les normes en vigueur. Les principales sources identifiées sont la combustion des moteurs de bus diesel, l'incinération des déchets en plein air et les industries²².

Même si les réseaux de mesure de la qualité de l'air tardent à se mettre en place dans les agglomérations du Sud, des progrès sont enregistrés pour les mesures et l'analyse des données dans les stations existantes. Cependant, l'information publiée peine à refléter les liens entre l'environnement et la santé, comme par exemple l'exposition des populations et des groupes les plus vulnérables à la pollution ; de plus, les données ne sont pas présentées sous une forme compréhensible pour les décideurs, ce qui

Encadré 10 – Air et santé, évolution des approches épidémiologiques

L'étude du lien entre la qualité de l'air et la santé d'une population est longtemps restée relativement simple : lors d'épisodes de mortalité massive liée à la pollution de l'air, les pics des courbes de mortalité dans les villes suivent avec quelques jours de décalage les pics de pollution de l'air. Jusqu'aux années 1970, l'épidémiologie s'est limitée à ne considérer que les effets sur les populations exposées aux polluants à des doses très fortes sur des durées courtes. Avec l'adoption de mesures de prévention, la qualité de l'air s'est améliorée dans de nombreuses villes, et les populations urbaines sont désormais exposées à une pollution atmosphérique plus faible qu'auparavant mais *chronique*, qu'il s'agit de mesurer.

La première étude de long terme en Europe*, réalisée aux Pays-Bas, met en évidence une corrélation entre le risque de mortalité et la distance entre le lieu d'habitation et un grand axe routier. Le risque de décès par maladie cardio-pulmonaire est deux fois plus élevé pour les populations qui habitent à 100 mètres d'une autoroute ou à 50 mètres d'une grande voie de circulation. Ce résultat indique combien l'utilisation du taux moyen d'exposition d'une population peut induire en erreur, car elle minimise l'impact sanitaire de la pollution de l'air. Les approches évoluent vers un suivi de la qualité de l'air que la population respire au quotidien sur de longues périodes.

* G. Hoek *et alii*, « Association between Mortality and Indicators of Traffic-Related Air Pollution in the Netherlands: a Cohort Study », *The Lancet*, n° 9341, 2002.

Encadré 11 – Pollution de l'air et santé à Casablanca

Compte tenu du contexte urbain, industriel et portuaire de Casablanca et de la forte diésélisation du parc automobile, les indicateurs de pollution suivis pendant 18 mois par la station de mesure mise en place pour cette étude, ont concerné le dioxyde de soufre, le dioxyde d'azote et surtout les particules fines en suspension dans l'air (de type fumées noires), étudiées pendant un an, afin de prendre en compte les variations saisonnières.

Lorsque l'on passe du niveau de base de pollution (soit 9 µg/m³ de fumées noires) au niveau moyen (22 µg/m³ de fumées noires) et élevé de pollution (87 µg/m³ de fumées noires), des augmentations sensibles des événements de santé – mortalité, consultations pour conjonctivites chez les enfants de plus de 5 ans et les adultes, consultations pour infections respiratoires chez les enfants de moins de 5 ans –, ont été observées. L'étude fait cependant remarquer que les fumées noires ne sont qu'un indicateur de pollution atmosphérique, et ne peuvent être considérées comme seules responsables des effets sanitaires mis en évidence. Une seconde étude a ensuite été conduite à Mohammedia, pôle industriel soumis aussi à la pollution automobile ; l'accent a été mis sur une population particulièrement sensible, les enfants asthmatiques.

Source : Secrétariat d'État chargé de l'Environnement en partenariat avec le ministère de la Santé, *Étude Casa-AirPol. Rapport final*, 2000.

nuit à l'adoption des actions politiques nécessaires. D'où l'intérêt croissant des *études épidémiologiques*, réalisées conjointement par des institutions chargées de la surveillance de l'environnement et celles de la santé publique. Ces études sont encore rares dans les villes méditerranéennes (encadré 10).

Des études épidémiologiques sur l'impact de la pollution de l'air sur la santé sont réalisées désormais dans 32 villes européennes du programme Apehis de surveillance épidémiologique mis en place en l'an 2000, auquel participent Valence, Séville, Barcelone, Marseille, Rome, Athènes et aussi Tel-Aviv. La dernière étude a surveillé l'exposition à court et long termes aux PM10, et les affections aiguës et chroniques dans 19 villes, avec des niveaux de pollution entre 14 et 73 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ de PM10 comportant des risques sanitaires²³. Il a été démontré que même de très faibles réductions de la pollution due aux particules produisent des effets bénéfiques sur la santé publique : 5 500 décès annuels dus à une longue exposition aux PM10 pourraient être évités avec une diminution de -5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ de PM10 dans toutes les villes de l'enquête, y compris dans celles qui ont des taux bas de pollution ; et 15 % des décès prématurés (832 décès) seraient évités en réduisant l'exposition à court terme de -5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ de PM10. Ces résultats justifient amplement la mise en place de mesures préventives, même dans les agglomérations avec des niveaux modérés de pollution.

Une enquête d'ampleur équivalente n'existe pas pour l'instant dans les PSEM. Les résultats de l'étude éco-épidémiologique menée à Casablanca en 1998-1999 méritent d'être relevés (encadré 11).

L'intérêt de ce type d'enquêtes est indéniable. En région méditerranéenne, elles devraient être systématisées, en multipliant les stations de mesure et dans plusieurs agglomérations.

Quelles actions pour améliorer la santé publique et réduire l'effet de serre ?

Dans les villes européennes, l'amélioration des moteurs, les pots catalytiques sur les véhicules à essence et la modification des carburants (utilisation de gaz naturel ou de gaz de pétrole liquéfié - GPL) entraînent, depuis 10 ans, une réduction importante des émissions des véhicules motorisés, mais le parc de véhicules augmente. Le CO₂, principal gaz à effet de serre, continue à augmenter (voir le chapitre Transports pour les évolutions passées et les projections à 2025 du CO₂). Quant aux émissions de poussières fines et d'oxydes d'azote, elles ne reculent pas aussi vite qu'il serait nécessaire pour réduire les risques en matière de santé publique.

Dans les agglomérations du Sud, la croissance des trafics, l'âge du parc de véhicules et sa diésélisation (notamment des bus) continuent à dégrader la qualité de l'air en ville. Les véhicules diesel émettent moins de monoxyde de carbone et d'hydrocarbures, mais 3 fois plus d'oxydes d'azote (NO_x) qu'un véhicule à essence catalysé, et 30 fois plus de particules que les véhicules à essence²⁴.

À l'avenir, l'explosion du trafic motorisé, au Nord comme au Sud, continuera à aggraver la pollution de l'air localement en milieu urbain (et à faire croître les émissions globales de CO₂), et ce malgré les innovations technologiques introduites par les constructeurs automobiles, lesquelles ne peuvent compenser la croissance des trafics. Ainsi, un enjeu majeur concerne la poursuite de la réduction des NO_x et des PM (particules et poussières

fines) émises par les diesels légers et lourds. L'introduction progressive des filtres à particules à efficacité élevée devrait permettre d'infléchir le niveau des émissions des PM, y compris les plus fines.

Toutefois, puisque rien ne semble pouvoir enrayer la progression de la mobilité motorisée, pour les 20-30 ans à venir, des efforts considérables restent à faire pour *maîtriser le trafic* des passagers et des marchandises. Outre les mesures déjà évoquées sur les transports urbains liées à l'aménagement des villes et la généralisation des filtres à particules pour les véhicules diesel, les actions devraient porter sur :

- la maîtrise des infrastructures, si l'on veut vraiment protéger la santé des populations, car plus de routes, autoroutes et tunnels seront construits, plus les émissions de gaz polluants seront présentes ;
- les mesures de limitation voire d'interdiction de la circulation de véhicules individuels (zones piétonnes, péage urbain...), particulièrement dans les centres-villes ;
- le développement soutenu des transports en commun non polluants (modes en site propre et rail) et leur meilleure couverture des différents territoires d'une agglomération ou région urbaine ;
- l'arrêt de l'incinération des déchets en plein air (cf. déchets ménagers, infra).

Les inégalités d'accès à l'eau mènent-elles au gaspillage ?

Pour cette ressource particulièrement précieuse en Méditerranée, les villes ne sont pas les plus grosses consommatrices : en termes de consommations nettes d'eau, la part des collectivités est de 3,7 % tandis que celle de l'agriculture (avec l'irrigation) s'élève à 95 % pour l'ensemble du bassin méditerranéen²⁵. Néanmoins, compte tenu de la forte hausse de leurs demandes en eau, les villes ont des efforts à entreprendre, notamment en matière d'eau potable et de pollution, et cela concerne d'abord les pays des rives Sud et Est. Il convient de se référer à cet égard au chapitre Eau, mais quelques-uns des défis seront ici brièvement rappelés :

- réduction de la consommation d'eau potable par des actions de sensibilisation et d'éducation, par la politique des prix (qui commence par la pose de compteurs), par le partage du prix de l'eau et par la lutte contre les fuites, qui dans les réseaux urbains peuvent dépasser les 30 % ;
- réponse à l'extension urbaine (même en la limitant) par la pose d'infrastructures essentielles pour l'eau potable et pour l'assainissement (réseaux d'égouts), et par des traitements de type primaire ou en tout cas peu coûteux, adaptés aux réalités et possibilités des PSEM (cf. chapitres Littoral et Eau) ;
- réduction des inégalités géographiques et sociales de déserte, prise en compte des quartiers et populations défavorisés dans les politiques des prix.

C'est surtout le dernier point qu'il convient de souligner ici. La question de l'accès inégal à l'eau dans les villes est liée à l'objectif mondial de « réduire de moitié, d'ici 2015, la proportion de personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable ou qui n'ont pas les moyens de s'en procurer », adopté dans la déclaration du Millénaire de l'assemblée générale des Nations unies (2000) et réaffirmé dans le plan d'action de Johannesburg en 2002.

D'après les statistiques disponibles en matière d'accès à l'eau potable, en 2002 environ 30 millions de Méditerranéens (urbains et ruraux) seraient privés d'accès à une eau saine, dont un tiers en Turquie et autant au Maghreb. Dans les PSEM, les taux officiels de desserte des populations urbaines sont souvent de l'ordre de 95 %, ne reflétant guère les difficultés de raccordement du plus grand nombre dans les quartiers d'habitat spontané au sein des villes. Le développement souvent désordonné de celles-ci se manifeste dans les formes d'habitat aux statuts multiples, mais se répercute aussi dans les conditions d'accès à l'eau potable. Ainsi, certains quartiers sont entièrement desservis par le réseau et d'autres complètement marginalisés. Sans un règlement préalable de la question de l'habitat non réglementaire, la demande de certaines populations d'usagers ne peut être satisfaite : de nombreux quartiers au cœur des villes comme à leurs périphéries sont alors tributaires de points d'eau collectifs ou de l'eau vendue par des marchands d'eau.

Depuis les années 1980, notamment lors de la Décennie mondiale de l'eau et l'assainissement, des efforts significatifs sont consentis dans les PSEM pour des politiques de branchement individuel, mais elles ont surtout concerné la « ville légale » ; l'intégration des quartiers informels à l'espace urbain par le réseau d'eau potable et d'assainissement s'est heurtée à d'énormes difficultés. Le raccordement individuel payant est difficilement généralisable aux quartiers d'habitat spontané, les organismes distributeurs n'étant autorisés à accorder un branchement individuel que dans la mesure où le logement requérant est en conformité avec les règles d'urbanisme en vigueur. Il en résulte une fragmentation marquée des espaces urbains pour l'accès à l'eau, comme l'illustre le cas de l'agglomération de Rabat-Salé (encadré 12).

Le cas de Rabat-Salé n'est pas unique ; on trouve une fragmentation semblable à Istanbul, Izmir, Damas, Casablanca, et tant d'autres grandes agglomérations des PSEM. La situation

devient encore plus difficile dans des villes ayant de sérieux problèmes d'approvisionnement, comme Alger, où les concurrences sont fortes dans l'espace urbain pour l'accès à l'eau (encadré 13).

À travers ces deux exemples, on peut déceler combien les taux officiels de desserte d'eau potable en milieu urbain peinent à refléter les réalités de terrain dans les PSEM. Par ailleurs, les mutations du service public de l'eau, y compris la délégation de la gestion au secteur privé, n'ont pas donné au droit à l'eau toute sa valeur et l'accès devient de plus en plus conditionné par le niveau de revenus. De ce fait, la question de l'accès à l'eau en milieu urbain ne se résume pas au binôme offre-demande, mais répond à des stratégies menées par les principaux acteurs, où l'objectif de bien-être des populations peut se trouver en contradiction avec des objectifs économiques et financiers.

Deux enseignements peuvent être tirés dans une optique de développement durable :

- On constate un décalage entre la politique de l'eau et celle de l'habitat, alors qu'elle devrait lui être concomitante, à défaut de la précéder. Les deux politiques, envisagées uniquement sous un angle sectoriel et technique, sans articulation entre elles, rendent la gestion urbaine très difficile et l'action des institutions responsables de l'eau beaucoup plus compliquée.

- La tarification de l'eau paraît inadaptée aux réalités de la ville dans sa dimension fonctionnelle et humaine. À travers la question des tarifs, est posée la question du rôle des pouvoirs publics et des choix de société, car les impératifs de lutte contre les inégalités ne peuvent être réglés que par l'action volontariste des pouvoirs publics, même en cas de délégation de gestion des services. À titre indicatif, le tableau 7 présente une panoplie de mesures concrètes pour garantir l'accès à l'eau, dont certaines sont pratiquées dans les agglomérations et pays méditerranéens.

Encadré 12 – L'accès à l'eau et les territoires de la ville à Rabat-Salé, Maroc

L'agglomération de Rabat-Salé est régulièrement approvisionnée en eau et, comparativement, moins confrontée au problème d'insuffisance de la ressource que d'autres villes situées plus au sud ou plus à l'intérieur du Maroc. Au sein de l'agglomération, des contrastes existent dans les zones centrales (médiņa, ancienne ville coloniale), entre la ville et ses noyaux périphériques (lotissements réglementaires de standing ou d'habitat économique, formes auto-construites en dur, habitat précaire des bidonvilles), entre milieu urbain et campagne aux alentours. Cet ensemble urbanistique, hétérogène et discontinu dans l'espace, est inégalement articulé par les infrastructures de base (réseaux de voirie, d'eau potable et d'assainissement).

Au sein de nombreux *quartiers légaux et régularisés* où habitent des populations peu solvables à revenus très irréguliers, s'est développée la pratique du partage d'un compteur par plusieurs ménages pour un même bâtiment, pratique interdite mais difficilement contrôlable. Le montant de la facture est alors partagé par les ménages non pas au prorata de la consommation de chacun, mais à

parité. Ainsi, malgré une tarification par tranche, la facture d'eau pèse plus lourd sur le budget des ménages à faible revenu (les volumes totaux consommés dépassent les 24 m³ de la première tranche, alors que la consommation *per capita* est nettement plus faible en réalité) que sur celui des catégories aisées.

Dans les *quartiers non réglementaires* en dur ou précaires, les points d'eau collectifs conservent un rôle essentiel. Il s'agit de fontaines, situées en médiņa, ou de bornes-fontaines. Ces modes d'approvisionnement collectifs prédominent à Salé et dans les centres agglomérés de la périphérie. En dépit de leur importance, les bornes-fontaines tendent à être fermées pour des raisons économiques et financières, accentuant de fait la fragmentation entre Rabat et Salé, entre le centre et les quartiers périurbains, et au cœur même de certains quartiers centraux où persistent des formes d'habitat insalubre. Les bornes-fontaines représentent 3 % de la consommation totale de la wilaya Rabat-Salé (années 1990), mais elles sont mal perçues (saleté, gaspillage...) et tenues pour responsables en grande partie du déficit budgétaire des collectivités locales.

Source : B. El Mansouri, *L'Eau et la Ville au Maroc. Rabat-Salé et sa périphérie*, L'Harmattan, 2001.

Encadré 13 – Des concurrences pour l'accès à l'eau à Alger

Comme toutes les grandes villes algériennes, Alger souffre du manque d'eau. Dès les années 1980, un programme de rationnement a été mis en place, devenu de plus en plus drastique : la distribution d'eau se fait par tranches horaires, avec une durée moyenne de 6 heures par jour ; la distribution a lieu généralement de nuit ; certains quartiers ne sont alimentés qu'un jour sur trois, parfois un jour sur six.

D'après des enquêtes de terrain, l'agglomération algéroise apparaît partagée entre la zone ouest, où résident les populations aisées (dotation d'eau en continu, de 100 à 200-300 l/hab./jour), et les quartiers populaires de l'est dont la situation hydrique empire rapidement (dotation rationnée de 80-100 l/hab./jour). Le centre et le

nord de l'agglomération, avec des populations plus démunies, ont une dotation en eau extrêmement faible (moins de 80 l/hab./jour). Enfin, dans les quartiers non réglementaires, la situation est critique : les bidonvilles sont approvisionnés par des camions-citernes affrétés par les municipalités ; dans les quartiers illicites en périphérie, les ménages qui ont des moyens financiers se raccordent clandestinement sur les conduites principales de distribution qui assurent l'alimentation permanente des casernes ou des hôpitaux ; d'autres ménages achètent l'eau à des revendeurs privés, à des prix parfois 10 fois supérieurs au tarif pratiqué par l'entreprise de distribution. La géographie de la consommation en eau des ménages devient ainsi un indicateur des inégalités de niveau de vie.

Source : F. Chikr Saidi, « Alger : des inégalités dans l'accès à l'eau », *Revue Tiers Monde*, avril-juin 2001.

Tableau 7 – Exemples de mesures de solidarité pour garantir l'accès à l'eau potable

Mesures	Exemples
Eau gratuite	Approvisionnement collectif : maintien des fontaines et des bornes-fontaines (Maroc...) ; installation d'un plus grand nombre de points d'eau et de bornes-fontaines. Distribution d'un volume minimum gratuit à domicile, le reste de la consommation étant payé au vrai prix (à Athènes, eau gratuite pour les ménages les plus défavorisés).
Réduction des obstacles d'accès à l'eau	Réduction ou suppression des frais de branchement, des dépôts de garantie ou des avances sur consommation.
Eau abordable : mesures tarifaires	Espagne, France, Italie, Malte, Grèce, Turquie, Israël, Égypte, Tunisie, Maroc : – Mise en place d'une tarification progressive, où le coût unitaire des premiers m ³ de consommation (entre 15 et 25 m ³) est le plus faible (tarif minimal). – Réduction ou suppression des taxes générales (TVA) de la partie fixe du tarif (abonnement).
Tarif social ciblé	Variation du prix selon les caractéristiques socioéconomiques de l'abonné : rabais pour les pensionnés, familles nombreuses, pauvres (Séville, Athènes...). Subventions de 25 à 85 % du prix de l'eau, sur une dotation plafonnée, pour des ménages défavorisés (à Séville, abattements de 50 % en deçà d'un certain seuil). Introduction de péréquations géographiques pour atténuer les différences de prix de l'eau au sein d'une région, entre régions (en Turquie, forte différenciation des prix selon les villes, avec des mesures ciblées au bénéfice des villes défavorisées).
Interdiction de couper l'eau	Mesure ciblée sur les ménages pauvres (France...). Cette limitation au droit des contrats est parfois fondée sur la jurisprudence des tribunaux (« contrainte excessive de nature à troubler l'ordre public ») et ne semble pas avoir d'incidences économiques sérieuses.
Aide au paiement des factures d'eau	Création d'un fonds d'aide aux usagers en difficulté pour payer leurs factures d'eau, financé par les usagers ou par les contribuables. Réduction ou suppression, en cas d'intervention des services sociaux, des pénalités de retard de paiement, des coûts de débranchement/rebranchement ; abandon des recours juridictionnels lorsque l'abonné est en situation de précarité (France...).

Source : Plan Bleu, d'après H. Smets, *Le Droit à l'eau*, Académie de l'eau, 2002 (voir aussi chapitre Eau).

Les déchets ménagers multipliés par trois ?

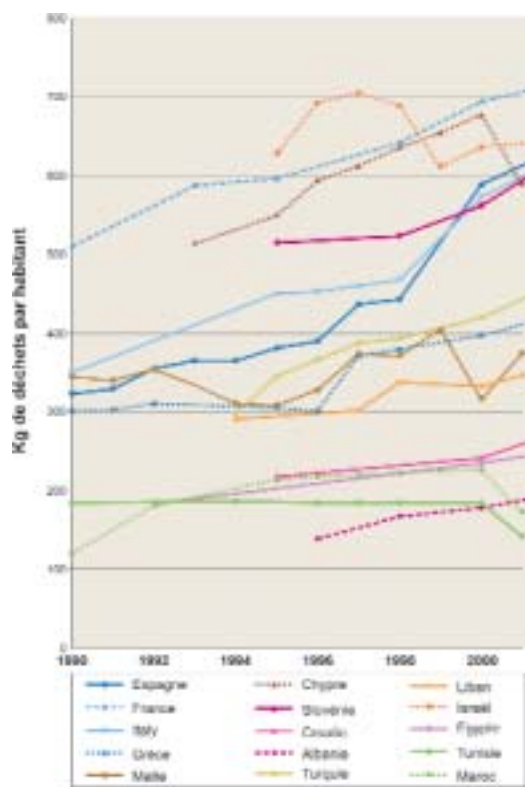
Depuis le milieu des années 1970, les déchets urbains sont devenus une préoccupation de premier ordre dans la gestion des agglomérations des pays méditerranéens. Il s'agit très largement des déchets produits par les ménages, collectés et traités par les municipalités ou par des sociétés pour leur compte.

Une croissance des déchets parfois explosive

Les volumes des déchets ont doublé ou triplé en 30 ans. Sur la rive Nord, la croissance très forte des volumes traduit les excès des sociétés de consommation ainsi que la progression des emballages. Sur les rives Sud et Est, le problème pour les collectivités locales est de faire face à une croissance des déchets fortement liée à l'urbanisation des populations.

La croissance des tonnages (figure 10) s'est accompagnée d'une modification de la composition des déchets eux-mêmes : sur la période 1980-1998, la fraction organique a globalement décliné. Elle est passée de 38 à 29 % pour la France, de 43 à 32 % pour l'Italie, de 60 à 44 % pour l'Espagne, de 62 à 47 % pour la Grèce, de 85 à 64 % pour la Turquie. Il y a eu une augmentation quasi corrélative des emballages, du plastique et de déchets toxiques en quantité dispersée tels que solvants, batteries automobiles, peintures, produits pharmaceutiques, etc. À l'avenir, si ces tendances se prolongent, elles risquent de déboucher sur une situation très difficile à gérer, notamment en termes d'installations de traitement.

Figure 10 – La production de déchets ménagers (kg/hab./an)



Source : Plan Bleu, d'après données Eurostat et estimations à partir d'autres sources.

Entre 1990 et 2000, la production annuelle par habitant de déchets urbains est passée de 323 à 588 kg/hab./an en Espagne, de 509 à 694 en France, de 350 à 573 en Italie, de 300 à 397 en Grèce, de 513 (1993) à 677 à Chypre. Monaco est hors échelle dans le graphique, car sa production oscille autour de 1,4 t/hab./an sur la décennie.

Sur l'Est adriatique, la tendance à la hausse est aussi générale (période 1995-2000) mais avec des contrastes marqués : 515 à 562 kg/hab./an en Slovaquie, les autres pays ayant des volumes nettement inférieurs (de 218 à 241 kg/hab./an en Croatie, 197 à 237 en Bosnie-Herzégovine, 138 à 178 en Albanie).

Dans les pays du Sud et de l'Est, la croissance est tout aussi nette, avec des volumes importants en Israël (637 kg/hab. en 2000), inférieurs dans les autres pays : de 297 (1994) à 419 kg/hab./an en 2000 pour la Turquie, de 290 à 333 au Liban, de 106 à 226 en Syrie, 183 à 234 en Égypte. Au Maghreb, de 1990 à 2000, les volumes sont de 184 kg/hab./an en Tunisie, de 183 à 190 en Algérie, de 120 à 226 au Maroc.

Au Sud et à l'Est, prédominance des décharges brutes

Tout d'abord, les taux de collecte varient de 0 % (en zone rurale) à 90-100 % dans les grandes agglomérations et sont fortement corrélés au niveau de revenu des zones considérées : la collecte est assurée dans les quartiers aisés, mais les quartiers défavorisés sont mal desservis.

La décharge brute non contrôlée est encore largement prédominante. Depuis le milieu des années 1990, certains pays ont commencé à effacer les principaux points noirs : des décharges brutes ont été fermées et remplacées par des décharges contrôlées, tandis que des politiques de récupération et de recyclage étaient mises en place. La Turquie, après avoir renoncé à l'incinération, développe depuis 1991 une politique de recyclage systématique sous forme d'obligation légale (pour certains secteurs économiques grands consommateurs d'emballages), de récupérer annuellement un certain tonnage. En Syrie, Damas s'est dotée en 1998 de sa première décharge contrôlée, tandis qu'Alep envisage aussi l'aménagement. Au Liban, Beyrouth a fermé en juin 1997 le site de Bourj Hamoud et construit deux unités de compostage/incinération (mais avec une part minime pour ce dernier procédé) ainsi qu'une décharge contrôlée à Naameh. L'Égypte a aménagé en 1999 trois sites de décharges contrôlées à Gizeh, Alexandrie et au Caire, et construit plusieurs unités de compostage depuis 1990. La Tunisie a concédé en 1998 à un opérateur privé l'aménagement et la maintenance de sa première décharge réellement contrôlée (site de Djebel Chekir), pour desservir le Grand Tunis. En outre, un inventaire national a répertorié 400 sites ayant hébergé des stockages illégaux de déchets ménagers et devant faire l'objet d'une réhabilitation.

Sur le plan législatif, des efforts sont en cours pour combler l'insuffisance des textes et l'imprécision des nomenclatures : de nouvelles lois sont en gestation en Syrie, au Liban et au Maroc ; en Algérie, une nouvelle loi trace le cadre de la gestion des déchets solides. Mais les textes restent souvent inappliqués ; là où des plans nationaux ont été élaborés, des difficultés de mise en œuvre apparaissent au niveau local. Par ailleurs, l'intervention de multiples bailleurs de fonds, avec des approches différentes sur la question des déchets, brouille les cartes par manque de synergie avec les objectifs des plans nationaux.

Le recyclage progresse sur la rive Nord

De manière générale, la décharge contrôlée cède peu à peu la place à l'incinération, avec ou sans récupération d'énergie ; le recyclage et la récupération gagnent du terrain. Dans les pays membres de l'UE, le cadre est fixé par la législation européenne :

- la Directive-cadre sur les déchets (1975) amendée en 1991 ;
- la Directive emballages et déchets d'emballages (1994), modifiée en février 2004, visant la prévention, la réutilisation d'emballages, le recyclage et, surtout, la réduction de l'élimination finale de ces déchets ; les objectifs de recyclage sont fixés entre 55 et 80 % pour 2008 ;

- la Directive sur la mise en décharge des déchets (1999) trace un cadre assez contraignant pour les décharges et interdit la mise en décharge des déchets non traités, dès 2002. La mise en application n'est pas encore générale dans les différents pays, mais la route est tracée ;

– la Directive sur l'incinération des déchets (2000) réglemente de manière stricte l'incinération, la rendant très coûteuse (effluents gazeux et traitement des résidus d'épuration des fumées d'incinération des ordures ménagères).

L'application de ces directives sera plus longue que prévu, en raison essentiellement de l'inertie des systèmes basés sur l'incinération, de la complexité des différents circuits de traitement des déchets urbains (notamment des déchets toxiques en quantité dispersée). D'autres facteurs jouent également, comme la puissance des opérateurs qui ont souvent acquis des positions quasi monopolistiques sur les marchés de la collecte et du traitement ou la faiblesse des pouvoirs locaux.

Une situation très préoccupante

Les progrès enregistrés au Sud et au Nord ne doivent pas cacher que, sauf en France, Italie et Espagne, la décharge brute est toujours très répandue (80 à 90 % selon les pays).

Les décharges brutes de déchets ont des impacts très lourds sur la contamination des milieux (sols, nappes, air...). Les eaux de ruissellement se chargent de toutes les matières toxiques contenues dans les déchets ménagers (lixiviats) pour ensuite se déverser dans le système hydrographique de surface et souterrain. Les décharges brutes génèrent souvent des émissions d'oxydes d'azote et de méthane à partir des poches de fermentation anaérobie. Les poches de méthane piégé dans le sous-sol peuvent se révéler dangereuses au contact d'une source inflammable et ce d'autant plus que les décharges brutes sont le théâtre de départs de feu très fréquents en Méditerranée, comme par exemple le grand incendie autour de Marseille en 1997 ou au Portugal l'été 2003.

La gestion défaillante des déchets ménagers se traduit in fine par des impacts négatifs sur la santé. Ainsi l'incinération à l'air libre des déchets municipaux, couramment pratiquée en Égypte et Syrie, au Liban et au Maroc, a été identifiée comme un des principaux facteurs de dégradation de la qualité de l'air à travers, notamment, les émissions de dioxine.

La bataille pour moins de déchets

Avec l'envolée des taux d'urbanisation dans les pays méditerranéens et les changements de modes de vie et de consommation des populations, le défi pour l'avenir réside tant dans la réduction

des volumes de déchets produits que dans le recyclage de ce qui constitue une véritable ressource. Seules des politiques visant un découplage entre production de déchets et croissance économique pourraient enrayer la progression et la dégradation de la situation en région méditerranéenne.

Deux scénarios de production de déchets sont présentés dans le tableau 8. Les tendances passées sont extrapolées et mises en relation avec la croissance du PIB. Le scénario de base qui en résulte montre un volume de déchets difficilement gérable à l'horizon 2025 : les pays du Nord de la Méditerranée arriveraient à un volume de... 1 036 kg/hab./an (1 t/hab.) par rapport à 566 kg/hab./an en 2000 ; les PSEM, à 587 kg/hab./an contre 282 kg/hab./an en 2000.

Un scénario alternatif, fondé sur l'hypothèse d'une mise en place de politiques de *réduction à la source* et de *généralisation du recyclage*, fait apparaître un potentiel intéressant d'économies réalisables pour l'ensemble des pays méditerranéens en 2025 : en moyenne annuelle, près de 150 millions de tonnes de déchets en moins et des gains financiers de l'ordre de 3,8 milliards de dollars.

Emprunter un tel scénario nécessite l'adoption de mesures volontaristes permettant de modifier les comportements collectifs et individuels, au niveau des consommations et notamment des emballages. Les commerces, le secteur de la distribution, les associations de consommateurs ont tous un rôle à jouer, appuyé par des textes ; c'est ainsi que l'Italie a limité depuis des années l'utilisation d'emballages plastiques et que la France commence à le faire. La sensibilisation des populations, leur implication au quotidien sont cruciales pour la mise en œuvre ; elles mobilisent des groupements d'habitants au niveau des quartiers mais commencent en fait dès l'école.

Le scénario alternatif prend aussi en compte des *aspects socio-économiques* de la collecte et du recyclage des déchets. Les réponses à dominante technico-économique pratiquées dans les pays de la rive Nord ne sauraient être généralisées dans les pays du Sud et de l'Est sans adaptation, car elles risquent de remettre en cause certains pans de l'économie informelle des déchets, qui constituent des sources non négligeables d'emplois et de revenus (encadré 15). Des modes de collaboration sont sans doute à envisager entre, par exemple, les entreprises de traitement et les populations qui interviennent dans la collecte, le tri, le recyclage.

Encadré 14 – Gestion écologique des déchets ménagers à Barcelone

Depuis 1997, Barcelone s'est fixé des objectifs très ambitieux en matière de gestion des déchets ménagers, inscrits dans le programme de gestion des déchets municipaux de l'aire métropolitaine (33 municipalités). Le programme prévoit de recycler, à l'horizon 2006, environ 60 % du 1,5 million de tonnes produit par la métropole annuellement et la mobilisation d'environ 751 millions d'euros sur la période. Ces fonds ont d'ores et déjà permis la construction de trois centres de valorisation finale des déchets collectés (dont un incinérateur avec récupération d'énergie) s'appuyant, d'une part, sur un réseau de déchetteries dans lesquelles le public peut gratuitement laisser ses déchets et, d'autre part, sur des centres de tri dotés d'un personnel qualifié qui sépare les matériaux en grandes catégories (fer, plastique, papier, etc.). Pour la partie organique, une

série d'Ecoparcs a été construite pour effectuer un traitement totalement intégré alliant mécanisation et compostage.

Les impacts économiques attendus du projet résident notamment dans la création de 5 600 emplois dont 3 000 permanents en fin de projet, se traduisant par une injection de près de 114 millions d'euros dans le PIB régional. D'un point de vue environnemental, le projet devrait se traduire par une baisse significative de la quantité de déchets à traiter et donc par la fermeture de la décharge de Garraf qui, jusqu'à présent, constitue une source majeure d'émissions de gaz à effet de serre de Barcelone et une menace pour le système hydrographique local (des lixiviats non traités continuent de ruisseler en quantités non négligeables).

Source : Aire métropolitaine de Barcelone, *Metropolitan Plan for Urban Waste Treatment*, 2004, www.ema-amb.com.

Tableau 8 – Deux scénarios de production de déchets à l'horizon 2025

	Total (millions de tonnes)		TAAM (%/an)	Par habitant (kg/hab./an)		TAAM (%/an)
	2000	2025	2000-2025	2000	2025	2000-2025
<i>Scénario de base</i>						
PNM	109	204	2,5	566	1 036	2,4
Est	37	111	4,5	386	857	3,2
Sud	29	81	4,2	210	409	2,7
PSEM	66	192	4,4	282	587	3,0
<i>Total Med</i>	<i>174</i>	<i>396</i>	<i>3,3</i>	<i>410</i>	<i>756</i>	<i>2,5</i>
<i>Scénario alternatif</i>						
PNM	109	139	1,0	566	704	0,9
Est	37	62	2,1	386	480	0,9
Sud	29	49	2,1	210	249	0,7
PSEM	66	111	2,1	282	340	0,8
<i>Total Med</i>	<i>174</i>	<i>250</i>	<i>1,5</i>	<i>410</i>	<i>477</i>	<i>0,6</i>

Source : Medstat, ETC-AEE, annuaires statistiques nationaux pour 2000, Plan Bleu pour la prospective.

Économies réalisables dans le scénario alternatif en 2025 par rapport au scénario de base en 2025

	Par réduction à la source		Par recyclage		Économies totales en 2025			Économies sur 2000-2025 cumulées
	Millions de tonnes	Millions de dollars	Millions de tonnes	Millions de dollars	Millions de tonnes	Millions de dollars	Coût de traite- ment et collecte du scénario de base (%)	Millions de dollars période 2000-2025 *
PNM	65	3 845	14	860	80	4 706	39	58 824
Est	49	2 043	1	53	50	2 095	46	26 190
Sud	32	807	1	17	32	824	40	10 302
PSEM	80	2 850	2	69	83	2 919	44	36 491
<i>Total Med</i>	<i>146</i>	<i>6 695</i>	<i>16</i>	<i>930</i>	<i>162</i>	<i>7 625</i>	<i>41</i>	<i>95 315</i>

Source : Plan Bleu (P. Miran et A. Comeau), 2003. Les données financières sur le traitement et la collecte sont celles de l'étude *MSW Strategy for MENA countries-2010*, Banque mondiale 1998.

TAAM : taux d'accroissement annuel moyen.

* Hypothèse d'exploitation progressive linéaire du gisement d'économies.

Dans le scénario de base, les quantités de déchets produits à l'horizon 2025 ont été estimées à partir des élasticités 1985-2000 « quantité de déchets municipaux produits/PIB ». Ces élasticités ont été lissées à partir de l'analyse de l'évolution du lien déchets ménagers/PIB entre 1985 et 2000 dans un échantillon de 30 pays (Europe et États-Unis). Dans le scénario alternatif, ces élasticités ont été divisées par 3 pour se caler sur le pays le plus vertueux en matière de réduction à la source : les Pays-Bas (réduction de 2 % par an du volume de déchets ménagers produits par tête sur la période 1990-2000). Le taux de recyclage 2000 a été multiplié par 2 à l'horizon 2025 en se basant sur les progrès enregistrés par la France et les États-Unis entre 1990 et 2000.

Encadré 15 – Déchets ménagers au Caire et à Alexandrie : les *zabaleens* et les sociétés étrangères

Chaque jour, les zones urbaines égyptiennes « produisent » environ 30 000 t de déchets, dont 8 200 t au Caire et 2 800 t à Alexandrie.

Dans le gouvernorat d'Alexandrie, le volume de 2 800 t de déchets par jour en hiver passe à 3 400 t en période estivale. Or les trois décharges dont dispose Alexandrie, d'une superficie totale de 42 ha, ont une capacité de 2 100 t par jour. Ainsi, chaque jour, en hiver, 700 t de déchets finissent dans des décharges sauvages ou dans les rues d'Alexandrie et, en été, le volume monte à 1 300 t de déchets non traités.

En 2001, le gouvernorat d'Alexandrie a fait appel à une société étrangère pour prendre en charge le ramassage et le traitement des ordures ménagères : Onyx, filiale de Vivendi Environnement, a signé un contrat de 446 millions de dollars lui assurant le traitement des

Source : G. El Kadi, 2001 ; CEDARE, 2004.

déchets pendant 15 ans. En 2002, les gouvernorats de Giza et du Caire, à leur tour, ont conclu des contrats de 15 ans de collecte et de traitement des déchets avec des entreprises italiennes et espagnoles.

Dans les contrats conclus avec les firmes étrangères au Caire et à Giza, il n'y a pas de clause spécifique concernant les *zabaleens*, ces dizaines de milliers de collecteurs traditionnels des ordures ménagères que l'on trouve dans toutes les grandes villes d'Égypte et qui assurent la collecte d'environ 30 % des déchets et le recyclage de 80 % des déchets collectés. À Alexandrie, Onyx avait pris soin de conclure un accord, plus ou moins formel, avec les *zabaleens* d'Alexandrie avant même le début de l'exécution du contrat. Au Caire et à Giza, les *zabaleens* sont considérablement plus nombreux et une concurrence est apparue entre eux et les opérateurs multinationaux devenus propriétaires des déchets.

4. Quelles possibilités d'action pour les villes ?

Parallèlement aux mutations urbaines, une autre évolution a lieu depuis une vingtaine d'années en Méditerranée : celle qui concerne l'organisation des pouvoirs publics, leur efficacité et leur représentativité à tous les niveaux, ainsi que la participation des populations et sociétés civiles aux choix collectifs, et les rapports avec l'État central.

Décentralisation et gouvernances urbaines encore faibles au Sud et à l'Est

Des changements graduels ont lieu dans les traits distinctifs qui, pendant plus de 40 ans, ont caractérisé les institutions publiques dans la plupart des pays méditerranéens : une forte centralisation territoriale du pouvoir – administrative, économique et politique ; un mode d'administration du haut vers le bas, hiérarchisé et souvent peu flexible.

Dans les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, ces modes d'organisation ont été construits après les indépendances nationales, souvent dans une logique centralisatrice, afin de garantir l'unité nationale, la stabilité de l'État-nation et de ses organes administratifs. Or, depuis 20 ans, sous l'effet de la généralisation de la libéralisation économique en particulier, mais aussi du souci de participation décentralisée, ces formes d'exercice du pouvoir et la façon même de gouverner subissent des changements significatifs :

- Les frontières de l'action publique sont devenues moins lisibles et les niveaux d'intervention sont de plus en plus nombreux et enchevêtrés : transnational, national, infranational.

- Le nombre d'acteurs impliqués s'est multiplié : les associations communautaires, les organisations non gouvernementales et

les acteurs privés ont un rôle croissant – et de plus en plus revendiqué – dans les choix et les décisions prises par les pouvoirs publics.

- La façon dont ces différents acteurs sont mis en relation a évolué elle aussi, devenant moins hiérarchique, plus transversale et flexible qu'avant.

La décentralisation est souvent présentée comme réponse possible pour pouvoir prendre en compte, au plus près des réalités, les besoins des populations ; pour répondre à un recul de l'engagement de l'État ; pour faire converger les niveaux de décision et ceux de la mise en œuvre de ces décisions ; pour pouvoir générer plus facilement l'investissement des ressources privées. Toutefois, le choix de la décentralisation pour un pays est toujours complexe, plein de risques, car le processus de décentralisation suppose plusieurs critères : une dévolution politique et financière, sans laquelle les pouvoirs publics locaux ne peuvent être considérés comme responsables des choix et des engagements auprès des populations ; une réforme simultanée de l'État central et des services déconcentrés, vitale pour l'amélioration du fonctionnement des gouvernements locaux ; l'existence, aux différents niveaux locaux, de réseaux d'acteurs (publics, privés, tissus associatifs, organisations non gouvernementales) susceptibles de mobiliser les énergies et ressources locales et de produire des synergies avec celles mobilisées à d'autres échelles.

La Méditerranée se présente aujourd'hui comme l'une des régions du monde à forte centralisation. Les systèmes centralisés font partie de l'héritage historique dans la région, les différents empires, romain, chérifien, ottoman, napoléonien..., ayant façonné, au cours du temps, une organisation « jacobine » de

Six enjeux de développement durable

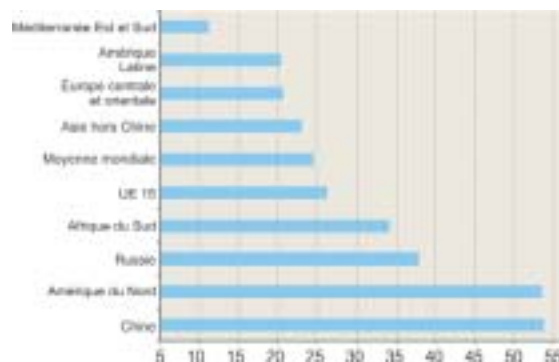
l'État caractérisée globalement par l'uniformité des règles, la volonté de couvrir, par l'administration centrale, la totalité du territoire national via des niveaux d'administration déconcentrés, le partage entre élections et nominations aux échelons infranationaux, la tutelle du centre sur tous les échelons.

Les dépenses publiques prises en charge par les gouvernements locaux traduisent, en quelque sorte, cette centralisation du pouvoir et montrent la Méditerranée Est et Sud en retrait par rapport à d'autres régions du monde (figure 11).

Pour nombre d'observateurs, les processus « participatifs » et « décentralisés » que les institutions internationales présentent comme des éléments incontournables d'une « bonne gouvernance » relèvent encore de la théorie dans les PSEM, car ils reposent sur un degré important de dévolution des pouvoirs politiques et financiers et sur une répartition équitable des pouvoirs, sans que ces éléments ne soient aujourd'hui des réalités tangibles dans ces pays (ESCWA, 2001 ; PNUD, 2002).

Alors que les pays UE-Med (Espagne, France, Italie) ont choisi une organisation infranationale en trois niveaux d'autorités représentatives – communes, provinces ou départements, régions –, les pays des rives Est et Sud se caractérisent encore par l'absence de niveau décentralisé intermédiaire entre le gouvernement central et le niveau communal (tableau 9). Et c'est la déconcentration

Figure 11 – Dépenses des échelons locaux en pourcentage des dépenses totales de l'État, 1997-2000



Source : L. Urdy, d'après *World Bank Decentralization Database*, 2002, et sources nationales pour les pays méditerranéens.

Méditerranée Est et Sud : inclut Turquie, Israël, Égypte, Tunisie, Maroc ; *Europe centrale et orientale* : inclut Albanie, Croatie, Slovénie, mais aussi 15 autres pays ; *Moyenne mondiale* : échantillon de 56 pays.

Tableau 9 – Les autorités aux échelons infranationaux dans les PSEM

Échelons	Unité de base Niveau 1	Unités intermédiaires	
		Niveau 2	Niveau 3
Turquie	3 228 municipalités Maire, élu au suffrage universel direct Conseil municipal élu au suffrage universel direct	Province Exécutif nommé en Conseil des ministres	
Syrie	95 villes Président, élu, en son sein, par le conseil de ville Conseil de ville, élu au suffrage universel direct	Muhafazat Exécutif nommé par décret présidentiel	
Liban	708 municipalités Maire, élu, en son sein, par le conseil communal Conseil municipal, élu au suffrage universel direct	Muhafazat (échelon administratif, non doté de la personnalité morale) Muhafiz, fonctionnaire désigné par le pouvoir central	
Égypte	227 villes Maire nommé par le gouverneur Conseil du peuple, élu au suffrage universel direct	Gouvernorat Exécutif nommé par le président de la République	
Tunisie	262 communes Président, élu, en son sein, par le conseil municipal Conseil municipal, élu au suffrage universel direct	Gouvernorat Exécutif nommé par décret présidentiel	
Algérie	1 541 communes Président, élu, en son sein, par l'assemblée populaire communale (APC) APC, élue au suffrage universel direct	Wilaya Exécutif nommé par décret en Conseil des ministres	
Maroc	249 communes urbaines Président, élu, en son sein, par le conseil communal Conseil communal, élu au suffrage universel direct	Province ou préfecture Exécutif nommé par dahir royal	Région Exécutif nommé par dahir royal et élu, en son sein, par le conseil régional

Source : Plan Bleu.

qui prédomine, présente dans les provinces, wilayates, gouvernorats, muhafazates, où l'exécutif est, dans tous les cas, nommé par l'État central.

Hormis le cas particulier d'Israël, inspiré par la tradition anglo-saxonne d'autonomie administrative ²⁶, les tentatives de création d'un niveau intermédiaire décentralisé sont rares. On notera tout de même au Maroc la mise en place depuis 1997 d'une collectivité locale régionale ²⁷.

Presque partout, la commune urbaine est l'unité administrative de base. Les municipalités sont, en fait, des institutions relativement anciennes en Méditerranée : introduites par la réforme Tanzimat au XIX^e siècle dans l'Empire ottoman, en 1858 en Tunisie (création du premier conseil municipal de Tunis), en 1864 au Liban et, ailleurs, dès les premières années du XX^e siècle par les autorités coloniales ou mandataires. Aujourd'hui, toutes les assemblées municipales sont élues au suffrage universel direct et les maires (quels que soient leurs noms et appellations vernaculaires) sont élus eux aussi, sauf en Égypte. Cependant, l'institutionnalisation des pouvoirs locaux municipaux reste fragile, comme inachevée.

Une décentralisation administrative sans moyens financiers

Les données disponibles en matière de pratiques de la décentralisation dans les PSEM sont lacunaires, souvent imprécises et difficilement comparables ; elles s'analysent sur plusieurs volets.

Les compétences des collectivités locales

La question du partage des compétences entre divers niveaux de collectivités joue beaucoup sur le degré effectif de décentralisation, la mise en œuvre des décisions pouvant souffrir d'un chevauchement des instances décisionnaires. Les rôles attribués aux différents niveaux présentent une grande variété de part et d'autre de la Méditerranée, mais des traits communs se retrouvent dans la plupart des cas (tableau 10).

La lecture de ces tableaux, dont les nomenclatures ne sont pas directement comparables, permet cependant de tirer quelques enseignements :

- Dans l'esprit, les mêmes domaines de compétences sont dévolus aux niveaux locaux ; sur les rives Est et Sud, les compétences le plus souvent transférées concernent les services et les équipements de proximité : foncier-urbanisme, services sociaux, déchets ménagers, eau-assainissement, voirie...

- En matière de recouvrement de compétences, deux situations typiques se dégagent sur les rives Est et Sud. Au Moyen-Orient (Turquie et Machrek), les champs d'intervention ont été, en général, clairement découpés, de sorte que les compétences de différents niveaux territoriaux ne se chevauchent que peu ou pas. Au Maghreb (essentiellement Algérie et Maroc), les champs de compétences se recouvrent davantage, ce qui peut conduire les collectivités locales à n'assurer qu'un rôle de gestionnaire du fonctionnement de court terme, tandis que l'État central conserve la programmation stratégique à la fois locale et nationale.

- La ville est considérée comme l'échelon pertinent de la gestion « quotidienne » de ce qui touche directement la population – services sociaux, culture, services d'environnement, état civil –, tandis que la stratégie relève des niveaux supérieurs.

- L'éducation, la voirie et le développement économique constituent des cas particuliers de partage de compétences entre au moins deux niveaux.

Le degré de décentralisation financière

C'est un bon révélateur de la réalité (ou non) de la décentralisation : il apparaît très faible, à la lecture des tableaux 11 à 14. Si, du point de vue des champs de compétences attribués, le processus au Sud et à l'Est offre de fortes similitudes avec la décentralisation dans les pays européens, il apparaît nettement plus modeste au niveau des sommes en jeu. Le poids des dépenses publiques locales dans le PIB est sensiblement inférieur dans les PSEM, ce qui vaut pour l'ensemble des dépenses publiques. Mais l'effort des collectivités locales dans les PSEM apparaît, malgré tout, inférieur à ce qu'il est au sein des pays européens.

En ce qui concerne le volet *ressources* de la décentralisation financière (les recettes fiscales propres, les recettes fiscales partagées en plusieurs niveaux de collectivités, les dotations/transferts de l'État central), la règle est l'existence d'un fonds destiné aux ressources des collectivités, leur permettant en outre d'emprunter ²⁸. L'évolution du poids des dotations de l'État central entre 1990 et 2000 est contrastée selon les pays.

La provenance des ressources diffère selon les collectivités : pour les collectivités de niveau intermédiaire (muhafazats, provinces...), la majorité provient des dotations de l'État, tandis que pour les municipalités, une bonne partie des ressources est de type propre, notamment des taxes sur la propriété (foncier bâti et non bâti) et d'autres taxes (locaux commerciaux, spectacles, véhicules à moteur...). Dans le cas des taxes pesant sur la propriété, l'efficacité des systèmes d'imposition est souvent faible, en raison de l'absence ou la non-actualisation des éléments indispensables à la mise en œuvre (cadastre d'imposition, inventaire de personnes physiques ou morales imposables, mesure de la valeur des propriétés).

Les *dépenses* de fonctionnement absorbent une grande partie du budget local (60 % en Turquie, 66 % en Tunisie et au Maroc, 80 % en Égypte). Il s'agit principalement de financer les salaires des personnels correspondant aux compétences déléguées comme les services sociaux, d'urbanisme... La part des dépenses d'investissement, très variable selon les pays, apparaît, en moyenne, sensiblement plus élevée qu'elle ne l'est dans les pays européens.

Il se pourrait donc qu'en fait, l'État central se dégage de l'investissement en infrastructures et que cette charge revienne davantage aux collectivités locales. Mais, compte tenu du niveau des recettes, ces obligations seraient bien supérieures aux ressources disponibles, ce qui peut engendrer un retard des infrastructures important ou un déséquilibre croissant des budgets locaux (un endettement préoccupant des municipalités s'observe dans certains pays – Turquie, Algérie –, même si ces déséquilibres sont en fin de compte supportés par le Trésor public) ²⁹.

En prenant en compte le niveau des infrastructures disponibles, les compétences octroyées en matière d'investissement demanderaient, dans les faits, un transfert de ressources sans commune mesure avec celui réalisé actuellement. De ce point de vue, les règles en matière d'emprunt constitueraient un facteur déterminant : si dans les textes, la règle générale est que les col-

Tableau 10 – Compétences des collectivités locales en Méditerranée

Compétences des collectivités locales en Méditerranée Sud et Est

Pays et niveaux de compétences	Turquie		Liban		Israël		Égypte		Tunisie		Algérie		Maroc	
	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
Foncier, urbanisme														
Services sociaux														
Éducation														
Culture														
Eau, assainissement														
Déchets ménagers														
Voirie														
Développement économique														
État civil														
Maintien de l'ordre public														
Espaces verts														
Logement														
Santé														
Sports et loisirs														
Transports urbains														
Activités marchandes														
Distribution énergie														

Source : CFCE, ISTED, 2002.

Niveaux : 1 : communes, villes ; 2 : wilaya, gouvernorat...

En gris : compétences propres ; en rouge : compétences partagées.

Compétences des collectivités locales dans quelques pays de l'UE

	Espagne	France	Italie	Grèce	Allemagne*
Services sociaux	3	1-2-3	1-2-3	1-2	1-3
Éducation	1-3	1-2-3	1	1-2	1-3
Santé	2	-	1-3	2	1-3
Eau-déchets	1-3	1	1-2	1	1
Voirie	1-2-3	1-2	1-3	1-2	3
Transports	1	1-2	1-2-3	1-2	1
Développement économique	3	1-2-3	3	2	3

Source : L. Urdy, Plan Bleu, d'après Dexia, 2002.

Niveaux : 1 : commune ; 3 : région ; 2 : collectivités locales de niveau intermédiaire (provinces, départements), entre la région et la commune.

* Le cas allemand est rappelé uniquement pour montrer l'absence d'un niveau 2 (entre les *Länder* et les municipalités).

lectivités au Sud et au Nord ont la possibilité de contracter des emprunts, seul Israël permet aux collectivités de le faire auprès d'acteurs privés. Est-ce que ceci peut constituer un levier de changement ? En contrepoint, il y aurait un risque de « décentraliser » la dette extérieure des pays.

Le contrôle et la tutelle

En soi, le contrôle de la légalité des actes des collectivités locales et de leur pouvoir de dépenser est un élément fondamental de la démocratisation de la vie d'une nation. En général, ce contrôle peut prendre deux formes : une tutelle exercée par une

autorité issue du gouvernement central ou bien un contrôle de la régularité des recettes et des dépenses, effectué par une autorité indépendante des pouvoirs exécutif et législatif, telle une Cour des comptes. La règle générale dans les PSEM est la tutelle : le plus souvent, c'est l'État central (ministère de l'Intérieur ou des Collectivités locales), qui assure le contrôle de la légalité des actes et le contrôle budgétaire. S'y ajoute le contrôle politique ex ante de l'État central via la nomination des exécutifs de l'échelon intermédiaire.

Ainsi, le degré effectif de décentralisation dans les PSEM apparaît faible, notamment sur le plan financier. En parallèle, il y

Tableau 11 – Poids des dépenses des collectivités locales
Poids économique des dépenses locales (% du PIB)

Turquie	4	1999
Israël	6	1999
Tunisie	4	2000
Maroc	2	2000
UE15	11	2001

Poids des dépenses locales dans les dépenses publiques totales

Turquie	11	1999
Israël	16	1999
Égypte	18	1995 *
Tunisie	9	2000
Maroc	7	2000 **
UE15	24	2001

Source : L. Urdy, d'après CFCE, Dexia, ISTD, 2002.

Tous niveaux de collectivités locales sauf mention contraire ; idem pour les tableaux suivants.

* E.S. Ghanem, 1998 ; 2002.

** Villes.

Tableau 12 – Poids des transferts vers les collectivités locales dans le budget de l'État (en %)

	1990	2000
Turquie	18,69 *	14,02
Israël	4,54	6,31
Égypte	1,69	2,10
Tunisie	12,33	6,56
Maroc	0	6,02

Source : L. Urdy, d'après *World Bank Decentralization Indicators* et IMF-GFS.

* 1997.

a eu une réelle déconcentration des pouvoirs de l'État, souvent trop lointain pour gérer des réalités complexes de terrain. Cependant, la décentralisation amorcée s'avère lente pour affirmer l'intervention d'autorités représentatives à qui la liberté est donnée de lever des impôts et de dépenser avec une tutelle réduite. Par ailleurs, la décentralisation n'est évidemment complète que si la population, les entreprises, les associations ont la possibilité de participer le plus en amont possible à la définition des choix collectifs, comme le précisait le chapitre 28 de l'Agenda 21 de Rio (1992), en encourageant les collectivités locales à adopter un programme « Action 21 » à travers un exercice de consultation, de réelle participation et de recherche de consensus.

Tableau 13 – Ressources des collectivités locales
Ressources propres/Ressources totales

Turquie	9 %	1999
Égypte	16 %	1995 (1)
Israël	59 %	1999
Tunisie	63 %	2000 (2)
Algérie	10 %	1999 (3)
Maroc	27 %	1998 (4)

Dotations État et transferts/Ressources totales

Israël	41 %	1999
Égypte	84 %	1995 (1)
Tunisie	37 %	2000, ville (2)
Maroc	45 %	1998 (4)
Espagne	70 % (niv. communal), 31 % (niv. provincial)	
France	23 %	
Italie	62 %	
Grèce	63 %	

Sources : L. Urdy, d'après Dexia, 2002.

(1) E.S. Ghanem, 1998 ; 2002 ; (2) UN Pogar ; (3) CENEAP, 2002 ; (4) J. H. Pigeay, The Urban Institute, 2001.

Tableau 14 – Dépenses d'investissement des collectivités locales (% des dépenses totales)

Turquie	40	1999 (coll. locales)
Israël	23	1999
Égypte	18	1995
Tunisie	33	1998 (villes)
Maroc	34	2000 (villes en % des coll. locales)
Espagne	31	
France	21	
Italie	12	
UE15	13,5	2001

Source : L. Urdy, d'après Dexia, 2002, et sources des tableaux précédents.

Émergence d'une coopération intercommunale et de structures métropolitaines

Dans les pays du Sud et de l'Est, la croissance régulière du nombre de villes a comme corollaire la multiplication des municipalités urbaines. En Turquie, le nombre de municipalités est passé de 809 en 1955 à 3 200 de nos jours ; au Maroc, la réforme

administrative et territoriale engagée en 1992 a conduit à la multiplication du nombre de communes, qu'elles soient urbaines (249 communes urbaines aujourd'hui contre 99 en 1992) ou rurales; le même phénomène se retrouve en Algérie, en Tunisie... Dans les petites municipalités, la réponse aux besoins des populations est compromise par leur taille réduite: sans base fiscale réelle, avec un appareil rudimentaire ou inexistant, sans ressources humaines qualifiées et en manque chronique de personnel, les services qu'elles proposent peuvent être de faible qualité et atteindre des coûts d'investissement par tête très élevés; en pratique, elles n'ont quasiment aucune possibilité en matière d'organisation et de planification des services urbains.

Dans les pays méditerranéens d'Europe qui affichent un grand nombre de municipalités, dont une majorité de petite, voire très petite taille, l'intercommunalité représente une réponse possible pour faire face à l'atomisation communale et réaliser des économies d'échelle dans la gestion de certains services (déchets, transports...). L'Italie il y a plus d'un demi-siècle, l'Espagne dans les années 1990, la Grèce en 1998, la France aujourd'hui ont recours à des regroupements fonctionnels de communes (*compronsori, mancomunidades*, communautés de communes, communautés d'agglomérations). Même si la plupart de ces expériences connaissent des difficultés de mise en application, il y a là une possibilité encore peu exploitée dans les PSEM, où les expériences intercommunales ne s'observent qu'au Machrek (communauté de communes du Metn-nord au Liban, *Joint Services Councils* dans les Territoires palestiniens, *Councils of Shared Services* en Jordanie).

L'hétérogénéité des municipalités soulève une autre question. Il est difficile, en effet, de considérer de manière uniforme au plan institutionnel des agglomérations tentaculaires et multimillionnaires et des villes de quelques milliers d'habitants: en Syrie, les communes chefs-lieux de muhafazats peuvent bénéficier de ressources financières propres réelles, mais l'écrasante majorité des communes n'a pas cette possibilité; en Turquie, la plus grande municipalité compte plusieurs millions d'habitants alors que la plus petite compte moins de 700 habitants. Dans les PSEM, mais aussi dans les pays de la rive Nord, le statut communal unique valable pour toutes les municipalités du pays comporte deux inconvénients majeurs: dans le cas des communes de petite voire très petite taille, c'est la qualité des services proposés qui est en jeu; dans le cas des grandes zones métropolitaines, elles ne peuvent bénéficier d'un statut à la hauteur de leur capacité productive et de leur base fiscale réelle. Les rares statuts spécifiques, lorsqu'ils existent, s'arrêtent aux frontières des capitales: c'est le cas de Beyrouth, du Grand Caire...

Quelques expériences de structures métropolitaines commencent à émerger. La Turquie a instauré un statut particulier pour les 16 municipalités métropolitaines en 1984; le Maroc explore aussi cette voie avec 14 communautés urbaines à la mi-2003. En Algérie et en Tunisie, les tentatives de création de structures métropolitaines dans les capitales respectives n'ont pas pu être institutionnalisées. Il s'agit d'expériences tâtonnantes, à l'exemple de l'Italie, où la loi de 1990 de création des cités métropolitaines n'a toujours pas trouvé d'application sur le terrain en raison de la forte opposition des collectivités locales déjà en place.

En tout cas, la coopération institutionnalisée entre des collectivités concernées par un espace urbain qui dépasse les frontières

« communales » de base est devenue une nécessité, surtout évidente pour les grandes agglomérations. Des « communautés », des « districts » aux appellations différentes voient le jour pour relier entre elles des souverainetés qui ont aujourd'hui moins de sens.

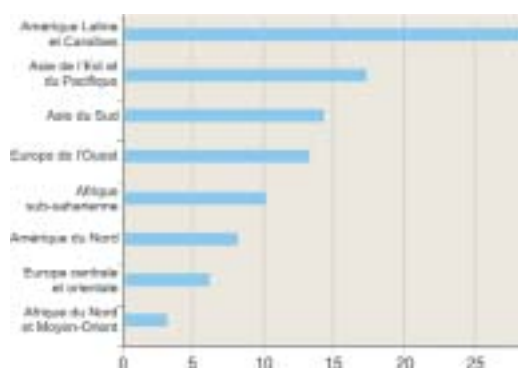
Partenariats entre pouvoirs publics et secteur privé

Les villes sont les unités territoriales qui « supportent » aujourd'hui les effets des principales réformes macroéconomiques engagées dans les PSEM depuis plus de 20 ans. Elles bénéficient des effets d'agglomération et des rendements croissants, lorsque ceux-ci apparaissent, mais elles subissent les effets liés notamment au décalage entre la croissance de la demande sociale et les possibilités d'action et d'investissement des villes.

Les dynamiques urbaines dans les PSEM contribuent à alimenter ce décalage entre besoins et capacités d'investissement et de réalisation; Istanbul accueillerait chaque année plus de 400 000 habitants; une métropole comme Casablanca recevrait, chaque année, 60 000 personnes supplémentaires... Les communes sont d'abord confrontées à leurs problèmes quotidiens de fonctionnement, que ce soit en équipements ou en ressources humaines. Le manque chronique de personnel a conduit à une forte augmentation du nombre de fonctionnaires territoriaux qui, sans être suffisant, grève d'autant les capacités d'investissement: en Tunisie, le personnel municipal a augmenté de 23 % de 1991 à 1997; au Maroc, le personnel communal a été multiplié par 5,5 en 25 ans, passant de 26 500 en 1977 à 143 259 en 2001. Et le fait que les gouvernements se soient appuyés sur les autorités locales pour absorber une offre de travail par trop excédentaire n'a fait qu'accroître le problème.

Les progrès enregistrés depuis près de 20 ans en matière d'offre de services ne peuvent cependant cacher les forts déséquilibres qui persistent entre grandes et petites villes, zones urbaines centrales et zones périphériques, quartiers favorisés et quartiers démunis. Ces inégalités sont aussi accrues par la

Figure 12 – Répartition des partenariats public-privé dans le monde (en %)



Source: L. Urdy, d'après Franceys, 2000, WEDC-IHE PPP Database.

concentration des activités, des ressources financières et des populations les plus aisées dans un nombre réduit d'agglomérations. Par exemple, Alep et Damas concentrent 80 % des établissements industriels privés en Syrie et bénéficient, presque seules, des investissements privés réalisés dans tout le pays. Tunis concentrerait environ 60 % des investissements du pays.

Les besoins restent donc prépondérants dans les villes des PSEM. Or, pour nombre des services publics, la commune et son exécutif élu apparaissent comme les responsables en première ligne de la qualité et de la quantité des services proposés. Les voies couramment empruntées pour la gestion de services urbains sont la gestion en régie ou via des entreprises publiques, parfois municipales. Dans les PSEM, des offices nationaux techniques, déconcentrés, ont souvent pris le relais des municipalités pour assurer la gestion, les investissements et l'entretien des réseaux de distribution d'eau, d'assainissement, d'électricité... Aujourd'hui, le recours à des entreprises privées concessionnaires est de plus en plus fréquent.

Depuis une dizaine d'années en effet, les municipalités sont encouragées à faire appel à des partenaires entrepreneuriaux pour le financement et la gestion de services urbains. Le développement croissant des partenariats public-privé pour la gestion et la mise en œuvre de nombre de services relevant des compétences municipales habituelles est constaté dans presque toute la Méditerranée.

Encadré 16 – La régulation publique des concessions au Maroc

Le Maroc s'est engagé récemment mais très vite dans l'octroi de concessions aux acteurs privés (aujourd'hui, 80 % du secteur de la distribution d'eau, d'électricité et d'assainissement urbain serait géré en concession). Et, depuis la fin des années 1990, le débat est assez vif sur la nécessité ou non d'une loi de régulation de ces partenariats, où deux options sont ouvertes à la décision.

Lorsqu'il y a vide législatif, ces opérations sont conclues de manière conventionnelle et relèvent des décisions des Parties contractantes : le concédant (la commune ou un regroupement de communes) et le concessionnaire (la société privée – le plus souvent étrangère). Mais un texte de loi peut chercher à consacrer quelques principes en matière de délégation de gestion – transparence, généralisation du recours aux appels d'offres, égalité de traitement des soumissionnaires, obligation de la publicité – et à s'entourer des précautions permettant d'éviter les dérapages et donc les éventuelles ruptures de contrats.

Au Maroc, la question sera tranchée par voie législative. Le projet de loi sur les concessions de services publics comporte un texte général, assez souple pour favoriser la diversité des cas, et consacre les principes de transparence, de concurrence et d'égalité d'accès aux services publics et aux infrastructures. Dans ce nouveau cadre légal, les gouvernements locaux conservent un rôle important car, d'une part, il n'y aura pas de centralisation de l'octroi de concessions ; d'autre part, l'instance régulatrice est une commission ad hoc supervisée par la structure publique initiatrice du projet de concession (au lieu d'une commission nationale permanente chargée de la régulation des concessions).

Source : L. Urdy, 2003.

L'expression « partenariats public-privé » recouvre en fait une variété de formules : gestion déléguée par contrat, concessions, privatisations³⁰. Ces partenariats retiennent aujourd'hui une grande attention parce que, d'une part, ils sont préconisés par les bailleurs de fonds internationaux, d'autre part, les marchés sont de plus en plus captés par de grands opérateurs transnationaux. Ceux-ci apportent les capitaux nécessaires aux investissements lourds, moyennant une durée longue des contrats (20-30 ans). En Méditerranée, des expériences importantes de délégation de compétences voient le jour depuis une dizaine d'années, notamment dans les secteurs électricité, télécommunications, déchets, transports, mais aussi eau potable et assainissement.

En toile de fond, cette question s'inscrit dans un contexte de mondialisation et de dérégulation, limitant la capacité de couverture des services publics, où la notion de service public se trouve quelque peu écornée ou malmenée lorsque les concessions et délégations de gestion ne sont ni rigoureuses ni claires.

Étant donné l'importance grandissante que pourraient prendre à l'avenir les contrats de concession et de gestion déléguée en Méditerranée Est et Sud, quelques observations se dégagent au vu des expériences en cours, en Méditerranée et ailleurs. Au-delà des formes particulières qu'ils prennent en fonction des contextes économique et politique, deux difficultés apparaissent souvent : l'asymétrie des partenaires, où les collectivités locales disposant de peu de marge de manœuvre se trouvent en position de faiblesse face aux entreprises multinationales – seules les très grandes agglomérations disposent d'une capacité d'autorité déléguée ; et l'absence de régulation d'ensemble du marché des services publics (eau, assainissement, déchets, transports...).

Un réexamen des relations entre public et privé est en cours dans quelques pays pour une nécessaire *régulation publique des partenariats*. Une bonne gestion déléguée ou concédée doit s'exercer non seulement au niveau de l'appel d'offres – et la législation sur les marchés publics doit être revue dans bien des pays – mais aussi dans l'exécution des marchés, la mise en œuvre et la sous-traitance. Quelques pays ont à cet égard introduit d'intéressantes pratiques à travers la référence aux critères d'environnement et de développement durable.

Les contrats étant le plus souvent établis pour de longues durées, l'autorité déléguée a tout intérêt à définir de façon précise les objectifs de performance à atteindre par l'opérateur privé, sur la base d'indicateurs chiffrés qui spécifient des conditionnalités économiques, techniques, environnementales et sociales comme, par exemple : taux de population à desservir, objectifs de qualité environnementale, reprise du personnel communal et/ou préservation des opportunités d'emploi, vigilance sur l'autonomie financière du concessionnaire et sur la vérité des prix, structure tarifaire envisagée, impacts sociaux et territoriaux, procédure à suivre en cas de litiges.

En dépit de la grande spécificité de chaque opération de partenariat public-privé, afin de réduire l'asymétrie entre la puissance publique déléguée et l'opérateur privé évoquée plus haut, notamment en matière d'accès à l'information³¹, un certain consensus se fait jour chez certains experts et des organisations non gouvernementales sur la nécessité de mettre en place un dispositif d'appui méthodologique auprès des autorités déléguées des pays en développement, ce qui pourrait nourrir le champ de

la coopération en Méditerranée. Les exemples existent : l'association Service public 2000, créée en France à l'initiative des maires, pour se doter d'une capacité d'expertise spécialisée et indépendante ; la base de données créée par PSIRU (Public Services International Research Unit)³² à l'université de Greenwich, sorte d'observatoire mondial des délégations/privatisations dans le secteur de l'eau, qui couvre aussi les pays de la région Afrique du Nord/Moyen-Orient.

Des démarches concertées de développement urbain durable

Des démarches territoriales de développement durable commencent à émerger sur les trois rives de la Méditerranée. Lancées par les agglomérations ou les communes, parfois par des régions, les stratégies locales visant un développement plus durable prennent plusieurs formes et appellations : Agenda 21 local (à dominante environnementale), Plan stratégique (de développement économique), etc. Toutes ces initiatives, couvrant parfois des domaines thématiques différents, parfois des objectifs plus globaux, partagent la même ambition de *changer le destin d'un territoire et de ses habitants*.

Encadré 17 – Agendas 21 locaux

Les Agendas 21 locaux sont nés après le sommet mondial de Rio en 1992, qui avait défini un agenda (en latin « ce qui doit être fait ») pour le *xxi*^e siècle à l'échelle de la planète ; son chapitre 28 encourageait le lancement d'Agendas 21 locaux. Des organisations mondiales comme l'International Union of Local Authorities, la Fédération mondiale des cités unies et le Conseil international des initiatives environnementales locales, avec la signature de la charte d'Aalborg pour la durabilité, ont épaulé le mouvement.

En Méditerranée, il n'y a pas encore de recensement de processus Agendas 21 locaux. Au niveau mondial, l'enquête menée par ICLEI auprès d'autorités locales et d'associations en 2002 montre que, sur 6 416 processus Agendas 21 locaux dans 113 pays, la majorité des actions se trouvent en Europe (le nombre d'Agendas 21 locaux dans 36 pays européens représente environ 80 % des résultats au plan mondial). Pour la Méditerranée, les Agendas 21 locaux recensés par ICLEI en 2002 se répartissaient ainsi : 900 processus dans les pays UE-Med 4 (dont 360 en Espagne et 430 en Italie), 30 dans les pays de l'Est adriatique, 50 en Turquie, 15 au Machrek, 20 au Maghreb.

Il est cependant difficile d'utiliser ces chiffres dans un strict cadre statistique sans tenir compte de la taille et du nombre de municipalités dans chaque pays, de la diversité des processus et de la nature des projets. Dans certains pays, la démarche fait suite à des campagnes menées au niveau national ; dans d'autres pays, l'initiative relève des collectivités et l'État n'intervient que pour appuyer la réalisation de quelques projets sélectionnés. Certains processus concernent une stratégie globale et intégrée élaborée en partenariat avec les acteurs locaux ; d'autres sont de nature sectorielle et se rapportent à une politique particulière de la ville (habitat, risques naturels, déplacements, énergie, effet de serre, tourisme...).

Source : d'après ICLEI, *Second Local Agenda 21 Survey*, 2002.

Les démarches visant un développement durable ouvrent des perspectives nouvelles à la planification et la programmation territoriales ; elles peuvent stimuler la participation des acteurs locaux et faire vivre une démocratie qui s'essouffle ou qui se cherche. Des réponses issues d'un débat public peuvent être trouvées aux nombreux défis qu'affrontent les villes. En Méditerranée, plus de 500 collectivités sont engagées dans ce type de démarche.

Même si elles ne sont pas encore nombreuses, les expériences en cours montrent une riche variété des approches. Les clés d'entrée vers un développement durable sont multiples, ajustées aux cultures et aux spécificités territoriales³³, mais aussi tributaires du choix des responsables urbains :

- La qualité de vie comme priorité. En Espagne, Italie centrale..., l'environnement urbain est appréhendé dans sa dimension bâtie, architecturale, esthétique, et apprécié à l'aune des espaces publics ouverts. L'accent est mis sur l'hospitalité et la qualité du cadre de vie urbain. À Barcelone, les urbanistes accordent par exemple une importance particulière à la fréquentation des espaces publics (promenades, places et parcs).

- L'approche patrimoniale de la ville renouvelée privilégie des opérations de réhabilitation écologique et sociale, notamment pour le bâti ancien, la réutilisation permanente des lieux et des tissus urbains... ; c'est une « ville qui se renouvelle sur elle-même », comme en Italie où le « recyclage » des tissus urbains est pratiqué depuis longtemps.

- La lutte contre l'extension périurbaine et contre l'effet de serre caractérise des démarches menées dans certaines villes méditerranéennes mais aussi nord-européennes (pays rhénans) où l'espace est rare. De nombreuses initiatives s'emploient actuellement à favoriser la compacité, les zones piétonnes et celles à circulation ralentie, en améliorant aussi le cadre de vie dans les quartiers assez denses. C'est la recherche d'une « ville à courtes distances » à l'image des cités méditerranéennes d'antan, comme Ferrare en Italie, qui a reçu en 2003 le prix de la Campagne européenne de villes durables.

- L'amélioration des services environnementaux est un leitmotiv de démarches initiées dans des villes des PSEM, parfois dans le cadre du Programme de gestion urbaine pour les pays arabes. Une dizaine de villes tunisiennes sont déjà engagées dans cette voie, la plupart situées dans la vallée de la Medjerda, mais de grandes villes comme Tunis, Sfax et Nabeul-Hammamet se sont également engagées dans des processus d'élaboration de stratégies de développement des villes, avec l'appui du Centre des Nations unies pour les établissements humains et de la Banque mondiale.

- La décentralisation des processus de décision locaux, la participation des populations (femmes, jeunes, personnes âgées...), les partenariats pour susciter des investissements locaux, sont souvent encouragés dans les PSEM avec une impulsion des acteurs de la coopération internationale. En Turquie par exemple, le programme de promotion d'Agendas 21 locaux fut lancé en 1997 par la section Méditerranée et Moyen-Orient de IULA (International Union of Local Authorities) avec l'appui du PNUD. Initié d'abord dans neuf villes, en 2003 elles sont plus de 50. Dans la région de Marmara, le processus de réhabilitation et de reconstruction à la suite du grand séisme d'août 1999 occupe une place centrale des Agendas 21 locaux : à Izmit (430 000 habi-

tants), le plan d'action de l'Agenda 21 fut entièrement réorienté en ce sens en 2000 ; à Bursa (1,2 million d'habitants), c'est le renforcement de capacités de prévention et de préparation aux catastrophes naturelles qui est recherché, avec l'appui du PNUD et de la coopération suisse.

- Les principes de l'écologie industrielle (valorisation des déchets, promotion des énergies renouvelables, adoption de normes environnementales de management comme ISO 14 001, application de la norme haute qualité environnementale dans les nouvelles constructions...) sont promus dans bon nombre de démarches engagées par des collectivités locales en France, Italie, Espagne.

Seules quelques-unes de ces initiatives utilisent des approches « intégrées » de développement durable, en créant des passerelles entre les différents secteurs d'activité et les territoires, entre le cadre de vie local et la santé de la planète, entre le temps proche et le long terme.

Enfin, la plupart de ces initiatives gagnent à impliquer les habitants, les associations, les entreprises... à travers des processus de concertation entre acteurs divers et diversement impliqués dans la vie collective, aux statuts variés, aux pouvoirs inégaux, aux légitimités différentes. C'est aussi tout le défi de ces démarches qui se veulent participatives. Mais la participation ne se décrète pas, elle s'organise : il revient aux pouvoirs publics de la faciliter, de trouver des relais dans les associations de toute sorte, et ce d'autant plus que ces démarches sont encore fragiles.

L'indispensable soutien du niveau national

Les États conservent un rôle majeur pour une incitation souple à des démarches locales concertées, rassemblant les collectivités locales, les sociétés civiles, les entreprises, à différentes échelles, ce qui suppose la mise en place de dispositifs spécifiques qui facilitent les actions menées dans les villes et les agglomérations.

Dans les pays méditerranéens européens, les politiques nationales ou régionales qui, sous des dénominations particulières, relèvent de ce que l'on appelle les « politiques intégrées de développement urbain durable » se font jour depuis le début des années 1990³⁴. Ces politiques intégrées ont été confortées depuis 1994 par l'UE à travers le programme d'initiative communautaire URBAN.

En France, la politique de développement social des quartiers remonte à 1982, suivie en 1988 par la politique de la ville, des contrats de villes en 1992 (230 en 2000), puis plusieurs autres politiques dans les années 1990. En 2000, la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) place la mixité sociale et fonctionnelle au cœur des nouveaux documents de planification et introduit l'obligation de construire 20 % de logements sociaux dans les communes urbaines. La loi d'orientation et de programmation sur la rénovation urbaine de 2003 relance la politique de la ville, mettant l'accent sur les opérations de restructuration massive des quartiers déshérités (750 zones urbaines sensibles). En Italie, les années 1990 ont connu une floraison d'initiatives dont les programmes intégrés d'intervention, les *Programmi di*

recupero urbano des ensembles d'habitat social dégradés et les programmes de régénération urbaine pour les territoires industriels en friches, puis la politique des contrats de quartiers en 1997, qui constitue une référence en matière de développement urbain durable dans ce pays. En Espagne, s'il n'existe pas de politique intégrée de développement urbain au niveau de l'État central, les régions et les villes ont les compétences pour conduire des programmes de cette nature en s'appuyant aussi sur le programme européen URBAN.

Qu'elles portent ou non le nom de « politiques de développement urbain durable », toutes ces politiques intégrées sont essentiellement des *politiques territoriales, partenariales et transversales* qui cherchent à dépasser la traditionnelle sectorisation de l'action publique en mettant en place diverses formes de coopération : outre la coopération territoriale intercommunale déjà évoquée, ces politiques cherchent à innover dans la coopération dite *verticale* – entre différents niveaux de décision – et dans la coopération *horizontale* ou intersectorielle. Les multiples expériences montrent d'ailleurs qu'elles ne sont pas décrétées par un pouvoir surplombant, mais construites mutuellement à partir d'une réalité sociale donnée.

La *coopération multiniveaux* prend des formes et des appellations diverses : contrat, convention, agrément, accord, signés entre les différents niveaux politico-administratifs (État central, région, province, commune, et aujourd'hui, Europe). Ces formes contractuelles de coopération s'inscrivent dans un contexte de redistribution de compétences et des pouvoirs, général aux pays européens, où l'on assiste à un double mouvement de transfert de responsabilités vers des instances supraétatiques (UE) et de décentralisation vers des niveaux infraétatiques. Le mouvement se nourrit du principe de *subsidiarité*, selon lequel les politiques et les projets sont élaborés au niveau de gouvernement le plus proche possible de leur mise en œuvre. Les niveaux de gouvernement supérieurs n'interviennent dans le champ de responsabilités concerné que si les niveaux de gouvernement inférieurs ne sont pas en mesure d'apporter eux-mêmes une réponse.

Toutes les politiques intégrées de développement urbain à l'œuvre s'inscrivent dans une approche multiniveaux qui suppose des engagements réciproques entre les partenaires et donc l'établissement d'une forme contractuelle. De durées diverses (en Italie, un an renouvelable dans le cadre d'une programmation pluriannuelle ; en France, 5 ans puis 7 ans), ces contrats portent sur une grande variété de matières (habitat, sécurité, emploi, culture...). En matière budgétaire, si les volumes engagés peuvent paraître faibles, les subventions contractualisées sont, en fait, des ressources additionnelles qui servent de levier pour mobiliser d'autres ressources, publiques ou privées.

Cette coopération contractuelle a parfois donné lieu à des controverses, les collectivités locales y voyant un mécanisme de transfert de compétences de la part des gouvernements centraux, sans transfert correspondant des ressources. En tout cas, il s'agit d'un processus de transfert de compétences par voie contractuelle, permettant de réaliser une décentralisation progressive. Pour les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée ayant fait peu de progrès en matière de décentralisation financière, cette voie peut s'avérer très utile pour appuyer le développement des villes, notamment celles de taille moyenne.

Six enjeux de développement durable

La coopération entre les différentes politiques sectorielles (habitat, urbanisme, transports, environnement, social, éducation...) et entre différents ministères, services, agences et organismes chargés de leur application, est la plus difficile à mettre en œuvre, dans tous les pays. Elle met aux prises des domaines de compétences très hétérogènes qui obligent à des confrontations entre des approches de la réalité, des méthodes et des cultures de métiers fort différentes. Face à la sectorisation des politiques publiques, très enracinée, la mise en place de dispositifs spécifiques de décloisonnement (groupes d'études, groupes et programmes de travail, « conférences de services »...) entre des cultures qui traditionnellement s'ignorent s'avère indispensable pour gouverner les interfaces.

Au niveau central, le pilotage ministériel des politiques intégrées de développement urbain est loin d'être stabilisé ; le champ d'intervention est nouveau et suppose une recomposition des

politiques sectorielles, afin d'intégrer, le plus en amont possible, la complexité de la réalité urbaine. Si ces politiques intégrées peuvent être parfois perçues comme un surcroît de complications, les acteurs directement impliqués voient cette complication apparente comme « un mal nécessaire », afin de contourner les obstacles.

Au niveau local, dans les collectivités territoriales, notamment les communes, la problématique de la coopération horizontale est assez semblable : mêmes difficultés à intégrer l'action administrative à partir d'une gestion traditionnellement sectorisée. Mais les expériences menées un peu partout³⁵ montrent que ces politiques réussissent lorsqu'elles sont dans les mains du maire ou du responsable de l'exécutif municipal ou intercommunal, seul en mesure de faire une « politique globale de la ville ».

L'expérience italienne est présentée avec quelques détails (encadré 18) pour montrer, au-delà des particularités, la pré-

Encadré 18 – Politiques intégrées de développement urbain en Italie

En Italie, les premiers programmes urbains intégrés (*Programmi integrati di intervento*) ont été lancés par une loi de 1992, visant à promouvoir la requalification du tissu urbain et la qualité de l'environnement urbain, en prenant appui sur des expériences locales antérieures (Turin, Naples...). Le *Piano di ricupero urbano* (PRU) de 1994, identifie des espaces urbains à réaménager (ensembles de logements publics sociaux) et propose des interventions associant pouvoirs publics et secteur privé, sans toutefois mettre en œuvre des mesures d'accompagnement économique et social. Mais, devant la dégradation de certains quartiers situés dans les villes centres et dans les couronnes des agglomérations, le ministère des Travaux publics lance la politique des *Contratti di quartiere* (loi de finances de 1997). Sont surtout concernés les quartiers d'habitat social publics construits dans les années 1970, avec plusieurs localisations : 12 % des quartiers se trouvent dans l'aire centrale des villes, 31 % dans les premières couronnes (tissu consolidé), 48 % dans les secondes couronnes (tissu récent) et 9 % dans les aires périphériques.

Les principales innovations des *Contratti di quartiere* tiennent à l'approche multidimensionnelle et aux méthodes d'action pour renouveler les quartiers et diversifier leurs fonctions afin de les réintégrer dans la ville ; le concept de *zonage* est rejeté. Outre la réhabilitation architecturale et l'organisation des réseaux urbains (transports par exemple), un important volet social et économique est inclus. Les approches sectorielles de la ville sont intégrées lors du diagnostic et de la mise en œuvre du projet, et peuvent mobiliser des procédures relevant d'autres ministères que celui des Travaux publics (Économie, Éducation, Affaires sociales).

Sur le plan réglementaire (décret de janvier 1998), le choix des quartiers repose sur un appel d'offres du ministère des Travaux publics, à deux niveaux : les dossiers sont envoyés par chaque ville intéressée à la région d'appartenance, celle-ci évalue la faisabilité des projets, accorde un budget de principe et transmet un maximum de cinq dossiers au ministère pour qu'ils soient inscrits au financement étatique. Dans la première série des contrats, 83 propositions formulées par les communes furent sélectionnées au niveau régional et 55 financées par le gouvernement central. La mise en œuvre du contrat de quartier est toujours de la responsabilité de la commune.

Source : *Les Contrats de quartier en Italie. Les exemples de Padoue, Rome, Turin, Parme et Venise*, rapport final pour la DIV, 2001.

Les projets concernent les zones d'habitat dégradé couvertes par un PRU ou par un document d'urbanisme. Les villes peuvent choisir un ou plusieurs thèmes d'expérimentation parmi quatre objectifs de qualité :

- qualité morphologique du tissu urbain (requalification des tissus à consolider ou dégradés, conservation et valorisation des tissus historiques, modification avec intégration fonctionnelle) ;
- qualité écosystémique (bio-architecture et écologie urbaine, économie des ressources, amélioration de la qualité environnementale) ;
- qualité urbaine et actions sociales (accessibilité, nouveaux modes d'usage des logements, populations particulièrement vulnérables, insertion professionnelle des jeunes) ;
- système qualité (gestion et contrôle de la qualité du système de construction).

Le lancement des contrats de quartiers a été facilité par la réforme des collectivités territoriales de 1993 (élection des maires au suffrage direct) et par la loi Bassanini de 1997 portant réorganisation des services administratifs, qui instaure plusieurs instruments nouveaux : « guichet unique », « conférences de services » pour faciliter la concertation entre les administrations, sociétés mixtes entre pouvoirs publics et secteur privé, « pactes territoriaux » pour la mobilisation d'acteurs stratégiques au niveau local, « tables rondes sociales » au niveau communal. Au niveau des quartiers, des formes de participation spécifiques sont nées comme les « laboratoires de quartier », parfois véritables ateliers de la revitalisation des quartiers.

Le régime des financements croisés est obligatoire. Le ministère des Travaux publics a créé un fonds spécial pour les contrats de quartier, constitué à partir d'un système de prélèvement équivalent au 1 % patronal à la construction (environ 300 millions d'euros en 1997). Les collectivités territoriales affectent une part de leurs fonds propres, assez significatifs depuis la décentralisation. D'autres ministères interviennent par le biais de conventions avec le ministère des Travaux publics ou les communes concernées. Les entreprises privées entrent aussi dans les procédures contractuelles. Cette politique est complétée par la mise en œuvre du programme européen URBAN : 16 villes sélectionnées en 1994 et 10 autres pour 2000-2006.

sence de plusieurs ingrédients aujourd'hui indispensables à l'efficacité des politiques intégrées de développement urbain, notamment : des objectifs clairs poursuivis par la politique nationale, dont l'élaboration a tenu compte des limites des politiques antérieures ; la synergie entre les différents échelons et parties prenantes (État, régions, communes, secteur privé, appui européen)

se traduisant par des financements croisés ; la responsabilité des autorités communales dans l'élaboration, la mise en œuvre et, donc, dans la réussite des projets ; la souplesse de la procédure, permettant l'expérimentation d'approches thématiques intégrées et de méthodes d'action concertée dans les villes.

5. Une coopération méditerranéenne et euroméditerranéenne en deçà des enjeux

En dépit des diversités méditerranéennes, l'amélioration du cadre de vie dans les villes concerne tous les pays de la région. La coopération régionale est un moyen pour progresser dans cette voie et pour aider les pays du Sud et de l'Est à s'engager sur des modes de développement urbain équitables et respectueux de la santé et de l'environnement.

Introduire la dimension urbaine dans la coopération entre États

Il est difficile de mesurer les flux de l'aide publique au développement (APD) destinés à l'urbain en Méditerranée : on sait que la région est souvent morcelée entre les différentes aires d'intervention des bailleurs de fonds internationaux ; s'y ajoute une difficulté particulière du fait que de nombreux financements concernent des actions contribuant indirectement au développement urbain, sans que les projets soient affectés à l'aménagement urbain comme objectif principal. La coopération euroméditerranéenne est encore peu ciblée sur l'aménagement urbain.

Quelques tendances – partielles – peuvent être dégagées à partir de la base de données du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. D'après celle-ci, entre 1973 et 2000, l'APD concernant spécifiquement l'aménagement urbain a représenté seulement 0,55 % du total de l'APD destiné aux pays méditerranéens. En chiffres absolus, le total cumulé pour la période a été de 683 millions de dollars (moyenne de 26 millions de dollars par an). Les années 1990 ont connu une nette progression de l'aide destinée à l'urbain (59 millions de dollars/an contre 7,4 millions/an dans les années 1980). L'aide se répartit entre des dons pour 526 millions de dollars (77 % du total de l'aide pour l'urbain) et des prêts pour 158 millions de dollars (23 %). Globalement, elle concerne des projets de planification et d'aménagement urbains, de réhabilitation de quartiers défavorisés et, de plus en plus, des actions de renforcement des capacités de gestion des administrations locales.

L'aide des *agences multilatérales*³⁶ ne représente que 7 % du total de l'APD urbain. Au sein de la *coopération bilatérale* (93 % du total cumulé), les États-Unis constituent le principal bailleur pour le développement urbain (469 millions de dollars d'engage-

ments, soit 68 % du total de l'aide pour l'urbain), suivis par la France (15 % de l'aide ou 109 millions de dollars, dont 101 millions destinés à la Tunisie), l'Allemagne (4 %) et l'Espagne (1 %).

Pour la période 1990-2000, parmi les PSEM, l'Égypte a été le principal pays bénéficiaire de l'APD pour l'urbain (57 %, 335 millions de dollars), suivie par la Tunisie (17 %) et les Territoires palestiniens (3 %). Pour les pays de l'Est adriatique, dans le cadre des efforts de reconstruction post-guerre, la Bosnie-Herzégovine a bénéficié d'aides à l'urbain (13 % des engagements), ainsi que l'Albanie (5 %).

En ce qui concerne les financements des institutions européennes, la BEI n'a financé jusqu'à présent qu'un nombre restreint de projets d'aménagement urbain hors de l'UE³⁷ et seuls deux projets urbains en faveur des PSEM peuvent être identifiés : il s'agit de facilités de 300 millions d'euros destinés à la reconstruction d'Izmit en Turquie, suite au séisme de 1999, et de 165 millions pour l'Algérie, suite aux inondations d'Alger en 2001. En revanche, les prêts de la BEI pour des infrastructures bénéficiant aux villes (adduction d'eau potable et assainissement, transports urbains) représentent des montants plus significatifs : environ 1,4 milliard d'euros pour des projets de distribution d'eau et d'assainissement dans les villes et 374 millions d'euros pour les transports urbains, notamment collectifs comme le métro léger à Tunis (30 millions d'euros en 2000) ou l'extension du métro au Caire (50 millions d'euros en 2002). Au total, près de 2 milliards d'euros (moyenne de 266 millions d'euros par an) seraient allés à des projets en faveur des villes entre 1995 et 2002, soit le quart des prêts BEI, tous secteurs confondus, accordés aux PSEM.

Enfin, dans le processus *euroméditerranéen*, la dimension urbaine du développement a été absente des programmes MEDA, à dominante sectorielle (Énergie, Transports, Environnement...), comme en témoigne la faible part dévolue aux projets d'aménagement urbain sur la période 1995-2002, avec deux projets seulement : la rénovation des quartiers de Balat et Fener à Istanbul, classés au Patrimoine mondial de l'Unesco (7 millions d'euros, 1998), et la résorption de quartiers insalubres à Tanger au Maroc (7 millions d'euros, 1999). En revanche, parmi les volets sectoriels de l'instrument MEDA, plusieurs projets ont

Encadré 19 – Le programme européen URBAN pour dynamiser les zones urbaines en crise

URBAN est un instrument de la politique européenne de cohésion qui vise la revitalisation des espaces urbains et des quartiers en difficulté. Lancée en 1994, l'initiative relève du Fonds européen de développement régional (FEDER).

Pour la période 2000-2006, URBAN II soutient la formulation et la mise en œuvre de stratégies innovantes de régénération économique et sociale dans un nombre limité de petites et moyennes villes ou de quartiers de grandes agglomérations. Il s'agit de 70 zones urbaines (total de 2,2 millions d'habitants à travers l'Europe) confrontées à des difficultés graves : taux de chômage et de criminalité 2 fois plus élevés que la moyenne communautaire, proportion d'immigrants dépassant le double de la moyenne urbaine communautaire. Grenade en Espagne, Bastia en France, Gênes, Carrare, Pescara et Taranto en Italie, Héraklion en Grèce, comptent parmi les 70 zones cibles. La contribution du FEDER est estimée à plus de 700 millions d'euros pouvant se traduire, avec le cofinancement local et national, par un investissement total de 1,6 milliard d'euros.

Deux dispositifs contribuent à améliorer le ciblage et l'efficacité des programmes URBAN. L'*Audit urbain* permet, depuis 2000, d'évaluer la qualité de vie au sein de quelque 200 villes européennes de différente taille, à travers une série d'indicateurs urbains portant sur les aspects socioéconomiques, l'environnement, l'éducation et la formation, la participation à la vie de la cité, ainsi que la culture et les loisirs. *URBACT* (Réseau européen d'échange d'expériences) met en valeur les bonnes pratiques et permet de tirer des enseignements des forces et faiblesses identifiées dans les programmes URBAN.

bénéficié aux villes : distribution d'eau et assainissement à grande échelle (214 millions d'euros d'engagements), énergie et environnement urbain (1,9 million d'euros en 2000), projets de démonstration dans le programme pour l'environnement (SMAP) concernant notamment la gestion des déchets solides urbains. Par ailleurs, depuis la suspension en 1996 du programme Med-Urbs, le programme MED ACT en 2005 (5 millions d'euros) appuie la coopération décentralisée entre villes et collectivités locales en Méditerranée à travers des projets coordonnés par Bordeaux, Rome, Gênes et Barcelone.

En somme, *la part de l'urbain apparaît faible dans les flux de l'aide au développement*. Elle est cependant plus significative lorsque sont inclus les financements de projets d'infrastructures sectorielles diverses qui bénéficient aux villes, mais sans que l'on puisse dégager une image claire du poids réel et encore moins de l'impact de ces financements pour les villes des PSEM. En tout cas, la spécificité et complexité des problèmes d'aménagement urbain ne sont pas prises en compte dans l'approche sectorielle prédominante dans les financements internationaux.

À l'avenir, le rôle grandissant de l'UE dans les flux financiers pour le développement en Méditerranée ainsi que la nouvelle « politique de voisinage » qui entrera en vigueur en 2007, plaident pour une extension des programmes européens d'appui structu-

rel (URBAN, Interreg...) aux zones urbaines en difficulté des pays méditerranéens du Sud et de l'Est, avec des financements à la clé.

Si, au sein de l'UE, l'urbain ne fait pas partie des compétences communautaires en raison du principe de subsidiarité, la politique de la ville est cependant au cœur des efforts accomplis par l'UE pour construire une Europe forte et compétitive, en maintenant la cohésion sociale. Le *Cadre d'action pour un développement urbain durable*, adopté par la Commission en 1998, reconnaît l'importance de la dimension urbaine dans les politiques sectorielles et souligne, en particulier, les possibilités offertes par les programmes de développement régional cofinancés par les Fonds structurels. Aux côtés des fonds structurels destinés aux régions européennes en retard de développement ou en déclin³⁸, l'initiative communautaire URBAN en est le meilleur exemple.

Enfin, une stratégie thématique pour l'environnement urbain serait proposée en 2005, afin d'améliorer la qualité de vie et de réduire les impacts sur l'environnement local et global des villes de l'UE 25 (environ 500 villes de plus de 100 000 habitants)³⁹.

Une coopération insuffisante entre les villes

Les échanges et la coopération entre collectivités au sein de véritables « réseaux urbains » ont marqué toute l'histoire de cette région du monde depuis l'Antiquité jusqu'à l'émergence des États-nations. De grands géographes ont mis en avant l'importance de ce type de maillage, soulignant que la Méditerranée s'est faite par les villes et par les réseaux. Ces réseaux se sont peu à peu réduits. Dans les années 1950, leur niveau était pratiquement inexistant, les compétences internationales des villes étaient alors à peine en germe et souvent contraires aux lois nationales. Mais ces réseaux renaissent depuis 30 ans et constituent une trame, embryonnaire, pouvant contribuer à rebâtir l'avenir.

La toile qui se tisse aujourd'hui s'inscrit, en partie, dans les réseaux mondiaux de collectivités locales : c'est Barcelone qui accueille depuis 2004 le siège de « Cités et gouvernements locaux unis », nouvelle organisation mondiale des villes née de la fusion de la Fédération mondiale des cités unies (FMCU), de l'International Union for Local Authorities (IULA) et du réseau Métropolis.

Les organismes internationaux encouragent aussi la mise en réseau des villes. Par exemple, le réseau Villes-Santé (*Healthy Cities*) de l'OMS rassemble depuis 1988 une centaine de villes à l'échelle paneuropéenne, mais aussi de Turquie et d'Israël, avec pour objectif d'intégrer pleinement la préoccupation santé dans le développement urbain. De son côté, l'Unesco encourage depuis 1997 la mise en réseau de quelques petites villes côtières historiques de la Méditerranée et de l'Adriatique. Enfin, la ville de Marseille et la Banque mondiale (section MENA - Afrique du Nord et Moyen-Orient) promeuvent depuis 2004 un partenariat entre une vingtaine de villes d'Europe et de la Méditerranée pour l'identification de projets de gestion urbaine pouvant déboucher sur des financements.

L'Europe, qui a depuis 1945 donné une impulsion aux jumelages, est à l'origine d'un courant Nord-Sud épaulé en leur temps par quelques programmes communautaires européens comme MED-Urbs et MED-Campus (1992-1995) et aujourd'hui MED ACT. Le Conseil de l'Europe, de son côté, a joué un rôle actif mais sans financements substantiels toutefois. Les courants Sud-Sud ne représentent aujourd'hui qu'une part de l'ordre de 5 % des courants d'échanges entre villes.

Des échanges intraméditerranéens se sont cependant développés, via des réseaux thématiques, par exemple sur les thèmes de la ville (réseau *Urbama* de recherche et d'échange de connaissances sur les villes du monde arabe notamment) ou des économies d'énergie (*Medener*, entre les agences de maîtrise de l'énergie des pays) ou des risques naturels (*Stop Disasters*, qui voudrait contribuer de façon plus incisive à la prévention et aux secours des villes méditerranéennes touchées par les catastrophes naturelles). D'autres réseaux sont plus « généralistes », à l'instar de *Medcités* (encadré 20).

Le développement durable constitue un champ nouveau de coopération qui mériterait d'être développé entre les quelque 300 à 500 collectivités méditerranéennes ayant déjà engagé une vraie démarche du type Action 21. Mais cela suppose d'aller au-delà des « campagnes de développement durable » ou des signatures de chartes sans lendemain, et de travailler sur des points concrets comme, par exemple :

- la formation des personnels communaux et territoriaux aux défis d'un développement durable ;
- la promotion des interfaces entre les secteurs d'activité autour de projets communs : transports et urbanisme, énergie/transports urbains et effet de serre, prévention de risques majeurs

Encadré 20 – Le réseau Medcités

Le réseau Medcités de villes méditerranéennes fut créé en 1991 à l'initiative du programme Metap (Programme d'assistance technique environnementale en Méditerranée, mis en place par la Banque mondiale, la BEI, la Commission européenne et le PNUD), avec pour objectif de renforcer les capacités de gestion environnementale des administrations locales.

À l'origine, la préférence avait été donnée aux villes côtières autres que les capitales. Medcités regroupe en 2004 plus de 25 villes méditerranéennes : Barcelone (Espagne), Marseille (France), Monaco, Rome et Palerme (Italie), Koper (Slovénie), Dubrovnik (Croatie), Tirana (Albanie), Thessalonique (Grèce), Limassol et Larnaka (Chypre), Gozo (Malte), Izmir et Silifke (Turquie), Lattakié et Alep (Syrie), Al-Mina et Tripoli (Liban), Haifa et Ashod (Israël), Alexandrie (Égypte), Benghazi (Libye), Sousse et Sfax (Tunisie), Tanger et Tétouan (Maroc). Zarqa (Jordanie) fait aussi partie du réseau.

Les domaines de coopération de Medcités se sont peu à peu élargis, depuis la réalisation d'audits et de plans environnementaux (gestion des déchets urbains solides, qualité de l'air) jusqu'à des projets sur la mobilité urbaine, l'amélioration de quartiers marginaux et la préparation de stratégies de développement urbain durable. Les projets sont financés par l'UE notamment, mais aussi par les villes elles-mêmes, la coopération espagnole, la Banque mondiale.

et politiques d'urbanisme/logement, eau/assainissement et politiques de logement, pauvreté et environnement, environnement et santé publique... ;

- la mobilisation et le meilleur ciblage des financements internes et externes, accès des villes aux financements privés sous contrôle budgétaire strict ;

- la promotion d'actions multi-acteurs (État, collectivités locales, entreprises, associations) et de formes de participation citoyenne ;

- le suivi/évaluation des stratégies et plans d'action (indicateurs urbains).

Au sein du Plan d'action pour la Méditerranée, la Commission méditerranéenne du développement durable avait énoncé une première série d'orientations en 2001, soulignant notamment les initiatives entreprises par les pays méditerranéens pour un développement durable avec la nouvelle Convention de Barcelone (1995), le processus euroméditerranéen qui s'y réfère, et la nécessité de renforcer, dans cette perspective, les réseaux de coopération entre collectivités.

*

Avec près de 80 % de population urbaine vers 2030, l'avenir de la Méditerranée va se jouer en grande partie dans les villes et dans les modes de vie des populations urbaines. Le défi est considérable pour les pays du Sud et de l'Est, qui gagneront 100 millions d'urbains supplémentaires entre 2000 et 2025, dont un gros tiers dans les agglomérations des régions côtières méditerranéennes. Les enjeux sont un peu différents dans les pays de la rive Nord, où prédomine un processus de périurbanisation malgré des régimes modérés de croissance démographique.

Au Nord comme au Sud, *la maîtrise du développement urbain, l'amélioration du cadre de vie dans les villes, la promotion de modes de vie moins gaspilleurs et moins pollués* constituent des objectifs majeurs pour infléchir les tendances lourdes de la croissance urbaine et changer de scénario. Les actions et politiques souhaitables, évoquées tout au long de ce chapitre, relèvent de ces trois grands objectifs ; elles sont déjà explorées par quelques villes et dans certains pays méditerranéens.

L'avenir dépendra sans doute des *politiques menées sur le terrain*, à l'échelle de l'agglomération, du cœur de la ville, du quartier. Les responsables d'une ville ou d'une structure intercommunale peuvent beaucoup pour changer le cours des choses avec une planification urbaine plus stratégique, la participation des populations, la prise en compte globale des dimensions humaine, économique, environnementale et culturelle du fait urbain ; en 20-30 ans, l'effet peut se faire sentir. Mais la taille et la configuration économique des villes, les capacités ou les carences institutionnelles, le contexte régional et national conditionnent les politiques à mettre en place ; les marges de manœuvre diffèrent selon les villes et les pays.

Toutefois, face aux défis immenses d'un développement durable, les villes, seules, ne pourront pas tout faire. Un changement de scénario suppose que les efforts soient engagés à la fois par les villes, les provinces ou régions et les États, avec l'épaulement euroméditerranéen, pour créer les synergies nécessaires et œuvrer dans la même direction.

Six enjeux de développement durable

Au niveau des pays, sans des politiques d'aménagement du territoire tentées aux niveaux national et régional en faveur des villes moyennes et des villes de l'intérieur, la concentration et la congestion des grandes métropoles, les déséquilibres des armatures urbaines se verront accentués. Sans des efforts substantiels menés aux niveaux national, régional et local pour améliorer la qualité de vie dans les villes, une certaine urbanisation de la pauvreté pourra voir le jour avec des effets non négligeables en termes de déséquilibre sociétal, d'insécurité et de dégradation accrue de l'environnement.

Au niveau méditerranéen et euroméditerranéen, sans une coopération régionale qui soit à la hauteur des défis, les réseaux de villes et les projets de coopération décentralisée continueront à connaître des difficultés à travailler dans la durée et leurs retombées resteront limitées pour les villes elles-mêmes comme pour les pays. La coopération décentralisée, seule, ne peut faire face aux enjeux non plus. La région gagnera à avoir un véritable programme de coopération euroméditerranéenne qui mobilise aussi bien les États que l'appui européen en faveur des villes moyennes et des zones urbaines en difficulté, pour œuvrer efficacement pour un développement urbain plus durable en Méditerranée.

Notes

- 1 Dans l'agglomération de Tunis par exemple, 70 % des ménages recensés dans les quartiers périphériques proviennent de la ville centre.
- 2 UNHSP, *Global Report on Human Settlements*, 2003.
- 3 Les comparaisons internationales en matière de statistiques urbaines ont toujours été très malaisées, en raison de la variété et de la souplesse des définitions sur le fait « urbain », par ailleurs évolutives (changements de définitions entre recensements). En appliquant une définition homogène à l'échelle du monde, la base de données *Géopolis*, créée par F. Moriconi-Ébrard, permet de surmonter le problème et d'effectuer des comparaisons entre agglomérations de plus de 10 000 habitants (F. Moriconi-Ébrard, *De Babylone à Tokyo. Les grandes agglomérations du monde*, Ophrys, 2000). C'est la base utilisée dans ce chapitre pour pouvoir comparer la population et la croissance des villes à l'échelle méditerranéenne.
- 4 Il ne faut pas oublier que toute typologie de cette nature, établie pour effectuer des comparaisons « macroscopiques », comporte toujours une part d'arbitraire, et qu'une agglomération de taille moyenne pour un pays peut être très grande pour un autre.
- 5 M. Wiel, *La Transition urbaine ou le Passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, Mardaga, 1999.
- 6 Le bidonville, présent dans des villes arabes dès l'entre-deux guerres, était le lieu d'accueil d'immigrants d'origine rurale disposant de très faibles moyens et constitué d'habitations faites à partir de matériaux de récupération, implantées sur des mini-parcelles et sur des terrains généralement squattés.
- 7 IFEN, « L'artificialisation s'étend sur tout le territoire », *Les Données de l'environnement*, janvier-février 2003.
- 8 Ph. Haeringer, « L'économie invertie. Mégapolisation, pauvreté majoritaire et nouvelle économie urbaine. Essais 1988-1998 », *2001 Plus*, n° 50, 1999.
- 9 Conférence des Nations unies sur la « Prévention des catastrophes naturelles, aménagement du territoire et développement durable », Paris, 17-19 juin 1999.
- 10 P. Newman et J. Kenworthy, *Cities and Automobile Dependence*, 1989.
- 11 J.-P. Orfeuill, *L'Évolution de la mobilité quotidienne. Comprendre les dynamiques, éclairer les controverses*, synthèse INRETS, Paris, 2000.
- 12 Sur la base d'enquêtes-ménages sur la mobilité et d'autres études sur les transports dans ces agglomérations.
- 13 Des données sur Oran en Algérie, fin 2000, signalent une part très importante de déplacements à pied (63 %) et seulement 37 % en modes motorisés, ce qui peut s'expliquer par un faible accès à la voiture dans le contexte de crise économique ainsi que par la crise d'offre de transport collectif.
- 14 À titre comparatif, la part de la voiture (déplacements motorisés effectués en voiture) est de 66 % à Paris, 75 % à Grenoble ou Lyon, 90 % dans des agglomérations moins denses comme Montpellier... (CERTU, 2000).
- 15 À Alger, la dernière enquête-ménages de mobilité remonte à 1990, mais des enquêtes-ménages récentes à Annaba et Constantine montrent qu'entre 1987 et 2000, la mobilité tous modes stagne ou régresse alors que des transferts s'opèrent au détriment de la marche à pied et de la voiture particulière, en faveur des transports collectifs dont l'offre a été sensiblement améliorée sur la période. Ces évolutions des villes algériennes seraient ainsi à contre-courant de la tendance à l'usage croissant de la voiture.
- 16 En 2000, l'Espagne, la France, l'Italie et la Grèce sont responsables de 70 % des émissions totales de CO₂ de la région (cf. chapitres Énergie et Transports).
- 17 Les municipalités italiennes mettent aussi en place d'intéressantes stratégies d'aménagement du temps, afin de casser les encombrements aux heures de pointe.
- 18 C'est le cas pour la région parisienne (11 millions d'habitants), avec de multiples échelons administratifs ayant des compétences en matière de transport. Là, c'est l'État le responsable du PDU.
- 19 C. Chaline, Plan Bleu, *La Régénération urbaine : nécessité ou opportunité pour l'aménagement des villes de l'espace méditerranéen*, atelier sur la régénération urbaine en région méditerranéenne, PAM/PAP, Split, juillet 2003.
- 20 Unesco, *D'Istanbul 1996 à Venise 2002 : la revitalisation socialement durable des quartiers historiques/From Istanbul 1996 to Venice 2002. Socially Sustainable Revitalization of Historical Districts*, 2004.
- 21 AEE, *Environmental signals*, 2002.
- 22 B. Siversten et alii, *Air Pollution in Egypt*, EEAA, August 2001.
- 23 APHEIS (Air Pollution and Health : a European Information System), *Health Impact Assessment of Air Pollution in 26 European Cities*, second-year report, 2000-2001.
- 24 Cf. le dossier spécial sur la qualité de l'air, *La Revue durable*, janvier-février 2003.
- 25 Les consommations nettes se rapportent aux quantités utilisées, c'est-à-dire non rejetées par les usagers. Cf. J. Margat, Plan Bleu, *L'Eau des Méditerranéens : situation et perspectives*, Athènes, 2004 (MAP Technical Reports Series, n° 158).
- 26 En Israël, la notion de « niveau » est toute relative. Les compétences des municipalités (30 000 habitants), des conseils locaux et des conseils régionaux varient en fonction de la population représentée.
- 27 Les affaires des 16 régions marocaines sont gérées par des conseils régionaux élus au suffrage indirect ; cependant, de très faibles ressources financières ont été concédées aux régions, qui ne disposent d'ailleurs pas d'administration propre.
- 28 Bank of Provinces en Turquie, Caisse autonome des municipalités au Liban, Caisse des prêts et de soutien aux collectivités locales en Tunisie, Fonds commun des collectivités locales en Algérie, Fonds d'équipement communal au Maroc...
- 29 En Turquie, les taux d'endettement élevés des municipalités ont amené le gouvernement à envisager une réforme des conditions d'accès à l'emprunt des collectivités territoriales turques. En Algérie, le niveau d'endettement des communes était estimé à 22 milliards de dinars en 1999 ; pour tenter de le ramener à 2 milliards de dinars, les pouvoirs publics algériens, fin 2001, ont décidé d'y consacrer plus de 15 % d'une enveloppe budgétaire initialement destinée à la relance économique nationale (CENEAP, 2002).
- 30 Concessions et gestion déléguée font partie du système « à la française », en vigueur depuis le XIX^e siècle dans le secteur de l'eau ; ce système est largement répandu. La privatisation ou gestion par le privé est le modèle prédominant en Grande-Bretagne, moins diffusé jusqu'à présent.
- 31 Les opérateurs multinationaux sont en relation régulière avec les grands cabinets d'avocats d'affaires ; les municipalités ne disposent pas d'un tel conseil juridique.
- 32 University of Greenwich, Public Services International Research Unit, www.psiru.org.
- 33 C. Emelianoff, *Revue durable*, mai-juin 2003.
- 34 P. De Decker, J. Vranken et alii, 2003 ; C. Jacquier, *Politiques intégrées de développement urbain durable et Gouvernance urbaine en Europe*, Délégation interministérielle à la ville, novembre 2003.
- 35 Cf. *Villes du XXI^e siècle. Quelles villes voulons-nous ? Quelles villes aurons-nous ?*, actes du colloque de La Rochelle, CERTU, 2001.
- 36 Association internationale de développement, PNUD... Dans le fichier de la base CAD permettant d'effectuer la ventilation sectorielle des projets, les prêts de la Banque mondiale ne sont pas inclus.

37 À l'intérieur de l'UE, le total de projets d'aménagement urbain financés par la BEI en 1988-2001 s'est élevé à 29,5 milliards d'euros (2 milliards par an, 10 % du total des prêts BEI). Cf. *Rapport d'évaluation. Projets d'aménagement urbain financés par la BEI à l'intérieur de l'UE*, juillet 2003.

38 70 % des programmes européens relevant des objectifs de cohésion (15 milliards d'euros pour 2000-2006, soit plus de 2 milliards par an) abordent les problèmes urbains.

39 Commission européenne, *Vers une stratégie thématique concernant l'environnement urbain*, COM (2004) 60 final.

Références

- ATTANE I., COURBAGE Y. [2001], *La Démographie en Méditerranée. Situation et projections*, Economica, Les Fascicules du Plan Bleu, n° 11.
- BARTHEL P.-A. [2003], « Les lacs de Tunis en projets, reflets d'un nouveau gouvernement urbain », *Annales de géographie*, n° 633.
- BERTONCELLO B., GIRARD N. [2001], « Les politiques de centre-ville à Naples et à Marseille : quel renouvellement urbain ? », *Méditerranée*, n° 1-2.
- CARRIÈRE J.-P. (dir.) [2002], *Villes et Projets urbains en Méditerranée*, Maison des sciences de l'homme, université de Tours.
- CATTAN N. et alii [1999], *Le Système de villes européennes*, 2^e éd., Anthropos.
- CEMT [2002], *Transports urbains durables : la mise en œuvre des politiques*, rapport final, Paris, OCDE.
- CHALINE C. [2001], *L'Urbanisation et la Gestion des villes dans les pays méditerranéens. Évaluation et perspectives d'un développement urbain durable*, rapport pour le Plan Bleu. www.planbleu.org.
- CE, DG POLITIQUE RÉGIONALE [2000], *L'Audit urbain. Vers un référentiel pour mesurer la qualité de la vie dans 58 villes européennes*. http://europa.eu.int/comm/regional_policy/urban2/urban/audit/
- DE DECKER P., VRANKEN J. et alii [2003], *On the Origins of Urban Development Programmes in Nine European Countries* (UGIS collection 2), Antwerpen-Apeldoorn, Garant.
- DE FORN M. [2003], *Le Processus de réaménagement urbain de Barcelone (1979-2004)*, MAP/PAP Workshop, Split, 21-22 July.
- DEMATTEIS G., BONAVERO P. (dir.) [1997], *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Bologne, Il Mulino.
- DEXIA, ISTD, CFCE, *Autorités locales du monde*. www.almwla.org.
- EC-JOINT RESEARCH CENTRE, EEA [2002], *Towards a Urban Atlas. Assessment of Spatial Data on 25 European Cities and Urban Areas*.
- EL KADI G. [2001], *L'Urbanisation et la Gestion des villes dans les pays méditerranéens. Égypte*, rapport pour le Plan Bleu. www.planbleu.org.
- ESCSA [2001], *Decentralization and the Emerging Role of Municipalities in the ESCWA Region*, New York, United Nations.
- GAFSI H., MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE [2002], *Rapport introductif sur les villes durables en Tunisie*, OTED, GTZ.
- GODARD X. [2003], *Synthèse sur la motorisation, la mobilité et les systèmes de transport dans les villes du Sud et de l'Est de la Méditerranée*, rapport pour le Plan Bleu.
- HUYBRECHTS E. [2001], *L'Urbanisation et la Gestion des villes dans les pays méditerranéens. Liban, Syrie, Turquie*, rapport pour le Plan Bleu. www.planbleu.org.
- KELES R. [1999], *Urban Development and Sustainable Management for the Mediterranean Towns. Turkey*, Paper for the Meeting of the MCSD Working Group, Split, 26-27 April.
- LE GALES P. [2003], *Le Retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences-po.
- PLAN BLEU, CEDARE [2000], *Policy and Institutional Assessment of Solid Waste Management in five Countries: Cyprus, Egypt, Lebanon, Syria, Tunisia*. www.planbleu.org.
- PNUE/PAM/CMDD [2001], *Gestion des villes et Développement durable en Méditerranée. Recommandations formulées par la Commission méditerranéenne du développement durable et adoptées par les Parties contractantes à la Convention de Barcelone*, Monaco, 14-17 novembre.
- PROGRAMME DE GESTION URBAINE (PGU), RÉGION DES ÉTATS ARABES [2001], *Options de politiques municipales pour une meilleure gouvernance*, Le Caire, CEDARE, PGU, Habitat.
- PRUD'HOMME R. [1996], « Managing Megacities », *Le Courrier du CNRS*, n° 82.
- QUDSI A. [2003], *Urban Regeneration in the Old City of Aleppo*, MAP/PAP Workshop, Split, 21-22 July.
- RODRIGUES MALTA R. [2001], « Naples, Marseille : Waterfront Attitude », *Méditerranée*, n° 1-2.
- SIGNOLES P. et alii [1999], *L'Urbain dans le monde arabe. Politiques, instruments et acteurs*, Paris, CNRS éditions.
- THEYS J. [2000], « Développement durable, villes et territoires. Innover et décloisonner pour anticiper les ruptures », *Notes du CPVS*, n° 13.
- UNCHS [2001], *The State of the World's Cities*, Nairobi, UNCHS.
- UNDP [2002], *The Arab Human Development Report*, New York, UNDP.
- UNEP/MAP/PAP [2003], *Workshop on Urban Regeneration in the Mediterranean Region*, Split, 21-22 July.
- UNSHP [2003], *The Challenge of Slums. Global Report on Human Settlements*.
- URDY L. [2003], *La Décentralisation fiscale en Méditerranée ? Investir dans les formes urbaines*, rapport pour le Plan Bleu.
- WORLD BANK, *Decentralization Indicators*. www.worldbank.org.

Illustrations

Encadré 1 – Spéculation foncière et pressions sur les plaines agricoles au Liban	205
Encadré 2 – Les villes nouvelles en Égypte	207
Encadré 3 – Scénarios de développement de la conurbation Côte d'Azur, en France	207
Encadré 4 – « Cités privées » en Méditerranée	208
Encadré 5 – L'accident industriel de Toulouse en France	209
Encadré 6 – Les métros et tramways dans 6 métropoles des PSEM ...	213
Encadré 7 – Des plans de déplacements dans les agglomérations françaises	215
Encadré 8 – L'intégration des transports urbains et métropolitains à Naples	216
Encadré 9 – Régénération et renouvellement urbains à Barcelone, Naples, Tunis et Alep	218
Encadré 10 – Air et santé, évolution des approches épidémiologiques ..	220
Encadré 11 – Pollution de l'air et santé à Casablanca	220
Encadré 12 – L'accès à l'eau et les territoires de la ville à Rabat-Salé, Maroc	222
Encadré 13 – Des concurrences pour l'accès à l'eau à Alger	223
Encadré 14 – Gestion écologique des déchets ménagers à Barcelone	225

Encadré 15 – Déchets ménagers au Caire et à Alexandrie : les <i>zabaleens</i> et les sociétés étrangères	227	Figure 11 – Dépenses des échelons locaux en pourcentage des dépenses totales de l'État, 1997-2000	228
Encadré 16 – La régulation publique des concessions au Maroc	233	Figure 12 – Répartition des partenariats public-privé dans le monde ..	232
Encadré 17 – Agendas 21 locaux	234	Tableau 1 – Rythme de croissance des villes par classe de taille	199
Encadré 18 – Politiques intégrées de développement urbain en Italie ...	236	Tableau 2 – Estimation de l'ampleur de l'habitat non réglementaire ...	202
Encadré 19 – Le programme européen URBAN pour dynamiser les zones urbaines en crise	238	Tableau 3 – Bilan de catastrophes naturelles récentes en région méditerranéenne Sud et Est	209
Encadré 20 – Le réseau Medcités	239	Tableau 4 – Répartition des déplacements motorisés dans six métropoles des PSEM	212
Figure 1 – Population urbaine dans les pays méditerranéens, évolutions et projections	195	Tableau 5 – Évolution de la répartition modale des transports au Caire	212
Figure 2 – Population urbaine des pays riverains et de leurs régions côtières méditerranéennes, projections 2000-2025	195	Tableau 6 – Parts des transports de type artisanal/informel dans le total des transports collectifs	213
Figure 3 – Taux d'urbanisation des pays méditerranéens : 1950, 2000 et projections à 2030	196	Tableau 7 – Exemples de mesures de solidarité pour garantir l'accès à l'eau potable	223
Figure 4 – Agglomérations de 10 000 habitants et plus, 1950-1955 ...	197	Tableau 8 – Deux scénarios de production de déchets à l'horizon 2025	226
Figure 5 – La population des agglomérations des pays par classe de taille (en milliers d'habitants)	197	Tableau 9 – Les autorités aux échelons infranationaux dans les PSEM	228
Figure 6 – Les grandes métropoles de plus d'un million d'habitants ...	198	Tableau 10 – Compétences des collectivités locales en Méditerranée ..	230
Figure 7 – Évolution de l'utilisation des sols à Marseille, Padoue- Mestre, Nicosie, Istanbul	203	Tableau 11 – Poids des dépenses des collectivités locales	231
Figure 8 – L'occupation des sols dans l'agglomération de Sfax. Évolutions et scénarios	206	Tableau 12 – Poids des transferts vers les collectivités locales dans le budget de l'État	231
Figure 9 – Modes de déplacements des personnes, Afrique du Nord/ Moyen-Orient et Europe de l'Ouest	211	Tableau 13 – Ressources des collectivités locales	231
Figure 10 – La production de déchets ménagers	224	Tableau 14 – Dépenses d'investissement des collectivités locales	231