

L'évolution de l'urbanisation en Nord Pas-de-Calais à l'horizon 2030-2050

Synthèse du rapport final

novembre 2010



synthèse et rapport réalisés par



SOMMAIRE

1 – L’OBJET DE L’ÉTUDE

2 – LA MÉTHODE EMPLOYÉE

3 – LES CONCEPTS UTILISÉS DANS L’ÉTUDE

4 – LES DYNAMIQUES DE LA VILLE EN NORD PAS-DE-CALAIS

5 – LES PERSPECTIVES À 2030 / 2050

6 – VERS UNE STRATÉGIE DE RÉSILIENCE ÉPANOUISSANTE ET EFFICIENTE

Dossier suivi par Ludivine DUFOUR, Direction du Développement Durable, de la Prospective et de l’Évaluation.

mail : ludivine.dufour@nordpasdecalais.fr

téléphone : 03 28 82 70 14

Consultable sur www.nordpasdecalais.fr

1 - L'OBJET DE L'ÉTUDE

L'étude porte sur une prospective de l'urbanisation en Nord Pas-de-Calais à l'horizon 2030 / 2050. Cette étude s'inscrit dans la continuité des réflexions engagées par le Conseil régional Nord Pas-de-Calais dans le cadre de son Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT), et de la Directive Régionale d'Aménagement (DRA) sur la maîtrise de la périurbanisation. L'objectif était d'apporter une contribution à ces réflexions stratégiques et multi-partenariales, en utilisant l'outil de la prospective pour aider les acteurs concernés à aborder de manière plus efficace la problématique de l'urbanisation dans les prochaines années en Nord Pas-de-Calais.

En quoi ce regard prospectif était-il susceptible d'apporter une plus value aux réflexions existantes ?

L'idée de départ est la suivante.

Les évolutions récentes de la ville, de manière globale mais plus spécifiquement en Nord Pas-de-Calais, présentent des dynamiques inquiétantes et non durables, notamment au regard des problématiques émergentes d'épuisement des ressources énergétiques fossiles.

Par rapport à ce constat, largement partagé, il apparaît que les discours explicatifs sur la situation actuelle de la ville (étalement urbain non maîtrisé, banalisation des paysages, usage excessif de l'automobile...) sont abondants et très documentés, mais qu'ils privilégient des approches techniques et statistiques.

En revanche, la dimension vécue et sensible de la ville semble largement sous-estimée : ainsi, l'Homme, en tant qu'habitant de la ville et acteur de son quotidien, ne semble pas suffisamment pris en compte dans ces réflexions sur la ville.

Pour combler cette lacune importante, et aller au-delà des réflexions prospectives déjà engagées sur la ville, l'étude prospective s'est donc orientée dans deux directions complémentaires :

- Une approche sur les grandes évolutions possibles à l'horizon 2030 / 2050, qui nous conduisent à la notion de « résilience » de la ville : à cet horizon, quelle est la capacité de la ville à faire face à des mutations, des crises, des changements imprévus ?
- Dans ce contexte, comment envisager la place de l'Homme dans la ville, c'est à dire, autrement dit, comment envisager la question de l'épanouissement individuel et collectif dans la ville ?

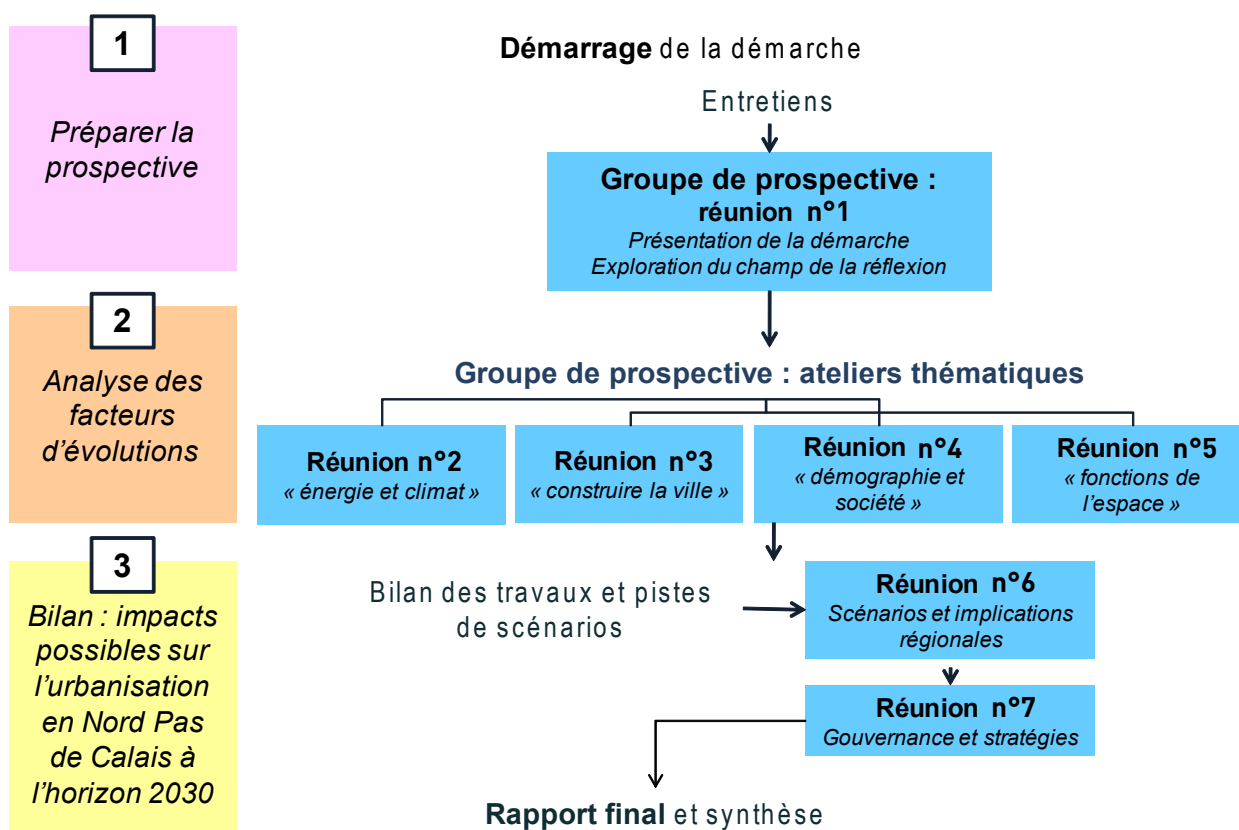
Nous avons tenté de croiser ces deux approches, afin d'en déduire des pistes de préconisations sur la manière d'intégrer dans les politiques urbaines ces questions de résilience et d'épanouissement.

2 - LA MÉTHODE EMPLOYÉE

Le travail s'est déroulé de janvier à juin 2010, et a consisté en une réflexion collective s'appuyant sur un groupe de prospective.

Le groupe était constitué d'un panel diversifié d'acteurs de la région (agences d'urbanisme, services de l'Etat, SCOT, établissement public foncier, acteurs de la culture, université, mission Bassin minier...), permettant d'apporter des regards diversifiés et complémentaires sur la ville et ses perspectives futures. Le groupe de prospective s'est enrichi, lors de certaines séances, de la présence d'experts, qui ont apporté des regards complémentaires sur des sujets ciblés (sociologie urbaine, usages de l'espace, problématiques énergétiques...).

La démarche s'est déroulée en trois étapes principales : une phase de préparation de la réflexion, qui s'est notamment appuyée sur des entretiens avec différents acteurs de la région, une phase de prospective sur des hypothèses et des scénarios d'évolutions de la ville à l'horizon 2030 / 2050 ; enfin, une phase de bilan de cette prospective, et de construction de préconisations pour intégrer à la fois les problématiques de résilience et d'épanouissement dans les politiques urbaines.



3 - LES CONCEPTS UTILISÉS DANS L'ÉTUDE

La résilience

La notion de résilience appliquée au développement territorial signifie :

1. La capacité d'un territoire à absorber des chocs et à maintenir ses fonctionnalités, voire son identité.
2. La capacité à réduire la vulnérabilité future, voire à valoriser les opportunités induites par la situation de changement

Cette notion prend tout son sens dans le contexte actuel et les perspectives des prochaines décennies (succession de crises et haut degré d'incertitude sur le contexte des prochaines années) : nécessité pour les villes de se préparer à toutes les éventualités.

Une manière de s'interroger sur les limites du modèle urbain actuel, fondé sur la mobilité individuelle à bas coût, la disponibilité foncière et une croissance économique régulière... autant de paramètres remis en cause par les mutations actuelles et prévisibles.

L'épanouissement individuel et collectif

Pourquoi parler d'épanouissement de l'Homme dans la ville ?

La recherche d'épanouissement constitue l'une des finalités du développement durable, or elle est trop souvent assimilée à la question du cadre de vie. Or, si l'épanouissement de chacun repose certes sur des conditions matérielles (se loger, travailler, se divertir, se soigner...), il existe aussi des paramètres psychologiques : la créativité, la prise de conscience, l'harmonie, la curiosité, l'équilibre la sécurité... Ces éléments constituent chez chaque individu un ensemble de potentiels qui sont progressivement révélés et développés au contact des autres et dans un cadre de vie donné.

Ces différentes capacités étant stimulées ou annihilées par l'environnement extérieur, leur prise en considération semble être un enjeu important dans la construction et la gestion de la ville.

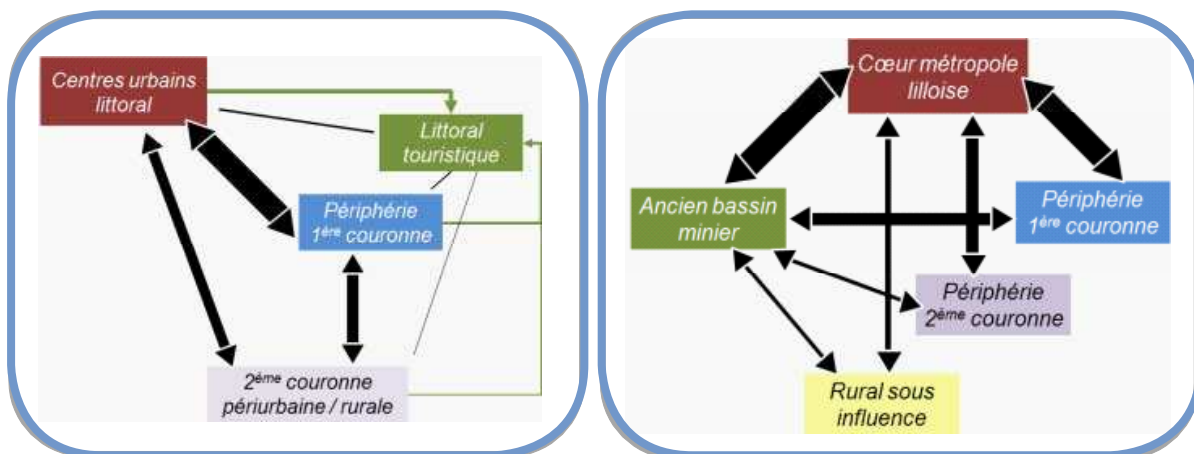
Ces réflexions ont, dans le cadre de l'étude prospective, été appliquées au cas de la ville en Nord Pas-de-Calais, et ses perspectives d'évolutions à 20 – 30 ans.

La réflexion ne s'est pas limitée à la ville dans sa conception traditionnelle, mais à l'ensemble des territoires concernés par les dynamiques urbaines et périurbaines ; c'est-à-dire l'ensemble de la région Nord Pas-de-Calais.

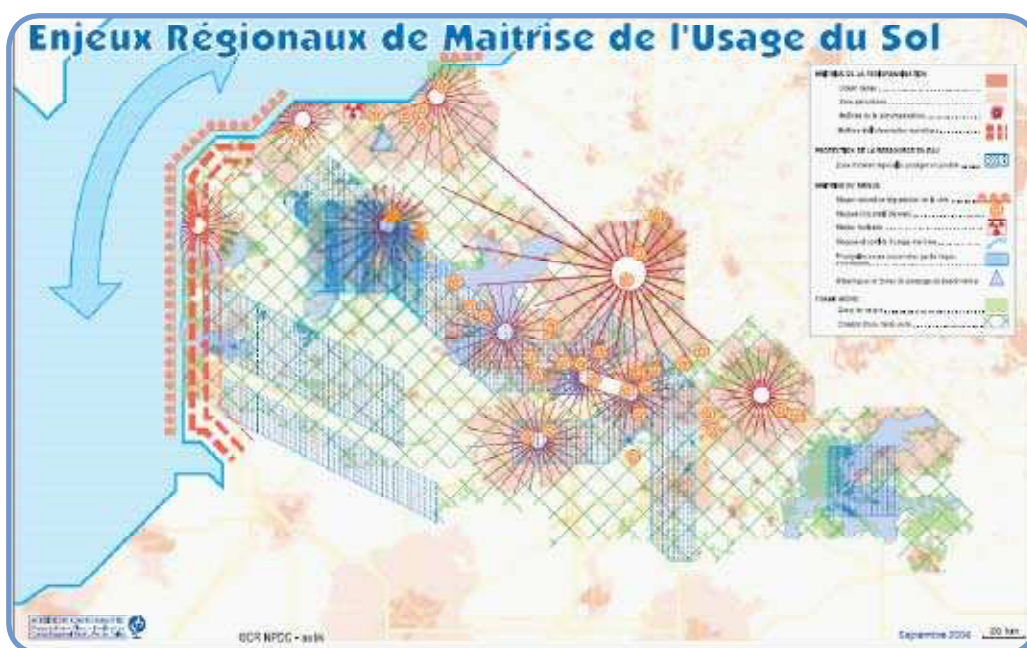
4 - LES DYNAMIQUES DE LA VILLE EN NORD PAS-DE-CALAIS

La ville d'aujourd'hui en Nord Pas-de-Calais est marquée par des logiques territoriales globalement non durables, dans lesquelles la prise en compte de l'épanouissement individuel et collectif semble insuffisante.

Les dynamiques et périurbaines actuelles sont marquées par un processus de métropolisation qui renforce les mobilités et les interactions entre les territoires. Soumis à ces mutations, les territoires de Nord Pas-de-Calais connaissent des dynamiques économiques, démographiques et résidentielles rapides.



Les conséquences de ces dynamiques sur l'environnement, les ressources, les paysages ou l'énergie sont déjà bien connues ; elles ont notamment été mises en évidence dans le cadre des réflexions de la Directive Régionale d'Aménagement « maîtrise de la périurbanisation ».



De ces analyses ressort un double défi.

Le premier, c'est celui de parvenir à dépasser les dysfonctionnements induits par les logiques urbaines actuelles. L'on constate l'épuisement d'un modèle s'appuyant sur un accès quasi illimité à des ressources abondantes et peu chères : comment donc passer de la ville étalée à la ville résiliente ?

Le deuxième relève de la dimension perçue et vécue de la ville, qui semble insuffisamment prise en compte dans la gestion actuelle de la ville. Or, cela semble constituer l'une des explications de ce qu'est devenue la ville d'aujourd'hui, et de la difficulté de produire une ville durable.

En effet, les entretiens et les débats conduits avec les acteurs de la ville en Nord Pas-de-Calais ont mis en avant l'idée que la campagne de la région dispose de nombreux facteurs de séduction (géographique, topographique, psychologique, sécurité, environnement...), alors que la ville apparaît souvent comme répulsive (offre de logements inadaptée, insécurité routière, pollution, bruit, manque de nature, environnement dangereux pour les usagers faibles, manque de lieux de paix ou de contemplation...).

L'on voit ainsi que ces facteurs psychologiques entrent en ligne de compte dans la compréhension des phénomènes d'étalement urbain massif, alimentés par ce « rejet » de la ville. Et l'on comprend dès lors que les questions de résilience et d'épanouissement apparaissent étroitement imbriquées, ce qui constitue un défi de taille pour les acteurs de la ville du Nord Pas-de-Calais.

5 - LES PERSPECTIVES À 2030 / 2050

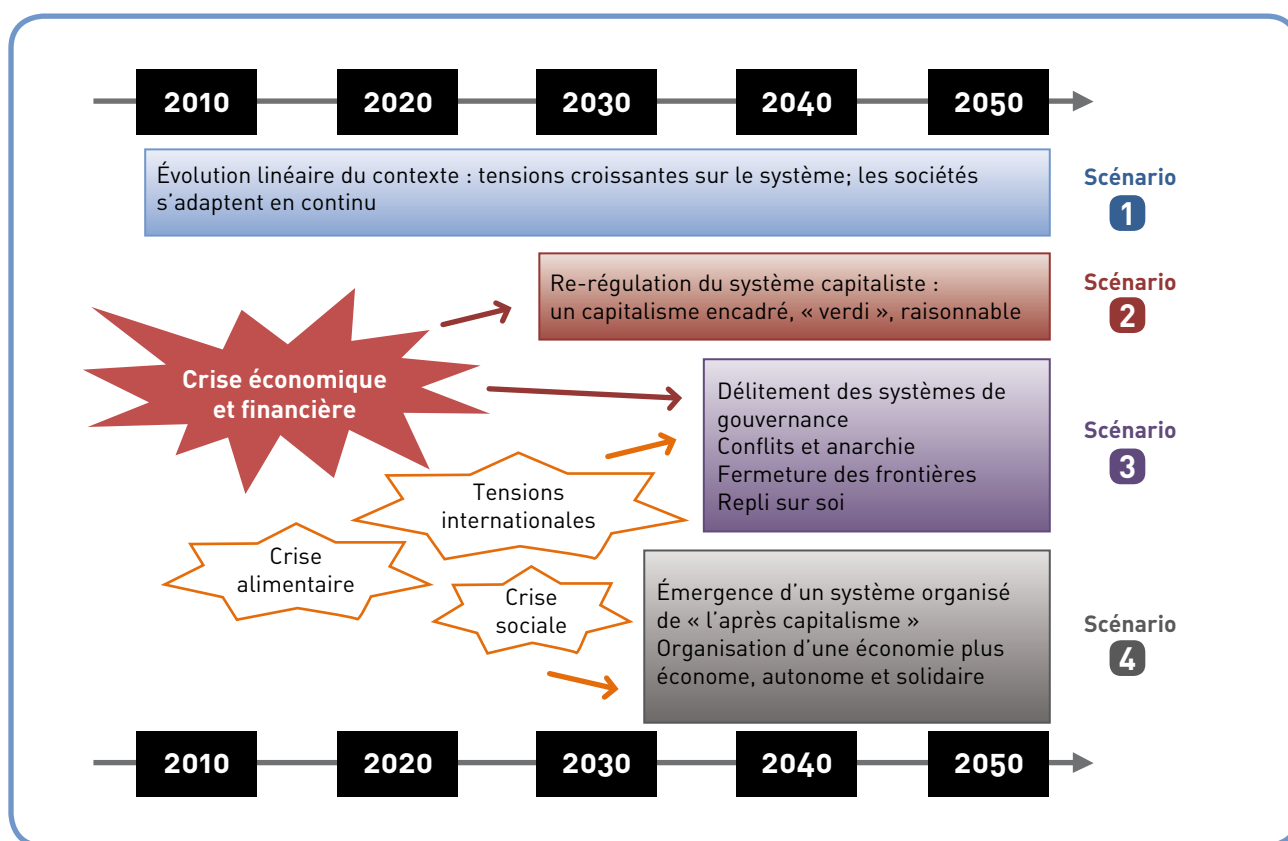
L'horizon des prochaines années semble marqué par un changement fondamental de contexte, et de très fortes incertitudes. Tout d'abord, une certitude, qui est le changement fondamental de l'environnement de la ville :

- L'épuisement programmé des énergies fossiles,
- La raréfaction des ressources naturelles,
- La hausse des besoins alimentaires mondiaux,
- Le vieillissement de la population,
- L'appropriation et l'usage croissants du numérique.

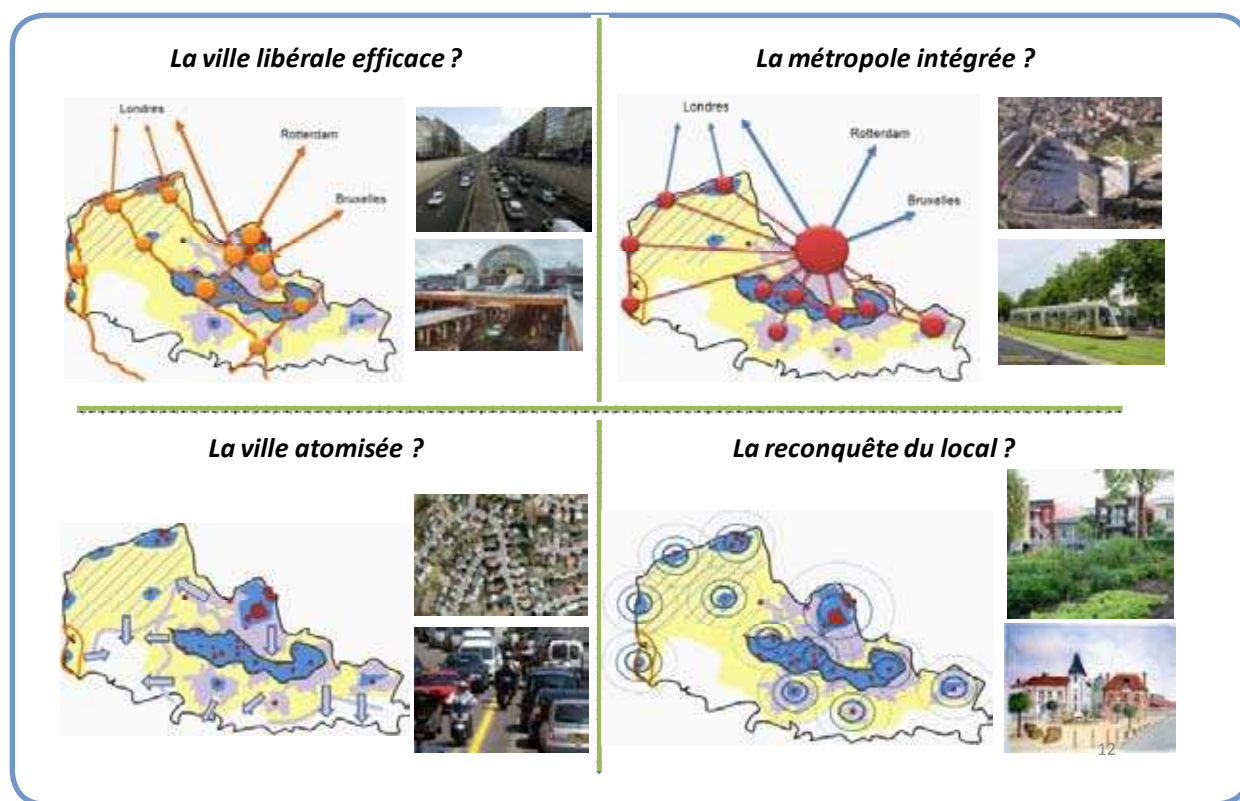
Mais aussi de nombreuses inconnues :

- L'extrême variabilité de l'environnement économique,
- Les effets territoriaux des migrations internationales,
- Le rythme et l'ampleur des évolutions des coûts énergétiques,
- L'avenir des systèmes de régulation aux niveaux national, européen et mondial,
- La récurrence des crises environnementales, sociales, économiques.

En conséquence, l'environnement externe de la région sera confronté à un large éventail de « futurs possibles » :



Cela aura des conséquences sur la manière dont la ville, à ses différentes échelles, verra évoluer ses modes d'organisation et de fonctionnement :



Synthèse des réflexions du groupe de travail

Sur ce que nous enseigne l'analyse des scénarios

Les réflexions du groupe, sur la base de ce diagnostic des dynamiques actuelles de la ville, et en réaction aux différents scénarios et modèles de villes à 2030 / 2050, font apparaître de fortes convergences de vues sur la ville d'aujourd'hui et de demain.

Face aux dysfonctionnements de la ville en Nord Pas-de-Calais, et aux contraintes qu'elle subit de plus en plus (contraintes énergétiques, climatiques, économiques...), il est avéré que les chantiers sont d'importance :

- Renforcer la cohésion d'une ville qui produit de plus en plus de disparités et d'exclusions
- Développer la sobriété de systèmes urbains trop consommateurs de ressources et d'énergie
- Renforcer l'attractivité de la ville dans un contexte de compétition mondialisée
- ... tout en essayant d'améliorer le bien être et l'épanouissement de l'individu et du collectif (des objectifs difficiles à atteindre, en raison de l'évolution constante des valeurs de la société, des modes de vie, et des attentes de chacun)

Comment relever tous ces défis, qui peuvent apparaître en partie contradictoires ?

Le groupe s'est retrouvé autour de l'idée qu'il était délicat d'y répondre, notamment parce que la ville actuelle est devenue très difficile à gouverner. Faire évoluer les systèmes urbains, peser sur les comportements individuels et collectifs pour générer une ville plus durable ou plus solidaire s'avère complexe et lent. Plusieurs raisons à cela :

- La complexité croissante des dynamiques territoriales et sociétales,
- L'inadaptation relative des systèmes traditionnels de gouvernance des territoires,
- La généralisation de valeurs (consommérisme, individualisme...) difficilement compatibles avec la vision d'une ville durable et solidaire
- L'existence d'intérêts économiques parfois contradictoires avec l'intérêt général à long terme
- La force d'inertie des comportements individuels et collectifs

Ainsi, si les efforts existent et sont indéniables, les progrès sont lents, et il semble illusoire d'envisager une mutation radicale des systèmes urbains sous le seul effet de la volonté et de l'action publiques.

Consensus également, au sein du groupe, sur la perception des conséquences et risques, pour la ville de Nord Pas-de-Calais, des mutations et crises potentielles qui s'annoncent dans les prochaines années, et des leviers à activer pour y répondre.

En effet, face aux tensions, bouleversements et contraintes (économiques, environnementaux, sociétaux, démographiques, politiques...) qui semblent caractériser les 20 – 30 prochaines années, comment envisager le double défi annoncé au début de l'étude, à savoir renforcer la résilience de la ville tout en intégrant les conditions de l'épanouissement individuel et collectif ?

Le groupe s'est accordé sur un certain nombre de leviers que pourraient activer les acteurs de la ville en Nord Pas-de-Calais :

- L'importance fondamentale du levier « formation » pour accompagner les individus, et leur donner les moyens de réussir dans un contexte différent, incertain, dans lequel la souplesse et la capacité d'adaptation seront essentielles.
- La nécessité de disposer de systèmes de solidarité forts, en réponse aux conséquences sociales des crises actuelles et futures. Ces systèmes de solidarité pourront prendre différentes formes, certaines étant à inventer, ce qui doit amener à penser l'évolution des systèmes actuels, hérités de l'après guerre. La société du Nord Pas-de-Calais dispose à ce titre d'une tradition de solidarité qui constitue un atout important.
- La sobriété deviendra rapidement un paramètre incontournable et structurant de l'organisation et du fonctionnement des territoires.

-
- L'inadaptation, déjà constatée, des systèmes de gouvernance, risque de se renforcer sous l'effet des évolutions du contexte économique, environnemental, sociétal. Il apparaît indispensable de repenser les modes d'organisation collectifs, ainsi que de renforcer les capacités de chacun à s'investir dans cette gouvernance.
 - L'importance des ressources et des dynamiques locales, avec une implication active de la population, apparaît de plus en plus évidente, dans un contexte de remise en question des modes de régulation aux échelles élargies, et de la société consumériste mondialisée. Là encore, les différents territoires de Nord Pas-de-Calais (le littoral, les zones agricoles, le Bassin minier) disposent chacun de ressources et savoir faire particuliers sur lesquels il faudra s'appuyer.

Ainsi, quels que soient les cas de figures envisagés, apparaît la nécessité d'un changement profond de paradigme dans la relation entre local et global, dans l'évolution des valeurs dominantes, et dans les modes de régulation des sociétés et des territoires.

Malgré les difficultés actuelles évoquées plus haut, le groupe s'accorde à penser que ces éléments de réflexion prospective doivent encourager les acteurs de la ville à malgré tout s'engager dans des stratégies pro-actives et anticipatrices... afin de ne pas attendre que ce soient les conséquences peut être catastrophiques d'une éventuelle crise majeure qui les obligent à réagir.

Sur ce que nous enseigne celle des « modèles de villes »

Le croisement des différentes analyses des modèles de villes fait apparaître un certain nombre de caractéristiques forte de la ville en Nord Pas de Calais. Ces éléments seront à prendre en compte dans une future stratégie visant à intégrer la résilience et l'épanouissement dans la ville.

- Si la région s'inscrit de plus en plus dans une logique de métropolisation, le rapport à la métropole n'est pas identique en fonction des territoires, en particulier les moins favorisés (départ de main d'œuvre, population moins mobile au quotidien, tendances au repli...)
- L'émergence d'un modèle multipolaire (comme réponse à la ville étalée) en Nord Pas-de-Calais ne semble pas d'actualité, dans la mesure où il n'existe pas dans la région de dynamique démographique et économique suffisante pour cela. Seules quelques polarités économiques ont récemment émergé (Calais-Fréthun, plate forme de Dourges, aéroport de Lesquin...).
- Malgré sa tradition de vie collective, la société de Nord Pas-de-Calais est de plus en plus une société d'individus, qui construisent de plus en plus leur identité sur la multi-appartenance. Cela pose la question de l'articulation de l'individu au collectif.

- Malgré le déclin de la culture minière, le développement culturel constitue une dynamique forte (et réussie) des vingt dernières années en Nord Pas-de-Calais. Il existe cependant des fractures fortes, certains territoires (dont le Bassin minier, notamment) n'ayant qu'un accès limité à l'offre culturelle.
- Le parc de logements de Nord Pas-de-Calais, globalement ancien, présente une contrainte forte (coût et rythme des rénovations) pour la mise en place de politiques de sobriété énergétique rapidement efficaces.
- Malgré part modale élevée de l'automobile, il existe encore une tradition de l'usage des deux roues, notamment dans le Bassin minier.
- La forte présence d'espaces périurbains en Nord Pas-de-Calais ne constitue pas automatiquement un handicap dans la perspective d'une forte hausse des coûts énergétiques : contrairement aux idées reçues, le périurbain est un tissu urbain capable d'une grande souplesse et capacité d'adaptation, donc de résilience. Par ailleurs, avec le numérique et les réseaux sociaux, ses habitants ne sont pas isolés.
- Le développement de la ville périurbaine a entraîné le recul des surfaces agricoles, et la multiplication des conflits d'usages.
- La population de Nord Pas-de-Calais n'a qu'un rapport éloigné à la nature, même s'il existe la volonté de faire revenir la nature dans la ville.

En conclusion provisoire...

Ces différentes réflexions du groupe permettent de dégager quelques éléments de synthèse pour la ville en Nord Pas-de-Calais, au regard de la double problématique de résilience et d'épanouissement :

Points forts	Points faibles
<ul style="list-style-type: none"> o Armature urbaine multipolaire o Dense réseau ferré o Bonne accessibilité, nombreux flux à capter o Présence de ressources minières importantes o Diversité des territoires, et des positionnements économiques o Niveau élevé de natalité o Terre de migrations o Richesse et diversité culturelles o Fort tissu associatif o Habitudes de solidarité et de coopération 	<ul style="list-style-type: none"> o La vétusté du parc de logements o La forte dépendance à l'automobile o Fort développement de l'habitat périurbain, et conflits d'usages croissants avec l'agriculture o Inefficacité relative du système de gouvernance o Faible implication du citoyen, passivité o Excessive spécialisation de l'agriculture o Déconnexion entre formation / emplois supérieurs / besoins en emplois o Déficit de maillage des acteurs économiques (effet sur les exportations) o Insuffisantes capacités d'innovation
Opportunités	Menaces
<ul style="list-style-type: none"> o Le périurbain comme espace souple et adaptable o Capacité de réaction suite à des crises o L'émergence de nouvelles polarités économiques, une esquisse d'organisation multipolaire à encourager ? o La forte dynamique d'animation culturelle, un levier pour compenser le recul de la culture ouvrière o La tradition d'usage des deux roues o Les actions en faveur du retour de la nature en ville 	<ul style="list-style-type: none"> o Le risque de rupture entre les territoires connectés à la métropolisation, et ceux qui en sont exclus o Le développement de l'individualisme, un facteur d'affaiblissement de la tradition collective o Poids démographique en situation de crise majeure

6 - VERS UNE STRATÉGIE DE RÉSILIENCE ÉPANOUISSANTE ET EFFICIENTE

Aborder la résilience : quelques pistes pour Nord-Pas de Calais

Comment, dans cette perspective à 2030 / 2050, aborder la question de la résilience des villes du Nord Pas-de-Calais ? Si l'étude ne permet pas de conclure à la formulation d'une stratégie construite et territorialisée, il est cependant possible de dresser quelques pistes de réflexions.

Paramètres de résilience	Problématiques de résilience	Points forts / points faibles de la région	Éléments de stratégie proposés
VILLES ET TERRITOIRES (formes urbaines, mobilité, environnement, énergie et ressources)	<ul style="list-style-type: none"> • Quel modèle de ville « désirable » pour l'habitant, après celui « automobile / modèle pavillon / jardin » ? • Comment faire accepter une gestion volontariste de la ville et des territoires ? Peut-on (doit-on) imposer des comportements vertueux ? • Comment réguler un système territorial en décalage croissant avec les contraintes environnementales ? • Comment adapter la « ville automobile » à un contexte de crise énergétique durable ? • Comment adapter la ville aux conséquences du changement climatique ? • Comment accompagner l'émergence des pouvoirs locaux ? • Comment répondre aux besoins d'une population nombreuse avec moins de moyens et de ressources ? 	<p>Armature urbaine multipolaire Périurbain ? (espace ressource potentiel)</p> <p>Ressources minières</p> <p>Inefficacité relative du système de gouvernance</p> <p>Faible implication du citoyen, passivité</p> <p>Poids démographique en situation de crise</p> <p>Excessive spécialisation des exploitations agricoles</p>	<p>Assurer une transition vers un périurbain durable</p> <p>Valoriser la multipolarité régionale</p> <p>Encourager l'émergence de pouvoirs locaux structurés, associant les habitants</p> <p>Promouvoir un mode de développement plus sobre en énergie et en ressources</p> <p>Encourager la diversification des exploitations agricoles, circuits courts, jardins familiaux</p>
ECONOMIE (production de richesses, rayonnement régional, répartition des richesses)	<ul style="list-style-type: none"> • Comment valoriser la situation de carrefour de la région, ainsi que la qualité de sa main d'œuvre ? • Comment profiter de la diversité des territoires pour valoriser les opportunités économiques ? • Quelle pérennité du moteur économique de la croissance verte ? • Croissance verte et internationalisation malgré la crise : des leviers durables ? Si oui, à quelles conditions ? • Quelles nouvelles sources de création de richesses ? Comment diversifier l'agriculture régionale ? • Comment éviter la criminalisation de l'économie et l'émergence de mafias locales ? • Comment gérer la baisse durable des revenus et des ressources ? 	<p>Qualité de la main d'œuvre</p> <p>Bonne accessibilité, nombreux flux à capter</p> <p>Diversité des territoires, et des positionnements économiques</p> <p>Capacité de réaction suite à des crises</p> <p>Niveau élevé de natalité</p> <p>Ressources minières</p> <p>Terre de migrations</p> <p>Déconnexion entre formation / emplois supérieurs / besoins en emplois</p> <p>Déficit de maillage des acteurs économiques (effet sur les exportations)</p> <p>Insuffisante capacité d'innovation</p>	<p>Mettre en place une stratégie de diversification des moteurs économiques</p> <p>Maillage des acteurs économiques, R&D, sociaux</p> <p>Accompagner la structuration d'une économie solidaire</p>

Quelle méthodologie pour intégrer l'épanouissement dans la réflexion urbaine ?

La notion d'épanouissement mélange des éléments objectifs de qualité de vie avec des aspects plus subjectifs, liés à l'identité du territoire, à son vécu, et aux besoins exprimés par ses habitants. Cela signifie que prendre en compte cette dimension d'épanouissement dans la production et la gestion d'une ville ou d'un territoire nécessite de comprendre en profondeur ce qu'est ce territoire, ce qui le caractérise et l'identifie, la manière dont les habitants s'y inscrivent, y vivent, et comment ils perçoivent leur propre épanouissement. C'est donc un travail approfondi sur le terrain qui est indispensable.

Pour cela, nous proposons une méthodologie en trois séquences, qui s'inspire de différents travaux déjà engagés dans plusieurs villes françaises.

Cette méthodologie¹ est la suivante :

1 • Un travail préalable de diagnostic, sur la ville et son « inconscient », à travers :

- Une approche quantitative, afin de mesurer aussi objectivement que possible les critères de la qualité de vie. C'est le type d'approche qui a été privilégiée par le CERTU à Lyon, qui s'appuie sur l'expression des habitants de la ville, leur permettant d'exprimer leur vécu, leur représentation et leur perception à la fois de l'environnement qui les entoure et des liens qu'ils entretiennent avec autrui. Cette approche postule en effet que, pour donner corps à cette notion de qualité de vie quotidienne et aux critères de son évaluation, il faut s'en remettre à la connaissance des systèmes de valeur et de représentation des individus qui pensent, font et vivent la ville. Cette méthode consiste, après avoir sondé les acteurs urbains (professionnels de la ville et habitants) pour identifier les éléments structurants composant la qualité de vie, à déterminer des indicateurs propres à chaque composante. Ces indicateurs sont ensuite cartographiés pour mettre en évidence les potentialités et les carences des espaces de vie, et analyser les disparités spatiales de la qualité de vie entre les différents quartiers. La définition de la qualité de vie ainsi obtenue (hiérarchisation des composantes structurantes) n'a rien d'immuable et demeure étroitement liée au contexte spatial et temporel. Une des limites de l'approche repose également dans le fait que certaines perceptions de la qualité de vie ne sont pas objectivables (beauté, les relations de voisinage, la qualité du lien social ou la notion de convivialité, etc.)
- Une approche qualitative, permettant de révéler l'identité du territoire. Cette approche, expérimentée à Angers, part de l'idée qu'il existe un lien entre l'identité d'une ville et la « personnalité » des individus qui l'habitent et qui font la ville et que, pour agir avec pertinence sur la ville, il faut connaître son identité. Quatre composantes peuvent être identifiées : réalité factuelle (données statistiques, climatiques, démographie, topo-

1 Voir détails en annexe

graphie, recensement des richesses patrimoniales, etc.), réalité subjective, c'est à dire vécue et ressentie par les habitants avec des nuances de perceptions différentes, imaginaire (esprit des lieux) et symbolique («concentrés» d'identité). Le résultat de ce travail est un portrait sensible et psychologique du territoire, portrait qui permet d'identifier les éléments identitaires qui fondent le territoire, et sur lesquels il est important de s'appuyer dans tout projet d'aménagement. Ce travail préalable de diagnostic permet de :

- définir où il est nécessaire d'agir (et sur quels sujets) pour mieux prendre en compte la question de l'épanouissement de l'habitant,
- de définir le sens dans lequel il est nécessaire d'engager l'action, en fonction du territoire et de ses habitants.

2 • Une approche sur les finalités à atteindre pour l'individu.

Pour cela, il est nécessaire de s'interroger sur le périmètre et la nature des besoins d'épanouissement des individus du territoire, besoins qui peuvent évoluer en fonction des populations et des époques. Conduite à Metz sur la base des travaux de Jean Marie Pelt, cette approche a débouché sur l'identification de 8 besoins d'épanouissement :

- besoins de territorialité (habitat, quartier),
- de nature (espaces diversifiés),
- de curiosité (diversifier l'aménagement),
- d'individualité,
- de reconnaissance,
- d'associativité/d'échanges,
- de prise de conscience,
- de créativité et de projet,
- d'intentionnalité (s'ancrer dans une identité, élaborer l'avenir collectivement).

Cette approche repose sur quatre visions complémentaires :

- **Une certaine manière de comprendre l'Homme** : tout homme est une masse de potentiels. Tout homme est en mesure d'exploiter, de valoriser l'étendue de ses capacités biologiques...mais à condition que son environnement culturel le lui permette. Cette masse de potentiels ne se révèle qu'après une longue exposition aux conditions et aux circonstances de nos vies, c'est-à-dire de nos environnements. Ainsi, l'épanouissement de l'être humain se trouve inhibé ou favorisé par les divers environnements urbains, architecturaux, économiques et culturels produits par l'Homme.
- **Une certaine conception de « la ville »** : la ville est la projection dans

l'espace de la société dominante. Le système de valeur d'une société s'inscrit pratiquement dans la réalité urbaine, dans ses constructions, dans ses rues, dans ses aménagements, ses espaces publics, dans son tissu. Ainsi, à notre époque, les conceptions productivistes de l'Homme et du monde sont incarnées dans un grand nombre de réalisations urbaines...

- **Une certaine vision de la crise** : les sociétés sont en crise...or elles ont créé les villes à leur image. La crise de civilisation actuelle se répercute le plus « intensément » dans les villes. Mais c'est aussi dans la crise que l'Homme peut être amené à faire sortir de lui ce qu'il a de meilleur. La crise actuelle impose alors de trouver une nouvelle réponse, donc une nouvelle forme de ville et de vie dans la ville. C'est dans la ville que peuvent se préparer les transformations indispensables.
- **Un défi politique** : faire de l'épanouissement de l'être humain une priorité vise simplement à permettre aux hommes et aux groupes sociaux d'inventer eux-mêmes les nouvelles formes de vie collective.

3 • Une grille d'intervention

En croisant ces éléments de diagnostic avec les finalités à atteindre (besoins d'épanouissement), il est possible de construire une grille d'intervention pour intégrer de manière concrète et opérationnelle la question de l'épanouissement dans l'aménagement et la construction de la ville. Cette grille doit être adaptée au contexte de chaque territoire.

Avant de bâtir cette grille d'intervention, il est nécessaire de tenir compte de certains paramètres importants.

Tout d'abord, il importe d'intégrer aux approches sur l'épanouissement les dimensions suivantes :

- **La prise en compte de temporalités supplémentaires.** L'articulation entre les préoccupations sociales et environnementales est traditionnellement faible car elle fait notamment appel selon la définition du développement durable à deux horizons de temps différents : le court et le long terme. Le développement durable vise cependant à «satisfaire les besoins pour aujourd'hui, notamment des plus démunis, tout en permettant aux générations futures de satisfaire les leurs». Il importe alors d'intégrer cette temporalité longue dans les réflexions et politiques sur la ville.
- **La multiplicité des politiques sur la ville**, qui peuvent avoir des objectifs incohérents ou contradictoires. La dissociation dans les politiques publiques entre des objectifs économiques, sociaux et environnementaux aboutit à des situations dans lesquelles des mesures à vocation sociale peuvent avoir des impacts négatifs au plan écologique. Ainsi, par

exemple, la mise en œuvre du prêt à taux zéro a eu parfois pour conséquence de renforcer l'étalement urbain avec ses effets induits négatifs en termes environnementaux. De même, certaines dispositions visant à préserver l'environnement peuvent générer des exclusions qui n'avaient pas été anticipées

- **Le développement de l'incertitude et donc la nécessité d'introduire de la robustesse dans un territoire.** Les chapitres précédents du rapport l'ont mis en évidence, les perspectives très incertaines des prochaines années imposent de repenser la notion de robustesse de la ville (que nous avons défini, dans l'introduction du rapport, comme « la capacité d'un système socio-spatial à supporter une perturbation, voire à l'intégrer dans son fonctionnement »).

- **La recherche d'un modèle sociétal idéal ?** La France refuse le modèle libéral « pur et dur » avec sa violence, ses inégalités, certes pourvoyeuse d'emplois mais en grande partie de faible qualité. Le modèle scandinave, où l'on concilie la quantité et la qualité de l'emploi, l'attire davantage, mais la France manque des valeurs collectives qui sont capables de le générer, et de l'organisation institutionnelle et des forces sociales pour le mettre en place. Il apparaît aujourd'hui de plus en plus clairement que le modèle suédois avec l'individualisme à la française et le niveau des impôts américains ne peut fonctionner.

La nécessaire articulation des deux dimensions

- Pourquoi articuler les deux dimensions, pourquoi est-ce indispensable

La prise en compte conjointe des dimensions « résilience » et « épanouissement » dans les stratégies urbaines semble nécessaire au regard des différentes réflexions développées dans cette démarche de prospective.

La question de l'épanouissement de l'individu constitue l'un des engagements inscrits dans le Cadre de référence national pour l'élaboration de projets de territoires durables. Ainsi, la troisième des cinq finalités du développement durable identifiées s'intitule « Epanouissement de tous les êtres humains ».

Cet objectif humaniste, nous l'avons vu, a eu tendance à être insuffisamment pris en compte dans les stratégies urbaines des dernières décennies, les objectifs de performance et de fonctionnalité de la ville étant largement prioritaires.

En temps de crise, comme celle que nous vivons actuellement, et celles qui s'annoncent dans les prochaines années, il est malheureusement très probable que cette question de l'épanouissement passe au second plan, derrière des préoccupations plus « urgentes » telles que l'adaptation de la ville à ses nouvelles contraintes.

Or, nous l'avons tous constaté, la ville durable non désirable a fait la preuve de son échec. Les discours vertueux sur la ville dense n'ont pas permis de réorienter les choix résidentiels des citoyens qui se sont, depuis plusieurs décennies, massivement portés sur l'accès à la propriété en maison individuelle, en périphérie des villes. Ainsi, la dimension du « désirable » constitue une dimension essentielle des comportements des habitants, et leur manière de vivre la ville.

Plus globalement, la ville durable n'est pas qu'un concept technique, c'est aussi un projet de société auquel les habitants doivent adhérer et participer activement. A oublier cette dimension, on court le risque de dériver vers une société autoritaire, qui imposerait aux habitants un mode de vie qu'ils ne souhaitent pas.

- En quoi les deux dimensions s'enrichissent mutuellement

Au-delà de ce caractère indissociable, il semble que les deux dimensions apparaissent très complémentaires.

Ainsi, répondre aux besoins d'épanouissement psychologique contribue aussi à l'objectif d'une ville plus résiliente :

- **Rendre les habitants plus responsables et plus impliqués dans le projet collectif** (cf. « besoin d'intentionnalité et de projet ») constitue une manière de les rendre acteurs du changement, et acteurs de la construction d'une ville durable et résiliente. Cela est plus profitable au projet collectif que si les habitants n'en sont que des spectateurs au mieux passifs, au pire en situation de résistance ou de rejet. Ainsi, par exemple, le syndrome NIMBY, qui est une manière de refuser une évolution ou un aménagement dont on ne perçoit que les effets négatifs sur son propre cadre de vie.
- **Stimuler la curiosité, l'innovation, la créativité** (cf. « besoin de curiosité » et « besoin de créativité ») est une contribution à la formation des citoyens, à l'amélioration de leur capacité à s'adapter à un contexte évolutif, et à mieux s'intégrer dans une société différente.
- **Améliorer la vie collective, le lien social** (cf. « besoin d'associativité, d'échange ») contribue à construire une société urbaine plus solidaire, davantage capable d'entraide, qui sera par conséquent plus apte à s'adapter à des situations difficiles qu'une société fragmentée et individualiste. Ce renforcement de solidarités pourra compenser une éventuelle fragilisation des outils classiques de régulation (Europe, Etat, collectivités).

Par ailleurs, une ville plus résiliente « respectera » mieux le citoyen, en le protégeant de fluctuations, d'incertitudes, en lui donnant au contraire davantage de perspectives et de sens, et donc en réduisant son stress face à une situation qu'il ne comprend pas ou ne maîtrise pas.

Ces deux dimensions apparaissent donc indissociables, comme les deux facettes d'une même stratégie.

- Comment aborder le sujet : une convergence d'approches

Au-delà de cette complémentarité, il apparaît que la mise en œuvre d'une stratégie de résilience ou d'une stratégie d'épanouissement doit s'effectuer dans le même esprit : celui d'une certaine souplesse, et le refus d'approches autoritaires ou dogmatiques.

Sur la question de la résilience, il est évident qu'il faut se méfier particulièrement des formes d'aménagement trop rigides, trop orientées vers un usage spécifique (ex : grands ensembles, aménagements sur dalles...), rapidement « périmées » dès que le contexte ou les valeurs sociétales évoluent. De la même manière, il convient d'éviter les formes d'organisation urbaine trop dépendantes de certains paramètres environnementaux (par exemple : la dépendance au « tout routier », la présence d'infrastructures dans des zones de risques...). Passer à une ville résiliente, c'est aussi passer à une ville adaptable à la diversité des contextes et des déterminants, qu'ils soient économiques, environnementaux ou sociaux.

De la même manière, il n'est pas souhaitable d'envisager l'épanouissement individuel et collectif de manière unique et figée dans le temps. Comme l'ont souligné les participants du groupe de travail, la définition de l'épanouissement évolue dans le temps (l'individualisation de nos sociétés en étant l'indice le plus visible), et les besoins d'épanouissement évoluent en fonction des différents âges de la vie.

Par ailleurs, et sans aller jusqu'à rappeler quelques expériences passées de régimes voulant « faire le bonheur des gens malgré eux » (utopies qui se sont souvent transformées en visions totalitaires du bonheur), il convient d'être vigilant sur le rôle de la collectivité, qui intervient là dans un domaine qui relève de l'intime, et qui se situe donc en limite de son champ de compétence.

Les conséquences pratiques à tirer de ces constats sont relativement convergentes, et tournent autour de deux aspects : d'une part, la notion de **souplesse / adaptabilité**, d'autre part, celle de diversité.

La souplesse et l'adaptabilité des formes d'aménagement, nous l'avons évoqué, sont des principes de base permettant d'intégrer des changements imprévus, qu'ils relèvent d'une évolution de l'environnement externe de la ville (disponibilité en énergie, conditions climatiques, risques...), ou d'une évolution des usages sociaux.

Cela peut également se traduire par la promotion d'aménagements urbains permettant :

- L'accessibilité et l'intermodalité,
- Des lieux de rencontre et de débat pour la vie collective, mais aussi des lieux tranquilles pour favoriser la réflexion individuelle... ou des lieux sans vocation précise, permettant la liberté d'appropriation et d'usage,
- Des lieux de formation et de réflexion, et de découverte de soi,
- Une diversité des espaces, de leurs connexions entre eux et de leurs fonctions.

Cette souplesse doit également se retrouver dans la manière d'envisager l'épanouissement. Il ne s'agit pas d'imposer une voie unique pour le bonheur individuel et collectif, mais de mettre en place, par les formes d'aménagement de la ville, les conditions permettant d'accueillir le projet individuel et collectif.

De là découle la notion de diversité. Il ne s'agit pas de construire une ville ou des aménagements sur un modèle universel, moyen, mais de répondre à la diversité des modes de vie, des attentes, des trajectoires individuelles et collectives. C'est en combinant ces deux exigences que l'on pourra envisager de construire une ville résiliente et épanouissante.

Quelques principes méthodologiques pour aborder ces deux dimensions complémentaires

Intégrer ces deux dimensions s'avère relativement complexe, dans la mesure où elles font appel à différentes disciplines, et s'inscrivent dans une époque, un territoire, une population. Il s'agit donc d'approches transversales, multi-acteurs, qui transcendent les périmètres traditionnels d'action des collectivités locales.

Trois principes peuvent être retenus :

- **Une indispensable pluridisciplinarité des réflexions.** Nous l'avons évoqué, n'envisager la ville que sous un angle technique conduit à des dérives dont nous commençons à percevoir les effets. Par ailleurs, résilience et épanouissement constituent des approches complexes, qui font appel à différentes disciplines : urbanisme, transport, architecture, sociologie, psychologie, économie... Cette pluridisciplinarité doit se retrouver dans la manière de concevoir et de mettre en œuvre des stratégies d'aménagement de la ville, et donc dans la composition des équipes techniques qui y sont associées.
- **La nécessaire territorialisation des approches.** La question de l'épanouissement n'est pas définie en tant que telle, et n'a de sens que située dans une époque, un territoire, et avec des habitants... Il est donc nécessaire de connaître et comprendre ces éléments pour proposer des aménagements ayant du sens, et répondant à des besoins réels. De la même manière, il n'existe pas un seul modèle de ville résiliente ; chaque ville ou chaque territoire dispose d'une exposition différente aux contraintes de son environnement externe, et de leviers d'adaptation spécifiques. On retrouve donc cette nécessaire articulation entre résilience et épanouissement, les deux approches ne peuvent s'envisager que dans le cadre d'une réflexion globale sur un territoire, une population et un contexte historique.
- **La complémentarité géographique des approches.** La question de la résilience s'envisage avant tout à l'échelle régionale et à celle du bassin de vie, c'est-à-dire aux échelles auxquelles sont organisés les fonctions du territoire, les mobilités et les flux et, plus globalement, les relations

entre la ville et son environnement. Si ces paramètres d'organisation ont évidemment des effets sur l'épanouissement des habitants (par exemple, les effets en termes de ségrégation spatiale d'une métropole), les réponses concrètes aux besoins d'épanouissement psychologique de l'individu et du groupe pourront avant tout s'envisager à l'échelle de la proximité. C'est en effet à l'échelle du quartier, de la rue, de l'espace public ; bref, du territoire « vécu », que l'on pourra agir sur l'environnement quotidien de l'habitant, et donc sur l'amélioration de son environnement immédiat.

Il ne s'agit pas de déconnecter les deux approches, les modes d'organisation de la ville ayant une influence sur la manière dont celle-ci est vécue, et donc sur la manière dont le citoyen peut s'y épanouir, mais d'être conscient que les leviers d'action ne se situent pas à la même échelle lorsque l'on envisage la question de la résilience et celle de l'épanouissement.

Le rôle possible du Conseil régional

Quel peut être le rôle spécifique du Conseil régional Nord – Pas de Calais dans ces différentes approches ?

L'évolution des politiques régionales

Le Conseil régional pourrait intégrer les enseignements issus de ce travail sur la résilience et sur l'épanouissement pour faire évoluer le contenu de ses politiques.

Si le Conseil régional se donnait comme objectifs, à travers ses compétences et leviers d'actions, de renforcer la résilience de la ville en Nord Pas-de-Calais, et d'intégrer les questions d'épanouissement dans l'aménagement urbain, il pourrait alors s'appuyer sur les paramètres suivants :

- Une trame urbaine dont l'organisation (multipolarité, dense réseau ferré) présente de nombreux atouts pour une ville moins dépendante de l'automobile. Même si le passage à une ville plus durable et moins dépendante de l'automobile présente de nombreux obstacles et difficultés, cet objectif a un sens particulier en Nord Pas-de-Calais en raison de cette organisation territoriale favorable.
- La présence d'un socle culturel riche et spécifique, tant lié à la tradition industrielle et ouvrière, à la situation frontalière, à la richesse et la diversité culturelles, ou à la tradition de terre d'immigration. Ces éléments culturels et identitaires seront à mettre en avant et valoriser dans la construction de la ville épanouissante de demain en Nord Pas-de-Calais, car ayant du sens pour ses habitants.
- Cette dimension culturelle peut être rapprochée de celle de la formation, champs dans lesquels le Conseil régional peut jouer un rôle es-

sentiel. Ces leviers prennent un sens particulier dans le contexte des prochaines années : poursuite des phénomènes de métropolisation, renforcement des risques de crises, nécessaire développement de la sobriété. La capacité des populations à s'adapter à ces changements, et à pouvoir s'épanouir dans ces contextes nouveaux, peut être développée et renforcée à travers la politique de formation.

- Un travail pourrait également être mené par le Conseil régional sur un aspect complémentaire, qui relève également d'une approche culturelle : l'implication du citoyen dans la vie publique en général, et dans la construction de la ville en particulier (on relève aujourd'hui en Nord Pas-de-Calais une certaine passivité à du citoyen à cet égard). Un travail en profondeur pourrait être mené à travers les outils de formation et d'animation culturelle dont dispose le Conseil régional.
- Les évolutions possibles des prochaines années font apparaître des mutations fortes, mais également d'importants risques de ruptures. Ecart croissant entre les territoires connectés à la métropolisation et ceux qui en sont exclus, mais également entre les populations formées et intégrées, et celles qui sont en marge. Il y a là un vrai risque de rupture au sein de la société régionale. Le Conseil régional dispose d'une responsabilité particulière en termes de maintien des équilibres infra-régionaux et de solidarité ; mais aussi de leviers significatifs : rôle en termes d'aménagement du territoire, politique de transports ferrés, formation, politique culturelle, etc.
- Enfin, de manière plus générale, le Conseil régional peut jouer un rôle dans l'animation du dispositif partenarial en Nord Pas-de-Calais, avec pour objectif de renforcer l'efficacité de son action, aujourd'hui insuffisante. La démarche de DRA constitue un premier pas très positif à cet égard.

Le rôle de partenaire

Ce rôle pourrait recouvrir plusieurs dimensions. Tout d'abord, à travers son Schéma Régional d'Aménagement du Territoire, et sa DRA « maîtrise de la périurbanisation », le Conseil régional exprime la volonté d'organiser le développement régional et urbain de manière plus maîtrisée, raisonnée, cohérente avec les principes du développement durable.

Il semblerait donc pertinent qu'il enrichisse cette approche des dimensions « résilience » et « épanouissement », qui contribuent à l'objectif de construire une ville plus respectueuse de son environnement, plus humaine, plus agréable à vivre.

Si le Conseil régional s'approprie ce double objectif résilience / épanouissement, il lui revient, en tant que pilote des démarches d'aménagement du territoire à l'échelle régionale, d'impulser ces réflexions et approches auprès des différentes collectivités locales.

Au-delà de ce rôle d'impulsion, le Conseil régional pourrait jouer auprès des collectivités un double rôle :

- Un rôle de coordination des démarches de renforcement de la résilience, qui ne peuvent avoir de sens que si elles sont cohérentes à l'échelle métropolitaine. Etant données la complexité et l'imbrication des systèmes urbains de la région, seul l'acteur régional semble, à l'heure actuelle, en mesure d'assurer cette cohérence.
- Un rôle d'impulsion de démarches locales visant à intégrer la question de l'épanouissement dans les documents d'urbanisme et les opérations d'aménagement urbain.

Les modalités d'intervention du Conseil régional pourraient être de différentes natures :

- Contribution à des réflexions stratégiques avec les différentes collectivités concernées par ces questions de résilience et d'épanouissement : dans le cadre de la DRA, ou de réflexions à des échelles plus fines : métropole lilloise, SCOT, intercommunalités...
- Apport d'expertise et d'ingénierie pour conduire ces démarches complexes, nécessitant des réflexions transversales, pluridisciplinaires et prospectives que ne peuvent conduire, faute de compétences et de moyens adaptés, un grand nombre de collectivités. Cet appui pourrait prendre différentes formes : guides méthodologiques, échanges d'expériences, formations, visites de terrain, groupes de travail...
- Définition d'une enveloppe budgétaire visant à encourager (sous la forme de co-financements, ou d'appels à projets) les initiatives engagées par les communes / EPCI, visant à intégrer concrètement la problématique de l'épanouissement dans leur espace urbain.

