

Cyril BLONDEL

M2R  
MAG3

ANNEE  
2005/2006

## Mémoire de recherche

Réalité et possibilité de la prise en compte  
du développement durable urbain:  
la mobilisation des acteurs locaux autour d'une application  
aux espaces périurbains de Porto (Portugal)



UNIV. TOURS EPU DA CESA



D 251 004213 0

Soutenu le 14/09/06

267-2

Maison des Sciences de l'Homme  
Université François Rabelais  
33, allée Ferdinand de Lesseps  
37204 TOURS

Ecole Polytechnique de l'Université de Tours  
Département Aménagement  
35, allée Ferdinand de Lesseps  
37205 TOURS  
tel : 02 47 36 14 52

Master sciences de l'homme et de la société  
mention "Sciences Sociales : Villes & Territoires"  
spécialité : Aménagement et Recomposition Territoriale  
2ème Année - Finalité Recherche (M2R)

Magistère d'Aménagement du Territoire  
3ème Année



Directeur de recherche : Christophe Demazière  
Second membre du jury : Jean-Paul Carrière



## AVANT-PROPOS

---

Avant de laisser place à la réflexion et la recherche de l'objectivité, cet avant-propos essaye de refléter en portugais l'humeur de vie portuense, notamment sa « saudade ».

Dans le premier texte, Almada Negreiros transpose la réalité du paysage portuense pour une fiction, et décrit la Ribeira comme si rien n'avait changé depuis 70 ans.

Le second extrait, très court, permet d'approcher un peu la saudade, sorte de nostalgie insaisissable pour qui n'est pas portugais.

« O cenário onde isto se passou é dos mias pitorescos que os meus olhos viram: a Ribeira, ou a Ribeira Velha, creio eu que lhe chamam. É um cais sobre o Douro, perto da ponte de D.Luís. Todo o aspecto em redor é pesado e amontado, conforme o carácter da cidade. Desde aquele cais a cidade sobe sempre em todas as direcções até à Torre dos Clérigos. Na outra margem a ascensão igualmente à de cá, de modo que o rio parece ter metido pelo mais alto de um monte que ficou dividido. Tudo isto faz que o cais nos dê a estúpida impressão de estar enterrado. Lembro-me de umas interessantíssimas casa cujos alicerces se advinham por causa da solidez com que as suas fachadas intimam os nosso olhos. Julgo serem vermelhas ou foi a impressão violenta da cor que me deixaram. Do que bem me lembro é dos arcos em vez de portas e de umas janelas que pareciam desviadas dos seus respectivos lugares. »

Almada Negreiros, Nome de Guerra, 1938

“Só o mar das outras terras é que é belo. Aquele que nós vemos dá-nos sempre saudades daquele que não veremos nunca...”

Fernando Pessoa, O Marinheiro, 1913

# SOMMAIRE

REMERCIEMENTS .....	1
INTRODUTCTION .....	2
1 <sup>ERE</sup> PARTIE : CADRAGE THEORIQUE, CONCEPTUEL ET CONTEXTUEL - SPECIFICATION DE LA RECHERCHE .....	4
A) SEMANTIQUE DU SUJET ET CADRE CONTEXTUEL .....	5
A.1) <i>L'espace périurbain : une notion polémique et floue</i> .....	5
A.2) <i>L'angle de vue : Développement Durable et Ville durables</i> .....	10
A.3) <i>Contexte européen</i> .....	19
A.4) <i>Le cas de Porto dans le contexte portugais</i> .....	23
B) SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE DE LA RECHERCHE .....	33
B.1) <i>Ce qu'apporte le cadrage</i> .....	33
B.2) <i>Formulation de l'objet de la recherche</i> .....	35
B.3) <i>Méthodologie suivie</i> .....	38
2 <sup>EME</sup> PARTIE : ÉTUDES DE CAS – DURABILITE DE LA PLANIFICATION LOCALE ET DE LA CONCEPTION DES TRANSPORTS .....	44
A) DEFINIR ET QUALIFIER L'ESPACE PERIURBAIN A PORTO .....	45
A.1.) <i>les difficultés relatives à la définition de l'espace périurbain portugaise</i> .....	45
A.2) <i>Choix théorique de l'aire d'étude et justification</i> .....	46
A.3) <i>Approche sensible : les espaces périurbains vus du métro</i> .....	52
B) PLANIFICATION ET ETALEMENT URBAIN : UN LAISSER-FAIRE QUASI GENERAL .....	58
B.1) <i>Contexte : Une compétence récente dont les communes se sont inégalement saisies</i> .....	58
B.2) <i>Comparaison : le Plano de desenvolvimento sustentável de Maia et le Plan d'Aménagement et de Développement Durable</i> .....	62
B.3) <i>Élargissement : Quelle planification pour une réponse durable appropriée au cas portugaise ?</i> .....	78
B.4) <i>Réponse à la première question spécifique</i> .....	82
C) LE METRO COMME ALTERNATIVE (ENFIN) AU TOUT AUTOMOBILE ? .....	83
C.1) <i>Étude de cas à Trofa : le métro portugaise s'enfonce dans le périurbain</i> .....	83
C.2) <i>Élargissement : la situation des transports en commun à Porto</i> .....	97
C.3) <i>Problématisation : Transports en commun et espaces périurbains : le métro peut-il renverser la tendance ?</i> .....	100
C.4) <i>Réponse à la deuxième question spécifique</i> .....	103
D) DES COLLECTIVITES TERRITORIALES TRES SECONDEES .....	104
D.1) <i>Quelle mobilisation (ou implication) des acteurs locaux ?</i> .....	104
D.2) <i>Réponse à la troisième et dernière question spécifique</i> .....	111
E) NOUVELLE PROBLEMATISATION AUTOUR DE L' ACTION COLLECTIVE .....	112
E.1) <i>Peut-on dire que la commune tient une position d'interface ?</i> .....	113
E.2) <i>Peut-on parler d'un consensus entre les acteurs sur cette position d'interface ?</i> .....	117
E.3) <i>Vérification : Y a-t-il un degré d'actions publiques qui suit les gradients de périurbanisation ?</i> .....	119
CONCLUSION .....	120
BIBLIOGRAPHIE .....	122
TABLE DES ILLUSTRATIONS .....	126
TABLE DES MATIERES .....	128
TABLE DES ANNEXES .....	131

---

## REMERCIEMENTS

---

Je tiens tout d'abord à remercier en particulier pour leurs conseils précieux, leur disponibilité et leur aide :

- ✕ Christophe Demazière, enseignant chercheur l'École Polytechnique de l'Université de Tours – Département Aménagement – et tuteur de ce mémoire ;
- ✕ Chani Stroobant, doctorante à l'École Polytechnique de l'Université de Tours – Département Aménagement.

Mon travail a également été rendu possible grâce aux personnes qui ont pris le temps de me recevoir, qui m'ont fourni des informations et des conseils précieux, et ce parfois malgré la barrière de la langue, contribuant ainsi à l'élaboration de ce mémoire :

- ✕ Jean-Paul Carrière, enseignant chercheur l'École Polytechnique de l'Université de Tours – Département Aménagement ;
- ✕ Fernando Gomes, coordinateur local d'URBAN II à la région Norte (Porto) ;
- ✕ Paulo Pinho, directeur du département « Planeamento et projecto do ambiente urbano » à la Faculté d'Ingénierie de l'Université de Porto (FEUP) ;
- ✕ Nuno Quental, de l'association « Campo Aberto » (Porto);
- ✕ Isabel Breda Vázquez, enseignante-chercheuse au département « Planeamento et projecto do ambiente urbano » à la Faculté d'Ingénierie de l'Université de Porto (FEUP).

Enfin, je tiens à remercier tout particulièrement Pauline Barbou pour son soutien quotidien et ses remarques toujours constructives.

## INTRODUTCTION

Le développement durable est aujourd'hui un concept phare, en particulier dans l'aménagement du territoire. En proie à un véritable effet de mode, on le retrouve, depuis son émergence en 1987 dans le rapport Brundtland, dans de nombreux projets européens et à de multiples échelles. On remarque néanmoins que le concept se décline plus facilement dans les pays nord européens dont il est origine. Culturellement moins établi, il est plus difficile de cerner dans quelle mesure il est mis en application dans un pays du sud de l'Europe, qui plus est relativement pauvre. Il semble donc dans un premier temps qu'un espace où l'évidence de son application est discutable représente un intérêt particulier.

Il n'y a pas qu'au sein de l'Union Européenne où la situation est contrastée. A l'échelle du Portugal, les différences entre littoral et intérieur du pays, entre le Nord, la capitale et le Sud sont frappantes. Dans ce contexte, Porto, situé au Nord, ne tient pas la tête d'affiche, laissée à la capitale du pays. De tradition industrielle, réputée travailleuse, plus pauvre, moins touristique, on s'attend a priori sur cet espace à constater une prise en compte plus faible du concept dans sa version urbaine. C'est ce qui attire là encore notre intérêt.

D'autre part, la pratique de l'aménagement semble avoir changé de paradigme. Pour comprendre et éventuellement influencer sur les dynamiques d'un territoire urbanisé, l'échelle métropolitaine semble plus appropriée. Le centre urbain faisant plus facilement l'objet de toutes les attentions, le choix se reporte, pour que notre réflexion gagne encore en intérêt et apporte sa pierre à l'édifice de la recherche, sur les espaces périurbains. Situés en périphérie de l'urbain, et en dépendants de manière notable, ils sont actuellement les espaces à enjeux car en plein développement. Encore théoriquement discuté, le concept connaît-il une réalité à l'échelle portuense ? Cela reste à vérifier. De plus, s'intéresser à la prise en compte du développement durable dans ces espaces permet tout à la fois de mesurer son application locale réelle, mais aussi de mieux comprendre leurs dynamiques de développement.

---

Ajoutons que selon Cyria Emelianoff, la marge de manœuvre se situe au niveau des acteurs locaux : ce sont eux qui réellement peuvent choisir de concrétiser le concept.

Ce premier aperçu permet de situer la thématique globale de recherche de ce mémoire. Sur un territoire ciblé (les espaces périurbains de Porto), il s'agit de cerner dans quelle mesure les acteurs locaux prennent en compte le concept dans leur pratique de l'aménagement. Se sont-ils vraiment mobilisés ces dernières années, ou ont-ils feint de l'être pour ne pas trop paraître décalés par rapport à un certain idéal européen ?

Afin de développer cette thématique, le mémoire se séparera en deux parties :

Dans un premier temps, il s'agira de poser le cadre théorique, partie qui devra être traitée avec attention, tant les notions maniées sont larges et peuvent selon les interprétations recouvrir des réalités diverses. On effectuera aussi une approche contextuelle précise, le territoire traité étant peu connu.

La fin de la première partie aboutira sur l'expression de la question de recherche à proprement parler.

Le second temps s'ancrera dans le sujet plus directement. D'abord, il s'agira de définir avec application le territoire étudié à partir des appuis théoriques mis en avant et d'une approche au contraire subjective.

Ensuite, nous étudierons plus précisément deux cas. Ce sera d'abord une comparaison de la situation de la planification portuense<sup>1</sup> au cas français, pour mieux saisir la réalité de la marge de manœuvre des collectivités territoriales. Il s'agira également de se focaliser sur les transports, et plus particulièrement le récent métro (ouvert en 2003).

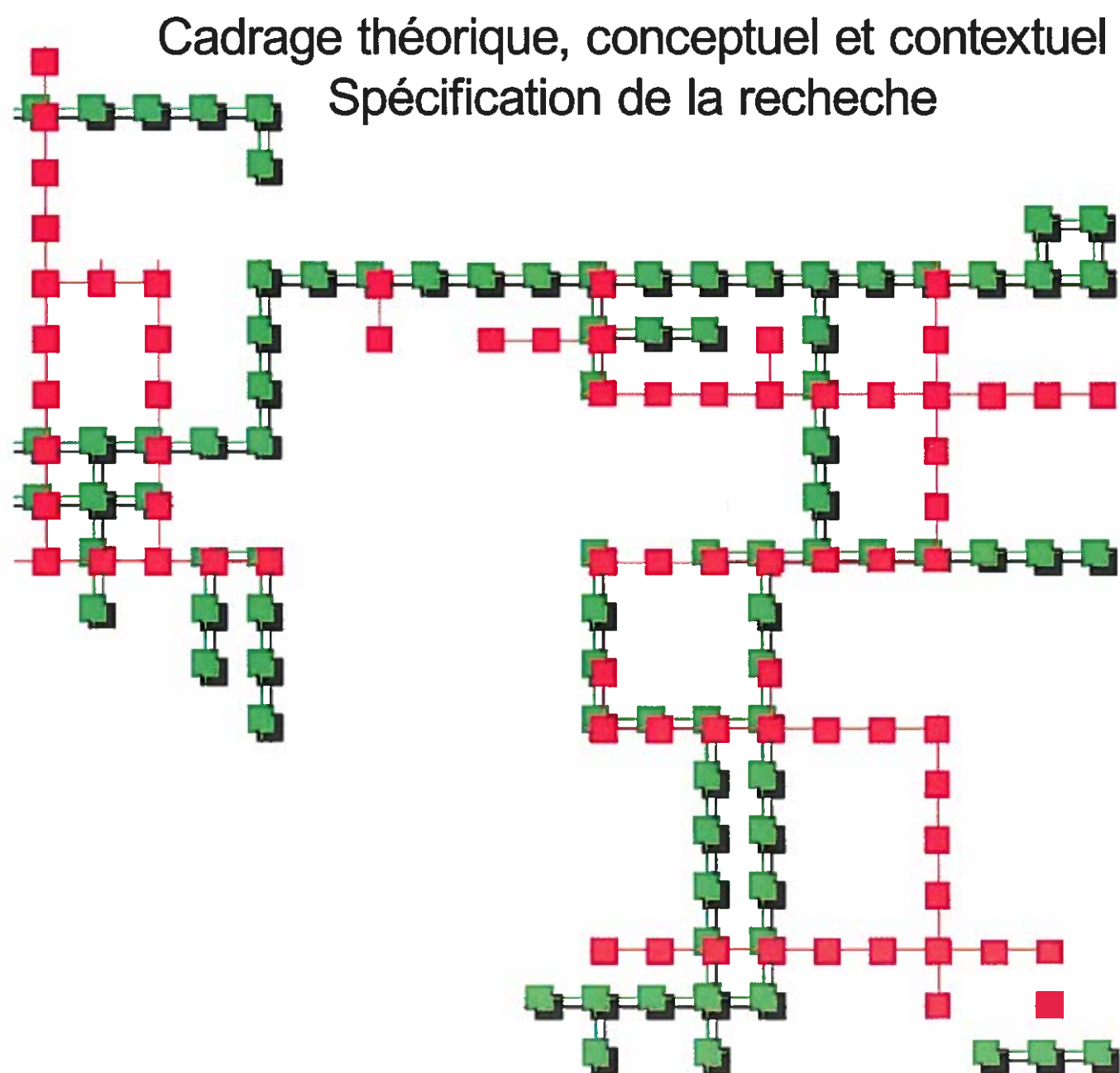
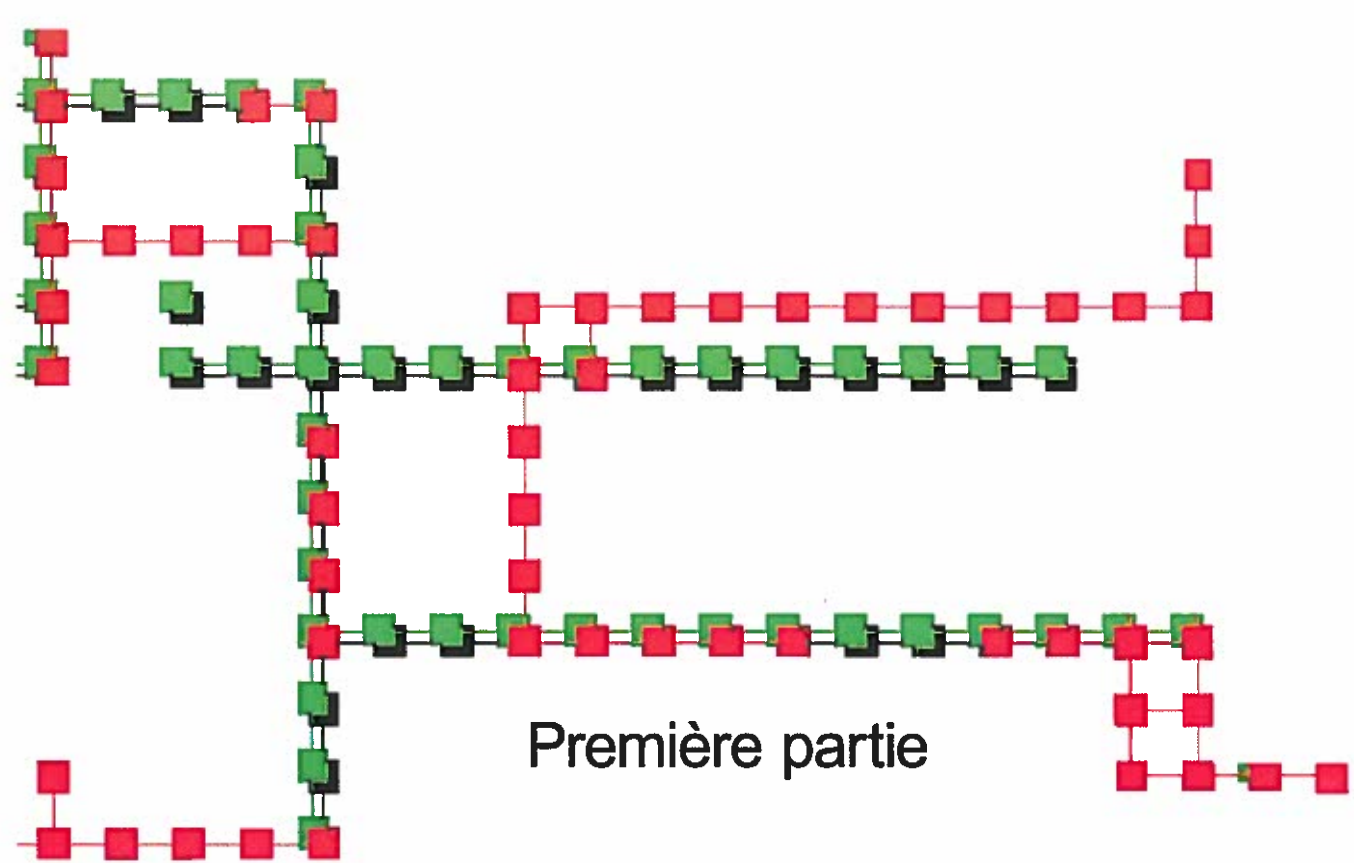
Pour compléter cette approche thématique, on cherchera à voir ce que d'autres acteurs locaux font en contrepoint de l'action des collectivités.

Enfin, nous répondrons à la problématique posée et ouvrirons notre pensée.

---

<sup>1</sup> Adjectif issu de Porto, à l'identique l'adjectif issu de la ville de Maia est maiense







## A) Sémantique du sujet et cadre contextuel

### A.1) L'espace périurbain : une notion polémique et floue

#### A.1.1) Un terme complexe traduisant une réalité nouvelle

L'espace périurbain traduit aujourd'hui une multiplicité de réalités et de concepts. On ne peut en apporter une définition unanime et consensuelle. Comme le souligne José Serrano et Frédérique Hernandez<sup>2</sup>, cela s'explique sans doute « *tout simplement (par) le manque de savoir-faire et d'outils spécifiques qui expliqueraient les difficultés à appréhender et à nommer ces nouveaux territoires* ». Cependant, la réflexion n'est pas blanche dans le domaine, et nous allons préciser les éléments sur lesquels nous allons nous appuyer pour la suite de l'étude.

La première définition retenue est celle proposée par Jacques Lévy et Michel Lussault dans leur dictionnaire des géographies et de l'espace des sociétés. Le périurbain est précisé comme « *géotype urbain situé à une certaine distance d'une agglomération, caractérisé par une discontinuité territoriale vis-à-vis de celle-ci ainsi que par une densité et une diversité faibles* »

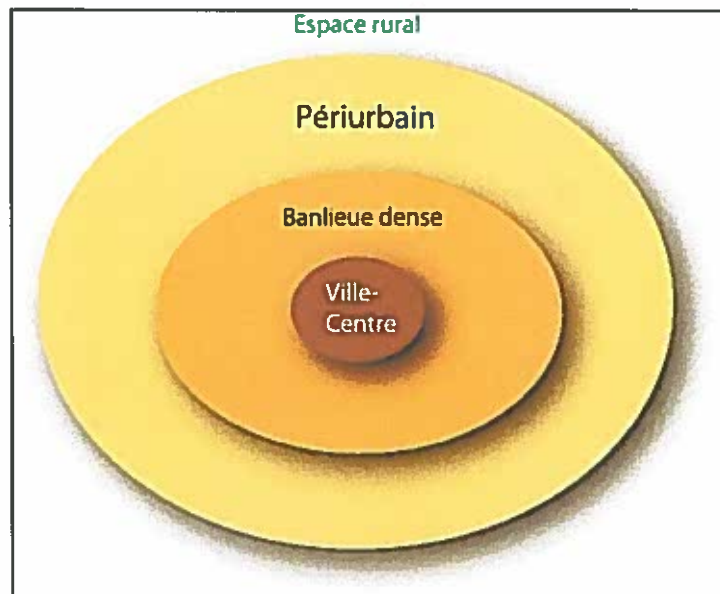


Figure 1 : Approche schématique de l'espace périurbain

Plusieurs éléments, présents dans d'autres définitions et mises en valeur par le graphique ci-contre, peuvent être immédiatement soulignés.

Le caractère de sous-ensemble urbain de la ville : l'espace périurbain se situe à proximité directe d'une ville-centre dont il dépend. C'est un nouvel espace qui s'interpose dans la dialectique habituelle entre ville et campagne, entre urbain et rural, souvent définis en opposition l'un de l'autre.

<sup>2</sup> Enseignants-chercheurs à l'École Polytechnique de l'Université de Tours

En outre, C.Cabanne<sup>3</sup> le définit bel et bien comme un espace à part entière « *situé à la périphérie d'une ville et de sa banlieue* ». Le reconnaître revient nécessairement à se poser en opposition d'autres auteurs, notamment Brunet <sup>4</sup>qui voit le périurbain comme : « *tout ce qui est autour de la ville, et en réalité fait partie de la ville par les activités et les modes de vie des habitants (...). Comprend tout l'espace d'urbanisation nouvelle par lotissement et constructions individuelles, même au prix du mitage, et, selon les auteurs, avec ou sans les anciennes banlieues intermédiaires. En fait, et sans finasserie excessive, le terme est simplement synonyme de banlieue. On peut le considérer comme équivalent à l'espace des navettes, l'emploi de ses habitants étant essentiellement fourni par l'agglomération urbaine.* »

Ainsi reconnaître le périurbain, outre reconnaître sa réalité spatiale, c'est aussi lui prêter des caractéristiques propres. Celles-ci sont explicitées par J.Lévy et M.Lussault dans la précision de leur définition :

Ils sont « *caractérisées par une faible densité (bâti, population, emploi...), une faible diversité (ségrégation sociale et fonctionnelle) mais par une bonne accessibilité au reste de l'espace urbain.* »

F.Hernandez et J.Serrano précisent qu'on peut qualifier ces espaces « *d'intermédiaires car ils possèdent tout à la fois des caractéristiques des espaces urbains et ruraux* ». On y retrouve en effet « *une population citadine, un niveau d'équipements relativement bon, et une croissance démographique* », tout autant que « *des espaces naturels et agricoles et un contact avec la nature et le paysage.* »

L'apparition de ces espaces est récente, et ces derniers sont encore en mutation « *instables, en devenir* »<sup>5</sup>. Pour J.Lévy et M.Lussault, « *le périurbain est symptomatique de la transformation de la ville occidentale qui tend, sur ses marges, à l'étalement, à la spécialisation et à la ségrégation des territoires urbains directement polarisés.* ». L'existence de l'espace périurbain est directement conséquence d'un phénomène connu : l'étalement urbain (nous viendrons à l'aborder davantage dans la partie sur la ville durable).

---

<sup>3</sup> Cabanne C., « Lexique de géographie humaine et économique », Dalloz, Paris, 1984

<sup>4</sup> Brunet 2002

<sup>5</sup> J.Serrano, F.Hernandez – Décembre 2005, École Polytechnique de l'Université de Tours

C.Cabanne résume la complexité de ces espaces et la difficulté à les appréhender : « le périurbain (...) est le lieu de transformations profondes sur les plans démographique, économique, social, politique et culturel. Le déversement d'un nombre important de citadins qui viennent habiter dans les communes rurales, tout en continuant à travailler en ville, se traduit dans le paysage par une modification au niveau de l'habitat, de la voirie, des équipements. ...l'analyse de l'espace périurbain est très complexe à mener dans la mesure où il se situe aux franges de deux espaces eux-mêmes dynamiques et dans la mesure où les formes de périurbanisation varient »

### A.1.2) Un espace « officiellement » difficile à définir et donc à analyser

#### *i. Contexte « officiel » du périurbain : un décalage criant France-Portugal*

L'espace périurbain a reçu l'essentiel de la croissance démographique depuis plusieurs décennies en France comme au Portugal (même si le mouvement a été légèrement plus tardif au Portugal, mais aussi plus intense). Le phénomène n'a fait l'objet d'essais de définitions plus précises que récemment, mais le concept reste mouvant, notamment pour la DATAR, qui renouvelle en permanence ses outils de mesure (unité urbaine, ensemble des aires urbaines, ZPIU = zone de peuplement industriel ou urbain...)

Dans un document d'étude sur le sujet : « La reconnaissance officielle d'un nouvel espace : le périurbain – Génèse d'une demande d'étude de la DATAR »<sup>6</sup>, JF Légumier reconnaît déjà l'espace périurbain comme n'étant pas « une simple extension banale ou un éparpillement supplémentaire de la ville » mais comme « un type d'espace (...) partie intégrante d'un système social, économique et politique plus large : (...) celui de l'agglomération ». Il dresse ensuite une analyse plutôt complète des conditions du phénomène, en fait un diagnostic et propose même deux visions prospectives : autodestruction de l'espace périurbain ou extension périurbaine régulée.

---

<sup>6</sup> Jean-François Légumier – Novembre 1981

Sans rentrer dans les détails, on note ainsi que cet espace intéresse les spécialistes de l'aménagement depuis plus d'une vingtaine d'années en France. Les grands traits en sont identifiés, bien qu'il soit difficile encore aujourd'hui d'obtenir une méthode d'analyse et donc un angle d'action. Au Portugal, nous n'avons pas trouvé une effervescence telle sur le sujet, ce qui confirme pour l'instant notre première impression d'un espace relativement vierge en termes d'étude.

### *ii. Les définitions « officielles » plus récentes*

Pour l'INSEE, les communes périurbaines sont les communes dont 40% des actifs résidents vont travailler dans une aire urbaine. P. Delorme considère que l'espace périurbain est composé d'un ensemble de couronnes périurbaines, formes concentriques repérées par les déplacements domicile-travail, et de communes multipolarisées.

Si l'on prend maintenant le point de vue de la DATAR<sup>7</sup> qui s'appuie essentiellement sur le rapport Larcher<sup>8</sup> « *L'espace périurbain est considéré comme l'espace situé autour des villes, soumis à leur influence directe et susceptible d'être significativement touché par les processus enclenchés par cette proximité.* ». La base de l'analyse est le canton. L'espace étudié devient alors des « agrégats de cantons contigus, choisis autour des villes d'une certaine taille (avec un rayon variant ainsi de 15 à 30 km). »

Ainsi même reconnu, l'espace périurbain pose des difficultés quant à sa délimitation – la définition officielle restant volontairement ouverte et appelant à l'usage d'un maximum de critères. Mais devant l'absence de définition caractérisant le cas portugais plus spécifiquement et peut-être plus précisément, c'est ce sur quoi nous nous appuierons pour mener notre étude.

---

<sup>7</sup> Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, devenue depuis DIACT, délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires

<sup>8</sup> Rapport Larcher – commandé par la DATAR et le ministère de l'agriculture

### **A.1.3) Ce qu'il faut retenir : des éléments pour caractériser les espaces périurbains portuenses**

Le caractère flou de la définition

L'existence de caractéristiques propres : densité et diversité moyennes (entre urbain et rural)

Le caractère de sous ensemble de la ville

La prégnance des migrations pendulaires vers la ville-centre

Le caractère résidentiel et récent (modèle de la maison individuelle ou pavillon)

### **A.1.4) Le périurbain au regard du développement durable**

Comme le souligne Chani Stroobant<sup>9</sup>, Aborder le périurbain sous l'angle du développement durable dénote d'une volonté double et étroitement interactive :

- Donner une dimension plus spatiale au développement durable (où ? comment ? pour qui ? A quelle échelle ?)
- Donner une dimension plus temporelle aux espaces périurbains (quels espaces périurbains voulons-nous pour demain ?)

Nous partageons son point de vue : « *c'est par le biais d'une approche intégrée et territorialisée de développement durable qu'il sera possible de résoudre nombre de problèmes d'aménagement, de conflits et de pollutions* »

Aussi, nous nous sommes attachés à garder le développement durable comme fournisseur d'indicateurs, d'une pensée-cadre, nous permettant d'interpréter notre lecture sur le périurbain. L'apport de la réflexion de la ville durable va en ce sens. Le développement durable sera intégré à notre mode de réflexion.

Autrement dit, il n'en sera pas le point central, l'objet d'analyse : le développement durable à Porto ; mais l'angle choisi : les espaces périurbains de Porto au regard du développement durable.

---

<sup>9</sup> Chani Stroobant, UMR Critères Tours, Périurbanisation et développement durable – État des lieux bibliographique

D'autre part, soulignons la volonté de transversalité de notre démarche. Il convient de prendre le même point de vue que celles des villes qui s'engagent dans le développement durable urbain elles-mêmes : selon Cyria Emélianoff, « *il produit pour les villes qui se prêtent à cette démarche un questionnement d'ensemble* ».

## A.2) L'angle de vue : Développement Durable et Ville durables

Le concept de développement durable est né des travaux lancés avant la conférence de Stockholm sur l'Environnement en 1972, reprenant en partie la réflexion des années 70 qui avait donné naissance au concept d'écodéveloppement (Sachs, 1993). Il s'est ensuite popularisé avec le rapport Brundtland commandé par les Nations-Unis et publié en 1987. Selon ce dernier, le développement durable est « **un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs** »<sup>10</sup>. C'est une vue novatrice, prometteuse et intégrée, dont la globalité est à la fois force (applicabilité, transversalité) et la faiblesse (comment connaître les besoins des générations futures ?, engagement possiblement fluctuant). En couplant enjeux sociaux, écologiques, et économiques, cette formule a le mérite principal de proposer un réel consensus.

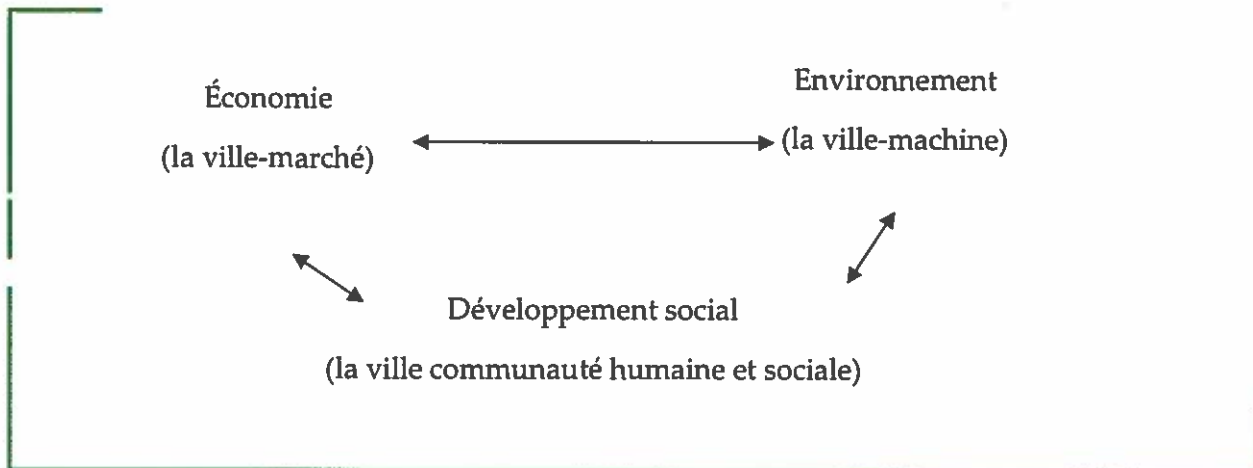
### A.2.1) Ce que dit le rapport Brundtland sur les villes du Nord

- Priorité aux villes du Sud en ce qui concerne le développement durable
- Halte à la concentration spatiale
- **Les vrais enjeux du développement durable pour les villes du Nord ne sont pas globaux mais thématiques :**
  - Énergie et villes
  - Déchets urbains et industriels
  - Mobilité –Déplacements
  - Développement social urbain

<sup>10</sup> Rapport Brundtland, Notre avenir à tous, 1987

Le jugement implicite « tout ne va pas si mal dans nos villes, la priorité est aux mégalofoles du Sud » a été considéré comme démobilisateur, mais aussi, par réaction comme un appel à élaborer un concept applicable aux villes des pays du Nord (donc européennes).<sup>11</sup>

*Figure 2 : Le triangle du développement durable appliqué aux villes du Nord*



Cette adaptation issue du rapport Brundtland a le mérite d' « urbaniser » le concept trop « mondialiste » du rapport et de ne pas démobiliser les responsables politiques urbaines des villes du Nord<sup>12</sup>.

C'est ici précisément l'enjeu du développement durable : mettre sur un pied d'égalité économie, environnement et social et reconnaître leur interdépendance pour assurer un développement équilibré.

### A.2.2) Le développement durable en ville

Pour le développement durable, quatre grands principes sont à prendre en compte : l'équité sociale, l'efficacité économique, l'amélioration de l'environnement et la simplicité de l'appareil de contrôle et de gestion ; il s'agit de la stratégie des 3E : équité, environnement, économie.

<sup>11</sup> Techniques Études Recherches en Aménagement, Huntzinger H., 1992

<sup>12</sup> De l'écologie urbaine au développement durable, AREHN, 2001

4 types d'outils ont été définis dans la perspective du développement durable<sup>13</sup> :

1. La mise en place d'indicateurs de développement durable dans le domaine de l'environnement, de l'économie, du social, des modes de décision.
2. la mise en place d'Agendas 21 locaux qui constituent de véritables chartes locales pour le XXI<sup>e</sup> siècle. La projection à long terme de la société passe par une réflexion collective.
3. L'identification de bonnes pratiques ou de bonnes techniques devant permettre leur généralisation et donc une véritable innovation sur la base de la stratégie des 3E.
4. la mise en présence de l'ensemble des partenaires locaux du développement durable : acteurs économiques, associations, consommateurs, habitants..., permet la mise en œuvre de ces trois outils ; celle-ci ne doit pas être déconnectée des processus collectifs et démocratiques.

Il faut remarquer comme le souligne Christian Brodhag, que « *le développement durable n'est pas une pratique nouvelle qui viendrait s'ajouter aux outils politiques existants. (...) Il doit non seulement les imprégner, mais aussi permettre de les renouveler, de les coordonner en leur donnant une cohérence* ». <sup>14</sup>

### A.2.3) Un engagement nécessairement transversal

Selon Caroline Speirs<sup>15</sup>, « *un élu qui souhaite s'engager dans une gestion durable de sa ville (...), peut choisir entre différentes portes d'entrées pour constituer son programme* », à partir desquelles dans un souci de transversalité s'enchaînent d'autres domaines d'action. Un en particulier retient notre attention : l'aménagement et l'urbanisme. La planification est, selon elle, « *l'élément clé dans la démarche de développement durable urbain* ». En ce qui concerne plus précisément les espaces périurbains, deux enjeux sont à relever :

---

<sup>13</sup> Conférence sur les villes durables, Christian Brodhag, président de la Commission nationale du développement durable, 1997

<sup>14</sup> Contribution dans la revue Problèmes politiques et sociaux, n°708

<sup>15</sup> « Le concept de développement durable : l'exemple des villes françaises », 2003

*- lutter contre l'étalement urbain :*

A l'instar du modèle de ville compacte que promeut l'Union Européenne dans son livre vert – nous étayerons ces points plus explicitement dans les parties suivantes – l'étalement urbain est vu comme responsable des dégradations environnementales et des mauvaises conditions et qualités de vie en ville. Pour contrer cette urbanisation diffuse, il s'agit par exemple de défendre une mixité fonctionnelle et sociale dans l'occupation des sols, de densifier le bâti ou de limiter l'éparpillement résidentiel. Dans un souci de transversalité avec une politique de transport, une autre alternative est de renforcer l'urbanisation autour des nœuds de communication et de transports publics.

*- renouveler la conception des transports :*

Autre domaine d'action : relever le défi de la mobilité urbaine et des modes de déplacements écologiques. Le point de vue défendu ici est que le tout automobile entraîne à terme la déqualification urbaine, d'où une problématique de reconquête de la ville.

En France, ce point de vue trouve écho dans l'importance croissante prise par les plans de déplacements urbains (PDU). Des mesures telles que la limitation des besoins de transport (en favorisant mixités spatiale et fonctionnelle des quartiers), ou des mesures plus contraignantes envers l'automobile au profit d'une offre développée de transports publics, vont en ce sens.

Au Portugal, il n'existe pas de politique ou d'outil dans ce domaine. Il s'agit de voir si ponctuellement des actions s'inscrivent dans cette voie.

Les autres domaines d'action mises en avant par cette auteur sont l'économie, la participation et le développement social, l'environnement et la solidarité Nord-Sud. Ils ne sont pas spécifiquement dirigés vers les espaces périurbains mais correspondent à une vision plus globale de mise en application du développement durable urbain. Il s'agira donc lors de notre analyse, de nous concentrer plus précisément sur les deux premiers items. Voyons comment la réflexion sur la ville durable peut nous aider.

#### **A.2.4) Ce qu'apporte la réflexion sur la ville durable : une typologie d'étude pour qualifier le développement durable urbain**

La réflexion sur la ville durable apporte de nombreux préceptes. Selon Cyria Emelianoff<sup>16</sup>, une ville durable est simplement une ville qui initie une ou plusieurs dynamiques de développement durable. « La ville durable est une réalité émergente, une vision urbaine qui se précise graduellement (...) c'est-à-dire un ensemble assez cohérent de propositions assorties de pratiques, d'idées, d'analyses et de façons de voir. »

Elle est d'abord un cadre où prennent sens des projets collectifs. Les villes durables ont des questions communes et des réponses uniques, car contextualisées. Ainsi, est proposée une approche intégrée du développement durable dans la démarche de projet. Les deux idées principales à retenir étant :

1. La ville durable doit pouvoir offrir une qualité de vie en tous lieux et des différentiels moins forts entre les cadres de vie.
2. Une ville durable est une ville qui se réapproprie un projet politique et collectif.

##### *i. Étalement urbain et morphologie*

L'exode rural qui a nourri la croissance des villes européennes touche à sa fin : elle est terminée dans la plupart des pays européens depuis une vingtaine d'années – en France par exemple – mais pas encore au Portugal.<sup>17</sup> Malgré tout, selon Cyria Emélianoff, « l'enjeu des prochaines décennies semble résider dans la transformation urbaine, l'aménagement de l'existant, l'adaptation aux besoins nouveaux. » Il s'agirait surtout de « transformer les nappes suburbaines en morceaux de villes, de recycler les friches, d'œuvrer dans l'interstitiel, pour donner une cohérence à des tissus disjoints, à des constructions atomisées. » C'est ce qu'on nomme aussi la recomposition urbaine.

<sup>16</sup> Cyria Emélianoff, date inconnue - Comment définir une ville durable ?

<sup>17</sup> Burgel, 1995

Cependant, selon elle, une incertitude persiste quant aux morphologies urbaines : « les Européens se contenteront-ils du parc déjà construit ou assistera-t-on à la poursuite de l'extension pavillonnaire ? Se dirige-t-on vers un éclatement urbain, à l'américaine, ou reviendra-t-on à des formes de densification, à l'européenne ?

L'espace périurbain se trouve donc bel et bien au centre du débat et son existence, sa forme, son avenir sont liés au choix que réaliseront les villes ; ville compacte ou ville émergente ?

### *ii. Le débat ville compacte – ville émergente*

#### *La ville compacte*

A l'instar des villes allemandes, le concept de ville durable peut être traduit par celui de ville compacte. L'objet est de considérer l'espace comme une ressource rare et de conduire des politiques visant à l'économiser. Il convient alors de construire des quartiers denses afin de limiter l'étalement urbain et les besoins de mobilité afin de renforcer le système de transports en mode propre.

Les politiques européennes sont en général favorables à la compacité parce qu'elle correspond à un modèle historique, véhiculant une identité collective. La densité urbaine est un patrimoine que l'on se refuse à abandonner, incarnant une certaine idée de la ville, des espaces publics, un sens de l'urbanité

On peut compléter cette notion par une seconde, celle de la ville renouvelée. Cette approche s'articule avec la précédente et vise à la reconquête urbaine et à la réhabilitation écologique et sociale du bâti ancien. Les objectifs principaux sont le recyclage des tissus urbains (renouvellement de la ville) et selon l'architecte Richard Rogers<sup>18</sup>, de « ramener les habitants au centre », en adaptant les tissus anciens aux pratiques des habitants.

---

<sup>18</sup> Rogers, 2000 - *open cities*.

### *La ville émergente*

Le concept de ville émergente se nourrit de l'utopie de la ville à la campagne. Le sens général est qu'il s'agit d'une dynamique essentiellement urbaine, mais dans laquelle c'est une forme d'habitat de type rural, riche en espace et proche de la nature, qui est recherchée. Pour Augustin Berque, cela provient de la mutation de la relation ville/campagne. « *Des populations au genre de vie urbain ont remplacé dans les campagnes la paysannerie d'autrefois, tandis que, sous l'effet du desserrement, de l'étalement et de la dissémination périurbaine, la définition de la ville devient de plus en plus floue.* ». Ce phénomène repose sur l'usage généralisé de l'automobile. C'est l'essence de la périurbanisation.

Pour Chani Stroobant, « il reste pratiquement impossible de trancher du point de vue du développement durable sur le scénario idéal entre ville compacte et ville émergente, les questions d'équité, d'environnement et de coûts de la périurbanisation est cruciale ». Ce n'est pas l'opinion de l'Union Européenne qui penche en faveur du modèle de ville-compacte, partageant ainsi le point de vue d'Augustin Berque pour lequel la ville-émergente « *repose en fait sur l'individualisme, la ségrégation et entraîne la destruction de la nature.* »<sup>19</sup>

### *iii. Étalement urbain et Pouvoir public*

Un facteur essentiel de la différenciation entre les villes européennes et américaines est le rôle contrasté de la puissance publique, mineur aux États-unis (Jacquier, 1992). L'intervention publique freine l'expression des disparités dans les villes européennes, sans parvenir toutefois à endiguer leur aggravation (Bagnasco, 1998). L'étalement urbain favorise l'expression du zonage social. Les villes plus compactes parviennent à mêler les populations dans l'espace public. Dans une ville distendue, les rencontres ne se jouent plus dans le voisinage mais dans l'ensemble de la métropole et au-delà (Arscher, 1995).

---

<sup>19</sup> Augustin Berque, 2004, *Les trois sources de la ville-campagne*

En outre, l'étalement urbain rend plus difficile l'intervention publique, pour des raisons économiques et politiques. Le coût des infrastructures et des équipements s'oppose à la bonne distribution des services publics, tels que les transports en commun par exemple. (Emélianoff, 1999).

La situation portugaise qui laisse a priori apparaître un manque de coopération intercommunale et des rivalités politiques, est-elle un frein à la planification urbaine ? D'autant que le pays encore fortement centralisé ne s'est engagé que récemment dans une réglementation plus accrue en urbanisme, en prenant modèle sur le cas français (cf. dernière partie sur Porto).

Si la puissance publique ne prend pas en charge, directement ou non, les espaces et les transports publics, il n'existe plus de « liant » pour faire de la ville, hormis celui qui résulte de la stratégie d'acteurs privés, construisant leurs propres communautés et excluant les secteurs urbains non solvables ( Emélianoff, 1999).

S'interroger sur la prise en compte des espaces périurbains nécessitera qu'on se penche sur les actions des collectivités locales. Car c'est à ce niveau, semble-t-il, que la possibilité d'action se situe.

#### *iv. Les acteurs locaux, promoteurs de la qualité de vie*

Pour Cyria Emélianoff, entre une définition minimale, "la ville qui dure", et une définition programmatique, "la ville qui élabore un Agenda 21 local", une troisième, médiane et pratique se réfère à la qualité de vie en milieu urbain.

L'inégalité urbaine, qu'elle soit sociale, écologique, économique, culturelle... « se mesure ou ne se mesure pas, d'un côté en termes d'exposition aux risques mineurs ou majeurs, d'espérance de vie, de pathologies ou de vulnérabilités, de l'autre, par des formes de bonheur visuel, sensoriel, tacite, silencieux ou rieur. »

La périurbanisation est marquée à la fois par un attachement à la ville, à sa sphère d'influence économique et culturelle, et par un détachement de son environnement urbain, une démarcation en termes de critères d'habitation et de modes de vie. La recherche d'un espace à moindre coût, première, ne peut oblitérer le désir, second, d'un environnement "renaturé", offrant quelque calme, air, espace d'épanchement pour les enfants... La ville attire, mais ne peut ignorer la fuite dont elle est simultanément l'objet. Pour endiguer quelque peu cette dispersion, sans doute est-il nécessaire d'opérer un retour critique sur la qualité de l'habitat et de l'environnement urbains. La question de la qualité de vie et de ses disparités peut être posée à toutes les échelles.

Ce panorama succinct et non-exhaustif vise à illustrer la diversité des approches, des appropriations possibles par les villes de la durabilité urbaine, dans laquelle Porto s'inscrit nécessairement. Reste à savoir dans quelle mesure et sous quel angle.

Comment la question est-elle saisie à Porto ? Se positionne-t-on selon une démarche descendante ou ascendante, ou encore selon les deux à la fois ?

C'est-à-dire si l'on développe un peu plus encore le questionnement :

Que propose la politique européenne URBAN II ? Un quartier durable comme modèle de développement de l'agglomération ? Une politique de guichet pour l'agglomération ?

La mobilisation des acteurs locaux, politiques et surtout techniques et associatifs, les réels artisans d'une ville durable selon C.Emelianoff, est-elle réelle ? Si oui, dans quelle veine s'inscrit-elle ?

### A.3) Contexte européen

#### A.3.1) Cadre général

Sur le plan européen, le traité de Maastricht fait référence au développement durable dans son article 2 qui prône une croissance durable : « *la communauté a pour mission de promouvoir une croissance durable et non inflationniste respectant l'environnement et d'inventer des modes de développement et donc de consommation pour assurer le bien être des hommes d'aujourd'hui sans compromettre celui des hommes de demain.* »

Dans la communauté européenne, environ 80% de la population vit dans les villes et les cités. Les villes sont les endroits où les problèmes affectent le plus le cadre de vie des citoyens. L'Union Européenne souhaite jouer un rôle important pour le développement des villes et se fixe pour objectif :

- d'encourager les autorités locales à relever le défi de trouver des solutions aux problèmes d'environnement qui se posent à de nombreuses villes ;
- de les aider à y parvenir.<sup>20</sup>

#### *i. Le livre vert : un outil pour trouver des solutions aux problèmes des villes*

En 1990, la Commission Européenne a publié un livre vert sur l'environnement urbain. Il s'agit d'un instrument utile pour identifier les difficultés que rencontrent les villes et trouver des solutions adaptées à leurs problèmes. Cet ouvrage analyse les problèmes urbains et leurs causes en tentant de dépasser la logique sectorielle pour aborder la problématique dans son ensemble et sa complexité. Il aborde également les lignes d'actions communautaires possibles.

---

<sup>20</sup> De l'écologie au développement durable, AREHN, 2001

Dans l'introduction, on peut lire : « (...) il est essentiel de mieux comprendre l'origine des problèmes environnementaux qui menacent nos villes afin de trouver des solutions durables. Cela signifie qu'il faut non seulement examiner les causes immédiates de la dégradation de l'environnement, mais également les options sociales et économiques, qui sont la base du problème »<sup>21</sup>

## *ii. Les domaines d'actions retenus comme prioritaires aujourd'hui*

Parmi ceux-ci, certaines des politiques concernant la structure physique de la ville nous intéresse plus particulièrement, puisqu'elles visent plus ou moins directement les espaces périurbains :

- urbanisme :
  - . **promotion de la diversification et arrêt de l'extension urbaine,**
  - . réaménagement des friches urbaines,
  - . revitalisation des quartiers existants,
  - . esthétique urbaine ;
- **transports urbains ;**
- **protection et promotion du patrimoine bâti ;**
- **protection et promotion des espaces naturels inter-urbains ;**

La pensée européenne rejoint donc celle de Caroline Speirs exposée plus haut. Dans ce volet, urbanisme et transports occupent le premier plan et le modèle promu est celui de la ville compacte : arrêt de l'étalement urbain, comblement des « dents creuses », re-densification urbaine... L'enjeu de la diversification de ces espaces est aussi mis en avant. La protection des espaces naturels est identifiée prioritairement. Une politique supplémentaire s'additionne : la protection du patrimoine bâti. Elle concerne cependant plus les centres urbains dans les villes européennes. Pour Cyria Emélianoff, une ville qui travaille à la reconquête de sa mémoire, de son identité, de sa durée possède certains des éléments constitutifs d'une stratégie de ville durable dans le contexte européen<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Commission des Communautés Européennes, 1990

<sup>22</sup> Géoscopie du réseau européen des villes durables, 1999

La politique européenne s'inspire très largement des réflexions sur la ville durable et notamment du rapport « villes durables européennes »<sup>23</sup>. Il est donc logique que nous y retrouvions la même manière d'aborder le concept. Intéressons-nous maintenant à la mise en œuvre de la politique urbaine européenne.

### A.3.2) URBAN II, l'outil urbain européen

Le "Cadre d'action pour un développement urbain durable" adopté par la Commission en octobre 1998 reconnaît l'importance de la dimension urbaine dans les politiques communautaires, et souligne en particulier les possibilités offertes par les programmes de développement régional cofinancés par les Fonds structurels.

Pour L'UE, l'initiative communautaire URBAN II présente « une valeur ajoutée distincte » par rapport à ses autres programmes structurels puisqu'elle soutient « des stratégies particulièrement innovantes de régénération économique et sociale durable dans un nombre limité de zones urbaines à travers l'Europe »<sup>24</sup>. Ambitieuse et fière, l'UE l'est donc de son programme urbain. D'autant qu'elle prétend aussi « servir de passerelle (entre les) approches innovantes menées à petites échelles » et soutenir « l'adoption d'une démarche intégrée et participative dans (ses) principaux programmes de Fonds Structurels ».

Les objectifs d'URBAN II sont les suivants :

- promouvoir l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies particulièrement innovantes en faveur d'une régénération économique et sociale des petites et moyennes villes ou des quartiers en crise dans les grandes agglomérations;
- renforcer et échanger les connaissances et les expériences relatives à la régénération et au développement urbain durable dans l'Union.

---

<sup>23</sup> « Villes durables européennes », 1993, réalisé par un groupe de 40 experts indépendants de l'environnement urbain

<sup>24</sup> Portail de l'Union européenne sur internet : [www.europa.net](http://www.europa.net)

URBAN II est un programme pluri-annuel 2000-2006, qui comme son nom l'indique prend la suite d'URBAN I (1994-1999). L'objectif principal de ce dernier était de « résoudre la forte concentration de problèmes sociaux, environnementaux et économiques qui ne cessaient de s'aggraver dans les agglomérations urbaines ». Les trois piliers du développement durable en sont donc moteurs. Les résultats ont été considérés comme encourageants : 1,8 milliards d'euros ont été investis aux bénéfices de 3,2 millions de personnes à travers l'Europe. C'est donc logiquement qu'un second volet a été décidé.

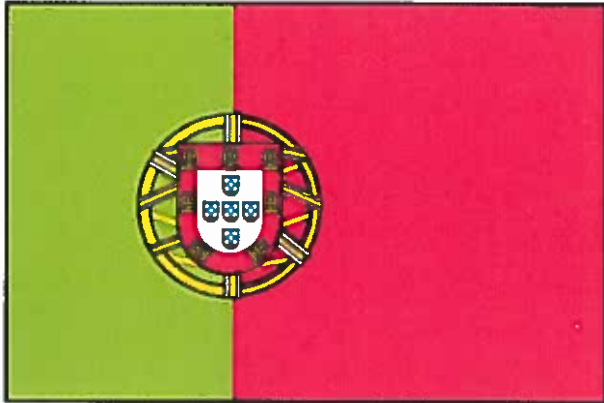
Porto était directement concerné par le premier volet d'URBAN, plus précisément par un programme de revitalisation urbaine dans le quartier « Vale de Campanha » à l'ouest de la commune de Porto. La ville l'est aussi par le second volet : c'est cette fois un quartier situé sur les territoires de Porto et la commune voisine de Gondomar qui a été choisi. Nous en détaillerons davantage le contenu dans la dernière partie consacrée à Porto.

Ainsi, aux lumières de cet exposé, URBAN II apparaît comme le programme de développement urbain durable de l'UE. L'objectif étant que l'investissement sur un territoire circonscrit, entraîne une prise de conscience à l'échelle de l'agglomération et que naisse une émulsion en faveur d'un développement durable de la ville. URBAN II doit donc servir de levier, de modèle d'évolution, localement. C'est ce qui est dit en substance par l'UE elle-même : « Par le biais d'une approche territoriale intégrée, ces mesures peuvent contribuer substantiellement au développement équilibré ou à la reconversion des régions visées. »

On rappelle qu'il ne s'agit ici en aucun cas d'évaluer la politique européenne à proprement parler mais de voir de quelle manière il y a eu ou non appropriation du concept de développement durable urbain à Porto, dans quelle mesure il imprègne le territoire périurbain aujourd'hui. Le développement durable est un concept européen mais pas nécessairement portugais. La pensée européenne fixe le cadre de la pensée européenne. C'est un contexte qu'il faut connaître avant de nous pencher sur l'étude.

## A.4) Le cas de Porto dans le contexte portugais

L'objet de cette partie est de dresser un aperçu de la réalité portugaise, de manière générale d'abord, puis plus spécifiquement autour du sujet qui nous intéresse. Il sera souvent fait référence à François Guichard qui a réalisé en 1992 une thèse d'État très



complète sur Porto et sa région. Bien que datant d'une dizaine d'années, les constats effectués sont pour la plupart encore d'actualités et fournissent aujourd'hui la meilleure source de données que nous avons pu trouver sur le sujet. Les chiffres ont été en revanche actualisés.

### A.4.1) Présentation succincte du contexte portugais

Porto est la deuxième ville du Portugal, son agglomération comptant un peu plus d'un million d'habitants. C'est la deuxième ville du Portugal après Lisbonne qui en compte près du double, pour une population nationale de 10,8 millions d'habitants en 2003<sup>25</sup>. La trame urbaine peut donc être caractérisée en deux mots : macrocéphalie et bicéphalie. Derrière les deux grandes agglomérations portuaires, on retrouve quelques villes de 40 à 70.000 habitants indépendantes, telles que Coimbra centre universitaire, Braga, centre industriel et Setubal, centre religieux<sup>26</sup>.

Le développement urbain a été retardé par une forte émigration et ne se développe rapidement qu'à partir de la deuxième moitié des années 70. Comme je l'ai déjà indiqué, ce mouvement des populations de la campagne vers la ville ne semble pas terminé aujourd'hui. Elles quittent l'arrière-pays rural pour émigrer sur les régions littorales, de préférence Lisbonne et dans une moindre mesure Porto.

<sup>25</sup> Chiffres de l'ambassade du Portugal en France, 2006

<sup>26</sup> François Guichard, 1992 - Porto, la ville dans sa région

Les villes moyennes, les infrastructures de transports se concentrent dans la plaine littorale, à tel point qu'un rééquilibrage en faveur de « l'arrière du pays » (le long de la frontière espagnol) était nécessaire en 1992 selon F. Guichard. C'est ce sur quoi a porté une partie de l'aide européenne, mais l'État portugais a jusqu'alors préféré utiliser les fonds octroyés pour continuer à favoriser le développement du littoral du pays dans une perspective de concurrence européenne et mondiale, renforçant encore davantage l'écart entre Est et Ouest.<sup>27</sup>

Notons pour information que le PIB/habitant est deux fois moins élevé au Portugal qu'en France. L'économie fortement industrialisée, jadis compétitive dans une Europe à 15, risque de souffrir de l'élargissement à 25 de 2004, qui marginalisera un peu plus le pays, autant géographiquement (déplacement du centre de gravité vers l'Est) qu'économiquement (baisse des aides régionales, main d'œuvre meilleure marché à l'Est).

Politiquement, après le départ de M. Durão Barroso à la tête de la présidence européenne, la droite a peiné à conserver le pouvoir, finalement revenu en 2005 aux mains des socialistes de M. Socrates qui dispose aujourd'hui de la majorité absolue au gouvernement. Cependant, la présidentielle de 2006 freinera sans doute les possibilités d'action du gouvernement, plaçant à la tête du pays un centre-droit, M. Cavaco Salvo et créant par la même une cohabitation.

Porto, tout comme Lisbonne est dirigé par un maire de droite, M. Rio, du même parti que M. Durão Barroso. Pour Porto, c'est le deuxième mandat libéral-conservateur après des décennies socialistes.

Le Portugal reste un état très fortement centralisé. Un seul niveau de collectivité territoriale existe : celui de la commune ou *conselho*. La majorité des grandes décisions et orientations politiques sont prises au niveau national et retranscrites au niveau local. La commune dispose cependant d'un certain nombre de compétences, assez équivalentes à celles des communes françaises. Notons tout de même que le gouvernement Socrates a créé un grand ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire, signe d'une possible volonté de voir l'aménagement sous un angle plus soutenable.

---

<sup>27</sup> Propos recueillis auprès de M. Carrière, enseignant chercheur à L'École Polytechnique de l'Université de Tours

D'autre part, on peut constater que les lois mises en place ressemblent souvent aux lois promulguées en France une dizaine d'années auparavant.

L'Union Européenne considère le Portugal comme une seule grande région et verse les aides régionales directement à cet échelon. L'État redistribue ensuite lui-même les fonds à un niveau régional purement administratif. Cela a eu pour conséquence, comme il l'a déjà été dit, un effet contraire à celui visé (contraire au rééquilibrage entre les régions montagneuses à l'Est plus pauvres, et le littoral à l'ouest plus développé). Cependant, on perçoit le paradoxe portugais : le pays doit-il continuer à favoriser sa frange littorale pour conserver une visibilité au sein de l'Union Européenne, et s'accrocher au rattrapage par la croissance, à l'idéal d'équité européen finalement, aux dépens de l'intérieur du pays qui se marginalisera encore un peu plus ?

La question qui naît ensuite est de savoir si l'échelon intercommunal est aujourd'hui concrètement opérationnel ou non. L'État a créé en 2002 deux aires métropolitaines autour de Lisbonne et Porto. Mais, et c'est surtout le cas à Porto, les *conselhos* membres semblent divisés et a priori, peu de résultats concrets paraissent ressortir. Néanmoins, ces aires métropolitaines sont une échelle sans doute plus pertinente que le *concelho*, et peuvent constituer des sources de données sur le territoire concerné qui permettent de comparer la réalité des situations. Notre sujet portant sur les espaces périurbains, s'intéresser au territoire à cette échelle est donc une possibilité.

Plus spécifiquement, en ce qui concerne la réflexion autour d'un développement durable de ces agglomérations, sans tomber dans la caricature que Cyria Emelianoff n'approuverait vraisemblablement pas, ces villes élaborent-elles des agendas 21 ? Oui. Elles sont toutes les deux citées dans différents rapports. Quelle réalité cela traduit-il ? Sans tomber dans l'étude, on remarque déjà à Lisbonne la parution d'un document prospectif : Lisbonne 2012. De plus, la ville appartient au réseau européen des villes durables. Elle a reçu le Prix international de Gestion environnementale en 2000<sup>28</sup>.

Porto est-elle décrochée de sa rivale capitale ? Cette situation de Porto plus incertaine, donc peut-être davantage intéressante, mérite d'être étudiée en profondeur.

---

<sup>28</sup> Prix décerné par le Gouvernement du Japon, dans le cadre du concours "Nations in Bloom" auquel ont participé 370 villes du monde entier

#### **A.4.2) Porto, une métropole régionale**

Porto est la capitale économique de la région Nord et est apparentée par ses traditions et sa culture à la province du Minho, terre de micro-propriétés et d'agriculture de subsistance, et d'individualisme farouche (Guichard, 1992). Porto est en rivalité avec Lisbonne, plus puissante, une rivalité qui fleurit l'inimitié. Le nord, centre nourricier, industriel, démographique et religieux du pays, a toujours été contestataire par rapport au pouvoir lisboète, plus libéral au XIXe siècle, plus conservateur aujourd'hui. (Guichard, 1992)

Ancrée dans son arrière-pays, Porto est une ville atlantique, qui se rattache volontiers à sa tradition hanséatique, et Lisbonne une ville méditerranéenne selon le géographe portugais Orlando Ribeiro. Porto ne peut être comprise qu'en référence à Lisbonne, cultivant sciemment sa différence. A l'heure européenne, toujours détrônée par Lisbonne, brillante et adulée, prestigieuse et touristique, Porto, la sombre, dans l'ombre de Lisbonne resplendit de beauté, dans laquelle transparaît sa légère amertume. (Emélianoff, 1999)

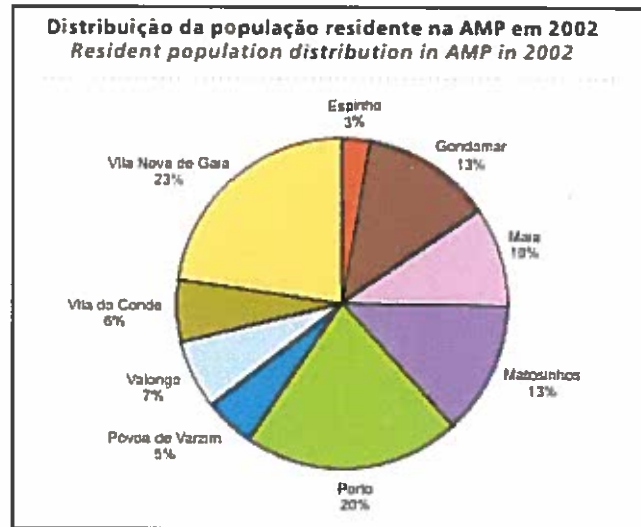
##### *i. Histoire de l'urbanisation à Porto*

Après l'avènement du fascisme en 1928, le centre de Porto se tertiarise et les populations pauvres sont repoussées en banlieue ou confinées dans le centre historique par la classe ouvrière. Les constructions industrielles se disposent dans la première moitié du siècle autour du centre densément bâti. Après 1955, les lotissements de maisons tentent de remplacer l'habitat précaire des îlots. L'offre de logements reste très insuffisante, malgré la multiplication des résidences vers le littoral, conduisant la municipalité à promouvoir, après la révolution des œillets (1974), l'auto-construction.

Jusqu'en 1950, l'urbanisation grossit le centre de Porto et se polarise sur des noyaux secondaires et le long des axes routiers (Guichard, 1992). Par la suite, le développement s'étend plus largement aux conselhos avoisinants : Gondomar, Maia, Matosinhos, Valongo et Vila Nova de Gaia. L'urbanisation n'est pas continue, mais disséminée de manière assez chaotique sur ce territoire.

La densité de la municipalité de Porto est celle qui augmente aujourd'hui le plus lentement mais est encore la plus élevée (cf. carte 5 page 49). En terme de populations, en revanche, la situation est plus paradoxale puisque Vila Nova de Gaia est aujourd'hui plus peuplée que Porto au sein de l'Aire Métropolitaine de Porto (cf. graphique ci-contre).

Graphique 1 : Distribution de population au sein de l'AMP en 2002 -Sources : [www.amp.pt](http://www.amp.pt)



## ii. La situation dans les années 90 : un étalement urbain irraisonné

Ce constat s'appuie sur des documents des années 90. Il souffre d'un décalage possible par rapport à la réalité actuelle. [Notre réflexion permettra vraisemblablement de trancher.]

« Le paysage urbain se transforme actuellement. Nombre d'anciennes maisons et de petits immeubles laissent place aux constructions contemporaines. Les lotissements pavillonnaires s'installent dans les espaces industriels des quartiers péricentraux. L'hétérogénéité du paysage augmente, le neuf se construisant dans les interstices de l'ancien, et révèle le manque de planification, les opérations privées modelant rapidement le paysage portuense. » (Guichard, 1992).

L'agglomération s'étire ainsi le long des axes de communication dans une consommation débridée de l'espace ; Elle offre un mixte de ville et de campagne, où les petites rues villageoises cohabitent avec les infrastructures autoroutières, où les exploitations agricoles sur le territoire municipal de Porto ont leur pendant dans les rues urbanisées en milieu rural qui s'étendent fort loin dans le bassin d'emplois (Guichard, 1992). Le géographe Rio Fernandes souligne le processus de rurbanisation qui caractérise l'agglomération de Porto. L'attachement à la petite construction individuelle serait à l'origine de cette morphologie. S'ajoutent à cela l'émiettement des structures foncières et l'absence de planification à l'échelle de l'agglomération.

Cet étalement urbain a un coût. Les infrastructures sont onéreuses et ni l'assainissement, ni même l'approvisionnement en eau n'est pas assuré correctement dans l'agglomération.

L'absence de cohésion urbaine a été perçue par les municipalités tout au long du siècle dernier. Une dizaine de plans d'urbanisme ont été élaborés, sans parvenir à être appliqué.

L'absence de planification intercommunale et les résistances à la coopération deviennent encore plus problématiques avec la croissance des communes périphériques de Porto. Le problème de circulation est aiguë à Porto, du fait principalement de l'étroitesse des rues et de l'absence de places de stationnement. Le dernier plan directeur de la commune de Porto de 1992 s'axe donc logiquement autour de la problématique des transports. On verra dans la suite de ce mémoire si elle est traitée dans le sens de la soutenabilité et si les espaces périurbains sont concernés.

La réalité portuense témoigne de la nécessité absolue d'un développement plus raisonné de l'agglomération. Il semble que cela a pu être le cas quant au centre historique. Pour Cyria Emélianoff, Porto est une ville qui en 1998 « amorçait une politique (...) et non une ville qui affichait ses intentions. » L'étude qu'elle a réalisé a bien démontré que la ville s'est mobilisée autour de la restauration de son centre ancien, classé récemment au patrimoine mondial de l'humanité par l'UNESCO. Pour ce qui est du traitement des espaces périurbains existants et du choix d'urbanisation future, aucune étude n'a été réalisée ; la situation semble par ailleurs plus contrastée. C'est cet espace jamais étudié en tant que tel qui retient notre attention à Porto.

#### A.4.2) URBAN II à Porto

L'Union Européenne a retenu pour la période 2000-2006 une zone à cheval sur les *concelhos* de Porto et Gondomar, comptant une population de 27.365 habitants. Elle y soutient un programme de rénovation urbaine et met à disposition 10 millions d'euros sur la période.<sup>29</sup>

Michel Barnier, alors responsable de la politique régionale au sein de la commission européenne, a insisté sur la nécessité de « consultation et de participation de la population locale dans toutes les phases du processus de décision ». Il se déclarait même « confiant que le programme contribue de forme substantielle à la revitalisation des villes de Porto et Gondomar ».

Cette zone a été retenue parce qu'elle se situait sur la frontière administratives entre les *concelhos* et qu'elle concentrait des problèmes physiques, sociaux et économiques importants. Elle se caractérise par la prolifération de quartiers dégradés avec des problèmes sociaux et des phénomènes de toxicomanie et de trafics de drogue. Les espaces publics et l'environnement urbain sont extrêmement détériorés, une partie de la population vivant des « taudis ».

Les priorités retenues sont :

- revitalisation du caractère urbain de la zone (amélioration du cadre de vie et construction d'habitations à vocation sociale) ;
- intégration social et requalification économique et professionnelle (promouvoir une meilleure intégration des populations locales sur le marché du travail, favoriser la création de micro-entreprises locales, prévention de la toxicomanie) ;
- promotion des activités sociales, culturelles et sportives : réintégration des jeunes dans le système éducatif, promotion de la démocratie participative, intégration des groupes socialement défavorisés.

Dans le document remis aux communes concernées, il leur est rappelé que l'initiative communautaire urbaine « a comme objectif principal la revitalisation économique et social des villes et des banlieues en crise, afin de promouvoir le développement durable urbain ».

---

<sup>29</sup> Informations obtenues sur le site de l'Union Européenne

Une des volontés principales de cette politique est de soutenir « les modèles innovants de revitalisation urbaine ». Une autre est d'exhorter « au partenariat, à la participation des agents locaux et à la transversalité ». Il est signalé qu'est mise à disposition l'ensemble « du savoir-faire et de l'expérience européenne sur le développement urbain durable ».

*On retrouve ainsi la majorité des problématiques développées au cours de ce rapport. L'Union Européenne puise dans son savoir-faire et sa réflexion propre sur le développement durable ainsi que dans celui du réseau européen des villes durables. Face à la situation de crise diagnostiquée dans ce quartier de l'agglomération portuense, elle propose une politique incitative et exemplaire.*

#### A.4.3) Quels acteurs en présence ?

Sans connaître leur jeu à priori, on peut établir un listing des forces en présence en essayant de les catégoriser. Nous retiendrons principalement ceux qui peuvent présenter un intérêt dans le domaine du développement durable urbain.

##### *i. Les autorités locales, avec leurs ressources propres (humaines et financières)*

Les « câmaras municipales » : sortes de pendants des mairies françaises sans l'être exactement. Ils ont bien plus de pouvoirs en réalité car :

- d'une part ils exercent leurs autorités sur les « concelhos », qui couvrent un territoire plus important que celui des communes françaises ;
- d'autre part, c'est le seul échelon local face à l'échelon national. (cf. **Annexe 2** pour plus de précisions)

Les compétences des communes sont :

- l'administration du patrimoine, et de l'équipement rural et urbain ;
- la mise en place du réseau public d'énergie, des transports et de la communication ;
- l'éducation et la culture ;
- des compétences partagées avec les paroisses (sorte de sous échelon local) : développement local, protection de l'environnement, réseau public, salubrité, santé, protection de l'enfance et des personnes âgées, sport.

L' « Area Metropolitana do Porto » regroupent 9 communes autour de Porto et Vila Nova de Gaia, les communes principales de chaque côté du Douro (le fleuve qui les séparent). L'aire métropolitaine est devenue la grande aire métropolitaine en 2006 en intégrant 5 nouvelles communes (cf. carte 2 page 46).

Au niveau des compétences, l'aire métropolitaine portugaise gère en théorie des services techniques dont les thématiques sont les transports, l'environnement, le tourisme, et l'étude prospective. Elle possède aussi la compétence d'assurer l'articulation entre les services intercommunaux et celle de donner un avis sur les investissements des administrations de l'État et de l'UE.

Enfin si on remonte d'un cran, il faudra se poser la question de savoir si L'État influence-t-il les collectivités locales portugaises en ce qui concerne les décisions concernant les espaces périurbains ?

#### *ii. Les autorités locales qui bénéficient de ressources internationales (humaines ou financières)*

La CCDR-N (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte), commission de coordination et de développement régional du Nord (basée à Porto), est l'échelon local de redistribution des aides de l'Union Européenne. Elle n'a pas de rôle direct présumé mais doit sans doute essayer de pérenniser les idées d'URBAN II sur le territoire. Y a-t-il des coopérations avec les métropoles européennes ? On sait qu'il existe une coopération atlantique sur le processus d'agenda 21 dont Porto et Gaia font parties.

#### *iii. Les associations locales*

Il en existe théoriquement deux types :

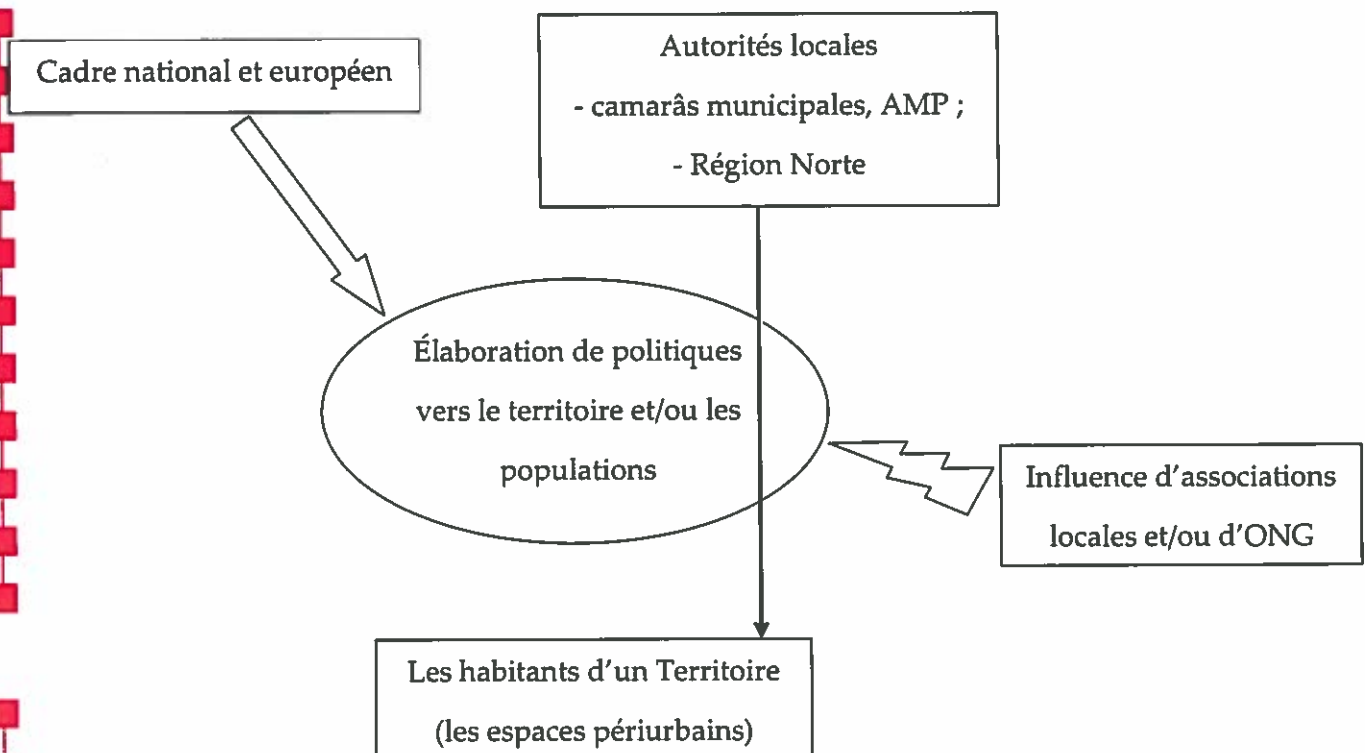
- les associations constituées par les collectivités locales pour répondre à une problématique particulière, ils en existent dans l'agglomération de Porto autour de la thématique des transports (compagnies de bus, de métro souvent propres à une commune), et des déchets (LIPOR).

- les associations formées par des habitants, des professionnels, des lobbys... des forces vives autour là aussi d'une problématique particulière. On peut citer l'association « futuro sustentável » qui réfléchit à un futur soutenable à l'échelle de la région Norte.

#### *iv. Les associations nationales ou internationales*

Ce sont généralement des ONG (organismes non gouvernementaux), qui travaillent autour de la sensibilisation, de l'information voir de la formation. Reste à savoir s'il en existe à Porto qui abordent la thématique qui nous concerne.

#### A.4.3) La gouvernance à Porto : schéma récapitulatif



## **B) Spécification de la problématique de la recherche**

### **B.1) Ce qu'apporte le cadrage**

#### **B.1.1) Pourquoi traiter de la question du développement durable à propos des espaces périurbains ?**

Aujourd'hui, agir pour le développement durable urbain, c'est se positionner en faveur du modèle de la ville compacte ou en faveur de celui de la ville émergente. Le choix fait ici est celui de la ville compacte, et c'est ce choix qui conditionne le point de vue tenu sur les espaces périurbains. Il s'agit d'en limiter le développement anarchique et de favoriser une densité élevée des villes centres et de leurs périphéries immédiates. Ce qui immédiatement sous-tend une planification urbaine raisonnée, la mise en place d'une politique globale déclinée en thématiques allant dans le sens de la soutenabilité (favorisation des modes de transports en commun, maîtrise de l'énergie, constructions HQE, gestion et valorisation des déchets...).

Réfléchir aux espaces périurbains c'est réfléchir au développement durable à l'échelle de l'aire urbaine, alors qu'encore trop souvent la réflexion se fait à l'échelle de la ville centre. Plus adaptée à la réalité des comportements des habitants, cette échelle paraît davantage correspondre à l'enjeu du développement durable aujourd'hui. En outre, les aborder avec le regard de la soutenabilité permet d'avoir en sa possession une grille d'indicateurs pour qualifier ces espaces flous. C'est en quelque sorte une subjectivité, mais une subjectivité assumée.

#### **B.1.2) Quelle importance du cadre européen ?**

Ce choix ne peut se faire hors du contexte existant. Or le contexte ici, c'est la politique nationale et européenne, la première étant influencée par la seconde (et partie de la seconde). Les politiques définies et les cadres posés au niveau européen trouvent une application au niveau local, et influencent la façon d'appréhender le développement durable urbain au Portugal. C'est une des portes d'entrées pour regarder et comprendre ce qui se passe à Porto.

### **B.1.3) Quelle importance à traiter de l'échelon local ?**

Bien qu'il soit important de garder en mémoire le cadre européen pour comprendre le contexte de l'évolution de la pensée développement durable urbain, il n'en est pas moins important qu'une politique dans le domaine doit partir du local. Il faut caractériser la mobilisation des acteurs locaux, politiques et surtout techniques et associatifs, qui, on le rappelle, sont les réels artisans d'une ville durable selon Cyria Emelianoff. C'est aussi de cette façon que l'Union Européenne aborde le sujet, y compris en favorisant les démarches ascendantes sur les politiques qu'elle met en place.

### **B.1.4) Pourquoi étudier le cas de Porto ?**

A première vue, la question de savoir si le cas de Porto au Portugal est d'un intérêt supérieur peut être posée. Peut-on apprendre du Portugal, au moins sur des politiques ponctuelles mises en place sur les espaces périurbains ? De Lisbonne peut-être, de Porto vraisemblablement pas. Le Portugal, et Porto en particulier, paraissent en retard dans le domaine.

Il faut donc aborder la situation d'un autre angle. Le Portugal est un pays du Sud de l'Europe, qui n'est pas pour autant méditerranéen mais atlantique, un cas assez particulier en fait. La préservation de l'environnement n'y est pas culturelle. L'égalité sociale est loin d'y être une réalité. Le pays sacrifie un développement équitable du territoire au profit d'un essor économique du littoral qui lui permettrait de s'accrocher au dernier wagon européen.

Alors, comment les acteurs locaux d'un tel pays s'approprient le concept du développement durable ? Quels volets du développement durable urbain sont appliqués, et en contrepartie quels aspects sont délaissés ?

Dans le cas portugais, le développement durable n'est pas à aborder comme une évidence. Alors, comment l'aborder ?

## **B.2) Formulation de l'objet de la recherche**

### **B.2.1) Rapide rappel du contexte**

D'un côté, on a un concept : le développement durable urbain, devenu mondial et plus particulièrement européen. On peut même parler de notion mise à toutes les sauces, d'un effet de mode.

D'un autre côté, on a le Portugal et plus particulièrement Porto, deuxième ville du pays. La vitrine nationale est Lisbonne, Porto n'est qu'une sœur du Nord un peu jalouse, plus fièrement portugaise, pas spécialement exemplaire.

S'intéresser aux espaces périurbains portuenses permet de révéler la réelle prise en compte du développement durable urbain. Une échelle plus centrée sur l'hyper urbain n'apporterait qu'une réponse très partielle, et du reste connue. Cyria Emelianoff a en effet déjà étudié la problématique du développement durable à l'échelle centrale sur le cas de Porto en 1999. Elle conclue de manière positive sur de bonnes intentions autour d'une réponse sociale et patrimoniale qui correspondrait au cas de Porto. Mais 7 ans après, qu'en est-il de ces bonnes intentions ? Est-on passé à l'échelon supérieur ?

### **B.2.2) Précisions sur la sémantique des mots employés**

Il faut préciser ce que l'on entend par collectivités territoriales dans le cas portugais. Les communes sont le seul échelon de collectivité territoriale. Par extension, l'Aire Métropolitaine de Porto sera aussi considérée comme collectivité territoriale, à l'instar des communautés urbaines françaises. Pour plus de précisions sur les échelons de compétences, cf. **Annexe 2** en fin de rapport.

Un autre abus est notable, l'emploi de « développement périurbain durable ». Il s'agit d'exprimer une notion calquée sur le développement durable urbain, mais centrée en particulier sur les espaces périurbains, notre objet d'étude.

Pour les autres terminologies employées, l'approche théorique et conceptuelle permet de cerner la manière d'aborder cette recherche.

### **B.2.3) L'objet central : l'approche des collectivités territoriales**

#### **Thème de recherche**

Réalité et possibilité de la prise en compte du développement durable urbain : la mobilisation des acteurs locaux autour d'une application aux espaces périurbains portuenses

#### **Question générale**

Dans quelle mesure les collectivités territoriales portuenses envisagent le développement périurbain de manière durable?

#### **Hypothèse :**

Les collectivités territoriales ne s'accaparent ni politiquement, ni techniquement, les problématiques du développement durable dans les espaces périurbains de Porto.

#### **Questions spécifiques**

- 1 et 2 - Dans quelle mesure les collectivités territoriales portuenses cherchent-elles à limiter l'étalement urbain et à renouveler la conception des transports ?
- 3- Dans quelle mesure d'autres acteurs locaux se positionnent autour d'un développement périurbain durable ?

En répondant aux deux premières questions spécifiques, on pèsera l'importance de l'engagement des collectivités territoriales autour de la soutenabilité du développement urbain d'un « Grand Porto ». S'axer autour de la thématique de la planification et des transports, c'est se centrer sur ce qui est primordial sur les espaces périurbains. La seconde question permet de préciser si les supposées déficiences des collectivités locales sont compensées par d'autres acteurs locaux (habitants, associations, région...).

Ainsi, on confirmera l'hypothèse si les mesures prises sont trop ponctuelles que ce soit territorialement ou thématiquement dans les espaces périurbains de Porto de la part des collectivités territoriales. Cela permettra de répondre à la question générale, à savoir s'il y a ou non mobilisation politique à l'échelle locale autour d'un développement durable urbain.

*L'idée de départ est qu'une prise en compte durable des espaces périurbains se traduit avant tout dans les domaines de la planification et des transports. Il s'agit donc de voir comment les collectivités territoriales se mobilisent dans ce domaine réellement, au-delà de l'effet d'annonce. Dans un second temps, on mesurera l'importance d'autres acteurs locaux dans cette mobilisation. C'est la trame de notre recherche, qui n'oublie pas le contexte, c'est-à-dire la marge de manœuvre assez faible du Portugal. Le cadre est le domaine du possible, proche de l'équilibre prôné dans la définition même du développement durable. Une fois ces analyses effectuées, on pourra discuter autour du positionnement des collectivités territoriales face au développement durable périurbain.*

### **B.3) Méthodologie suivie**

#### **B.3.1) le choix du territoire, premier travail à réaliser**

Le contexte dressé a permis de souligner l'absence de réflexion théorique au Portugal sur les espaces périurbains à proprement parler. Aucune délimitation du cas portuense n'existe. Il faudra en premier lieu définir plus précisément l'objet d'étude : quelle réalité choisit-on de donner aux termes « espaces périurbains portuenses » ?

Il s'agira de proposer notre définition à partir des critères retenus dans la première partie, et de retenir un espace que nous déclarerons comme périurbain.

Territorialiser notre étude peut se révéler ambitieux, car coûteux en temps. En effet, la caractérisation des espaces périurbains à Porto pourrait être l'objet d'un mémoire à part entière. Ce n'est pas le but ici, il s'agit de fixer des limites géographiques en justifiant de leur pertinence, pour cibler notre réflexion. Plus pragmatiquement, nous pourrions dégager quels acteurs agissent sur ce territoire en particulier.

C'est très logiquement que ce travail a été le premier réalisé, et sera le premier présenté dans la seconde partie.

#### **B.3.2) La méthode d'analyse : l'étude de cas**

Systématiquement, pour la planification et les transports, il a été choisi d'étudier un cas particulier avant de généraliser et se s'intéresser à la situation sur l'ensemble du territoire concerné.

Pour la planification, on s'intéressera à la démarche innovante du « *Plano de Desenvolvimento Sustentável de Maia* »<sup>30</sup>, littéralement plan de développement durable de Maia. Pour mieux le cerner, on le comparera à ce qu'il y a de plus proche en France : le PADD (Plan d'Aménagement et de Développement Durable), et des situations françaises choisies. L'étude se fera à partir du plan lui-même. Le choix s'est porté sur Maia car c'est la démarche la plus innovante et la plus durable rencontrée sur le territoire d'analyse.

---

<sup>30</sup> Câmara Municipal de Maia, Paolo Pinho, Plan stratégique de développement durable de la commune de Maia

C'est donc sa singularité qui a retenu notre attention, le fait qu'il soit « ce qui se fait de mieux » sur l'agglomération portuense aujourd'hui. On est donc, par rapport à notre réflexion, dans la possibilité exprimée de certains acteurs du territoire à prendre en compte la soutenabilité pour envisager le développement de leur territoire.

Du fait de son exemplarité, il sera nécessaire de replacer ce plan dans son contexte, par rapport à la planification au niveau portuense.

Pour les transports, le cas retenu est celui du prolongement de la ligne de métro de Porto vers Trofa (qui passe par Maia).

Nous nous intéresserons à deux études plus particulièrement :

- le « *Plano Estratégico 2000-2006 - Acessibilidades e Transportes*<sup>31</sup> (*Estudo da Rede de Transportes Colectivos do Vale do Ave*) » : plan stratégique 2000-2006 accessibilité et transports sur le Val d'Ave dont Trofa fait partie ;
- le « *Plano Estratégico do Município da Trofa*<sup>32</sup> », plan stratégique de la municipalité de Trofa.

Ces sources seront complétées par un travail annexe réalisé personnellement sur place à Porto lors d'un atelier sur l'interface de transports de Trofa. Le sujet, certes plus ciblé, nous permettra d'enrichir la réflexion ici développée.

Outre une certaine commodité apportée par une connaissance accrue de ce terrain en particulier, le choix de ce cas se justifie par le fait que ce prolongement vise en particulier les espaces périurbains. De plus, il s'agit de la reconversion d'une ligne de train en ligne de métro. Ce choix nous amènera à plusieurs questionnements :

*Est-ce judicieux (c'est-à-dire selon notre réflexion, dans le sens de la durabilité) de développer une ligne de métro qui aille si loin du centre de l'agglomération ?*

Pour répondre à cette question, nous comparerons le cas de Trofa à celui de la reconversion de la ligne de train en ligne de métro vers Póvoa de Varzim. Nous nous intéresserons aussi au maintien de la ligne ferrée vers Espinho.

---

<sup>31</sup> Plano Estratégico 2000-2006 - Acessibilidades e Transportes – Estudo da Rede de Transportes Colectivos do Vale do Ave

<sup>32</sup> Plano Estratégico do Município da Trofa, Diagnostico de Situação,<sup>32</sup> Relatório Intercalar, Out.2000, Crfm-Consultores, Lda

Qu'en est-il de l'intermodalité et où seront les nouvelles ruptures de charge ?

C'est ici que le travail mené sur le nouveau pôle intermodal de Trofa éclairera la réflexion.

Là aussi, il sera utile de resituer le cas choisi en rapport avec la politique menée en alternative à l'automobile sur l'ensemble de l'agglomération ces dernières années.

*Ainsi les deux cas choisis sont volontairement singuliers. Ils permettront de mettre en exergue les insuffisances et de souligner les possibilités des politiques de planification et de transport sur le territoire d'étude.*

### B.3.3) Le procédé : l'entretien

Pour la troisième question spécifique, à savoir dans quelle mesure d'autres acteurs locaux se positionnent autour de la prise en compte du développement durable périurbain, nous avons choisi de rencontrer un certain nombre d'acteurs selon la classification des forces en présence exposées plus haut. Pour mener ces entretiens semi directifs, nous nous sommes aidés des entretiens réalisés par Caroline Speirs et Cyria Emélianoff dans des contextes assez similaires. Ils nous ont permis de réaliser une grille située en **Annexe 3**, que l'on peut résumer et traduire rapidement ainsi :

- Présentation de la structure et de la personne rencontrée ;
- Description du programme ou du projet mis en place ;
- Discussion autour du développement urbain de Porto ;
- Discussion autour du développement durable et des espaces périurbains ;
  - . Les aspects délaissés
  - . Les besoins principaux
- Discussion autour de la coopération entre acteurs à l'échelle de l'agglomération.

Ainsi, la majorité des thèmes susceptibles de nous intéresser était abordée lors des entretiens réalisés, et ont donné lieu à certains approfondissements en fonction de la situation.

Devant le temps appartes et la question volontairement laissée ouverte, le choix d'un entretien semi directif se justifie. Il permet, sur des thématiques ciblées par nos interrogations, de laisser l'opportunité à l'interlocuteur de répondre sur ce qui lui semble important selon son avis propre.

C'est, ne l'oublions pas, dans l'optique de mesurer la réalité que notre réflexion se place. Ce procédé ne possède en revanche aucun poids statistique. C'est là la principale limite du travail mené : il n'a jamais eu l'ambition d'être exhaustif (ce qui aurait été impossible devant les contraintes). Le choix des personnes rencontrées, bien que répondant à des objectifs visés puisqu'à certaines catégories, reste emprunt d'une certaine subjectivité. D'autre part, il faut souligner l'obstacle de la langue, c'est-à-dire d'une part la patience des interlocuteurs qui ont accepté, mais aussi la perte de certaines subtilités à la traduction.

En page suivante, le tableau 1 présente les différents acteurs qu'il a été choisi de rencontrer selon la catégorie dans laquelle nous l'avons placé. Neuf entretiens ont été menés :

- Deux avec des ingénieurs de concelhos situés dans l'aire d'étude retenue (voir en partie suivante) Maia et Gondomar,
- Un avec un ingénieur de la structure régionale du Nord du Portugal,
- Deux avec des membres d'associations qui n'ont pas le même statut (la différence sera précisée dans la seconde partie),
- Quatre avec des acteurs informels :

Deux professeurs spécialisés sur les thématiques abordées au sein du FEUP. Il faut ajouter à cela le fait que Paolo Pinho est le coordinateur général du « Plano de Desenvolvimento Sustentável » de Maia. Isabel Vázquez a, quant à elle, encadré deux thèses qui portent sur des thématiques proches, et qui nous serviront dans la deuxième partie ;

Les deux étudiants rencontrés étaient tous deux en maîtrise d'aménagement, la formation suivie personnellement lors de l'échange ERASMUS réalisé à Porto de février à juin 2006.

Il a été malheureusement impossible de rencontrer un acteur d'un organisme non gouvernemental travaillant plus précisément sur les espaces périurbains portugais puisque nous n'en avons pas trouvé. Nous n'avons pas rencontré d'acteurs des sociétés de transports ou des déchets, ces derniers n'ayant pas souhaité nous recevoir. C'est d'un point de vue éthique, un manque certain de notre recherche. Ce sont cependant les limites prévisibles à l'étude sur un territoire qui bien qu'européen, reste étranger.

**Tableau 1 : Les personnes rencontrées, catégorisation et fonctionnalisation**

Catégories d'acteurs	Organismes	Personnes rencontrées	Fonctions
Autorités locales avec leurs ressources humaines et financières	Camara Municipal de Maia	António Domingos Silva Tiago	Ingénieur à la division de la gestion et de l'aménagement urbanistique
	Camara Municipal de Gondomar	Angela Patriarca	Chargée de mission aménagement au sein de la division de l'aménagement
Autorités locales qui bénéficient de certaines ressources internationales	CCDR-N	Fernando Gomes	Coordinateur local d'URBAN II Porto - Gondomar
Associations locales	Futuro Sustentável	Pedro Macedo	Membre
	Campo Aberto	Nuno Quental	Membre
Associations internationales	/	/	/
Acteurs informels	FEUP	Paolo Pinho	Professeur d'Aménagement <sup>33</sup>
	FEUP	Isabel Breda Vázquez	Professeur d'Aménagement <sup>34</sup>
	FEUP	Ana Gil Oliveira Pedro Teres Grilo	Etudiants en maîtrise d'aménagement <sup>35</sup>

#### **B.3.4) De l'utilité des entretiens menés pour notre analyse**

Notre étude n'est pas sociologique ou statistique. Les entretiens menés sont censés nous apporter un éclairage supplémentaire et complémentaire à l'étude des deux cas. Ils seront aussi et avant tout l'occasion de répondre à la troisième question spécifique. Plus généralement et plus précisément, ils nous permettront de situer les pratiques, les pensées souvent politisées, et les possibles. Ils seront simplement cités au travers du texte, entre guillemets quand la portée du discours sera jugée suffisante. Néanmoins, la réflexion s'articulera aussi autour d'autres sources, au premier rang desquelles des sources bibliographiques rencontrées localement.

<sup>33</sup> Membre du centre de recherche du territoire, des transports et de l'environnement

<sup>34</sup> Membre du centre de recherche du territoire, des transports et de l'environnement

<sup>35</sup> « Mestrado de planeamento e projecto do ambiente urbano » : équivaut à un BAC+7, le système éducatif portugais étant différent du système français, la spécialisation intervient après 5 ans d'études complètes en architecture ou en génie civil

Nous nous appuierons sur des études universitaires, qui présentent le mérite de proposer un regard plus large et plus objectif, mais aussi moins vivant. Nous choisirons aussi certains ouvrages, articles ou études de référence sur le sujet, recommandés par les acteurs rencontrés. Enfin notre intérêt se portera sur certains documents produits par les associations elles-mêmes, ce qui clarifiera la perception de leur message et de leurs constats.

#### **B.3.5) Intérêt de la démarche : quelle fiabilité du discours développé ?**

Face à la question posée, il est difficile d'apporter une réponse scientifique. Nous nous appuierons tout au sein de notre analyse sur un ensemble de données, d'entretiens, d'études de cas plus précises, de réflexions plus transversales. C'est de cette accumulation et de leur croisement que viendra vraisemblablement une plus grande objectivité. Il s'agit bel et bien de présenter, de photographier la situation existante et les enjeux attenants. Mais pas seulement. La plus value principale de notre réflexion, dans une démarche de recherche, est bien de mettre en valeur la marge d'action locale. Ce second temps sera inévitablement plus subjectif. Mais il ne remet pas en question l'intérêt de la question posée : comment la culture, la situation économique, sociale, voire historique influencent la volonté des acteurs locaux ? C'est de cette volonté que vient la concrétisation du développement durable.

*Cette première partie de cadrage effectuée, passons maintenant au vif du sujet.*







## A) Définir et Qualifier l'espace périurbain à Porto

### A.1.) les difficultés relatives à la définition de l'espace périurbain portugaise

#### A.1.1) Un espace sans réalité spatiale officielle

Il n'a pas été trouvé de délimitation officielle de l'INE (pendant portugais de l'INSEE) de l'espace périurbain de Porto qui pourrait nous intéresser au regard de notre étude.

Ce premier problème relève bien d'un intérêt moyen des pouvoirs publics portugais à l'encontre de cet espace. Nous partageons ici le point de vue de Chani Stroobant<sup>36</sup>, selon lequel « *spatialiser l'espace périurbain, c'est permettre de mettre en place des politiques spécialisées* ». Pour limiter notre étude et l'aborder rigoureusement, il est donc nécessaire de la spatialiser

#### A.1.2) Un espace sans réalité communément admise

Selon M. Carrière<sup>37</sup>, il est impossible de définir les espaces périurbains portugaises avec la même aisance qu'il est possible de le faire pour certaines agglomérations françaises telle que Tours. Cette opération revêt pour cette agglomération particulière un degré de complexité trop important pour qu'il soit adéquat par rapport au temps apparti.

Ainsi, à l'instar de l'INSEE en France qui définit l'espace périurbain en France à partir des cantons, il a été choisi de définir l'espace périurbain portugaise à partir de limites administratives : les limites extérieures seront celles de l'aire métropolitaine de Porto.



Carte 1 : L'Aire Métropolitaine de Porto – Réalisation personnelle

<sup>36</sup> Doctorante à la Maison des Sciences de l'Homme de l'Université de Tours – propos recueillis lors d'un entretien

<sup>37</sup> Enseignant-chercheur à l'École Polytechnique de l'Université de Tours

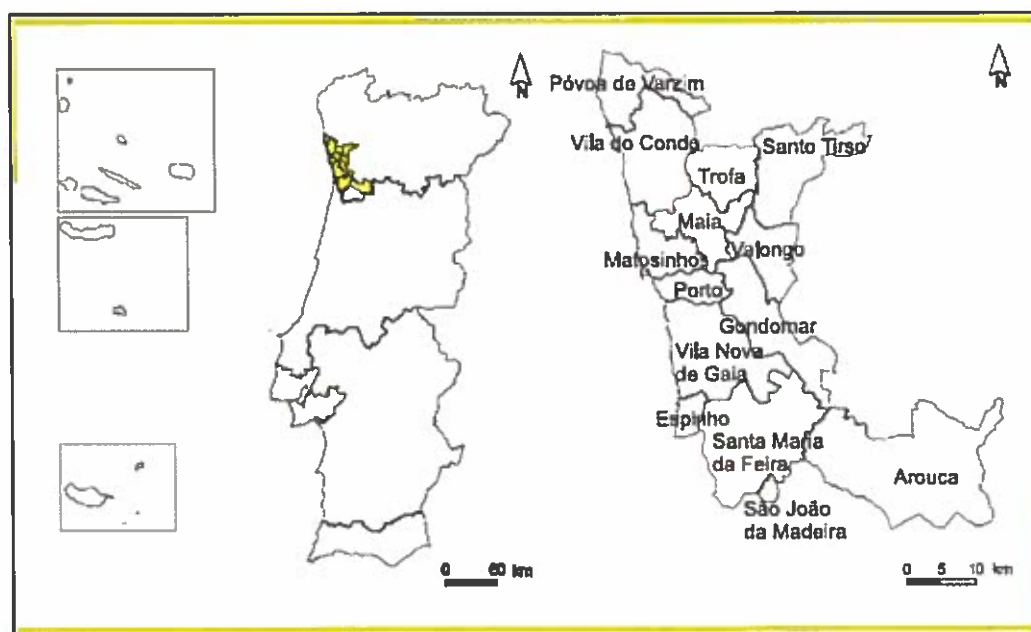
## A.2) Choix théorique de l'aire d'étude et justification

### A.2.1) Les limites extérieures : le territoire administratif métropolitain

La réalité spatiale de l'étalement urbain portuense, développée en première partie, est une première justification à ce choix quelque peu arbitraire. L'urbanisation est presque continue jusqu'à plus de 50 kilomètres du centre historique de Porto, que l'on suive le Douro ou le littoral, que ce soit vers le nord ou le sud.

D'autre part, travailler sur un espace fini aux limites administratives permettra d'utiliser des données plus accessibles concernant l'aire métropolitaine. Ce territoire a déjà fait l'objet d'études. Et même si leur nombre reste faible, c'est un apport non négligeable. Aucune ne porte sur l'espace périurbain à cette échelle mais il sera possible de les lire dans ce sens.

Cet élément justifie que l'on ait préféré l'AMP à la Grande Aire Métropolitaine Portuense. Cette dernière intègre cinq municipalités supplémentaires : Arouca, Santa Maria da Feira, Santo Tirso, São João da Madeira et Trofa depuis cette année. Peu d'études ont été menées à cette échelle. Nuno Quental<sup>38</sup> pointe l'incohérence du nouvel espace géographique. Santo Tirso semble davantage lié à Braga qu'à Porto. Arouca est quant à elle un appendice assez étrange. C'est en résumé un espace qui semble moins vécu que celui de l'AMP.



Carte 2 : La Grande Aire Métropolitaine de Porto (GAMP) – Sources : INE

<sup>38</sup> Membre de l'association Campo Aberto - Propos recueillis lors d'un entretien

Néanmoins, comme il ne s'agit pas de borner notre étude, il a été choisi de ne pas se fixer à tout prix à cet espace. En ce qui concerne l'étude de cas sur les transports, c'est l'exemple de l'intégration de Trofa au réseau de métro portuense qui a été choisi, bien que la municipalité soit hors AMP, mais dans la Grande Aire Métropolitaine.

*En résumé, selon les recommandations de M. Carrière, les limites extérieures de l'espace étudié seront celles de l'Aire Métropolitaine de Porto. Outre la facilité au niveau de la collecte de données, cet espace semble refléter une certaine logique de territoire liée à notre problématique. Cette limitation n'est pas absolue, on pourra s'intéresser à des cas proches si leur pertinence le justifie.*

#### A.2.2) Les limites intérieures : l'exclusion du concelho de Porto

Nous avons retenu quatre aspects pour nous permettre de définir l'espace périurbain lors de la première partie :

- l'existence de caractéristiques propres : densité et diversité moyennes (entre urbain et rural) ;
- le caractère de sous ensemble de la ville ;
- la prégnance des migrations pendulaires vers la ville-centre ;
- le caractère résidentiel et récent (modèle de la maison individuelle ou pavillon).

Nous allons essayer à partir de cartographie de croiser ces différents aspects. Nous nous pencherons sur des questions démographiques, d'usage des sols, et de migrations pendulaires.

##### *i) Démographie - le noyau dur : Porto*

Porto n'est plus la ville la plus peuplée de l'aire urbaine, c'est Vila Nova de Gaia. Elle reste en revanche la plus densément peuplée avec 5.786 habitants au km<sup>2</sup>. Lyon, à superficie comparable, compte 9.305 habitants au km<sup>2</sup>, Lille 5.365. Porto est donc une « ville » densément peuplée dans la mesure des grandes européennes.

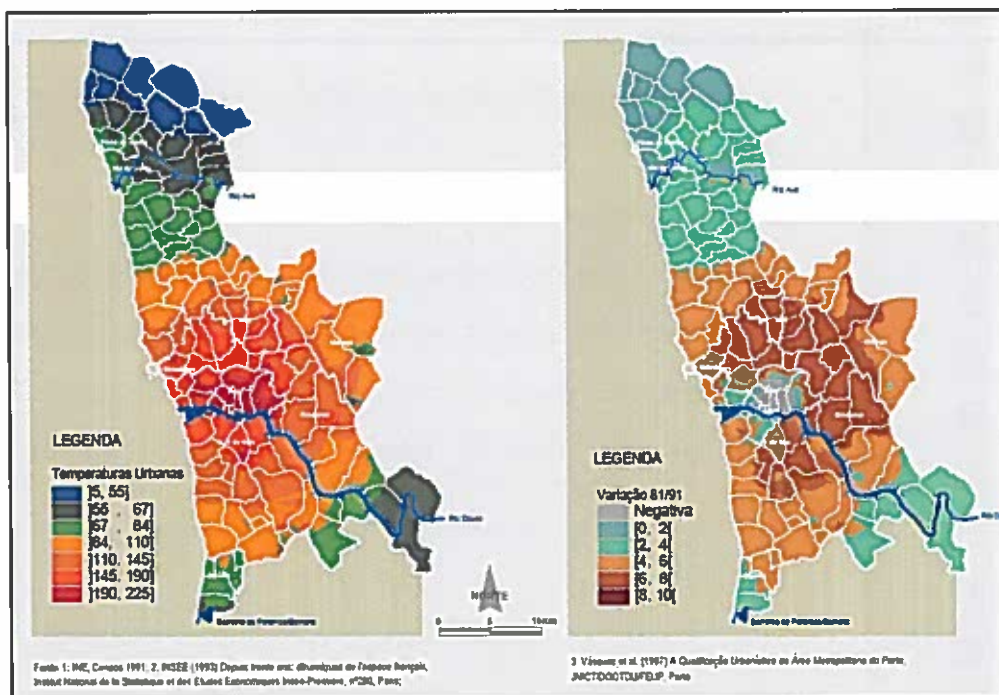
	Population en 2004	Densité (hab./km²)
Porto	238.954	5.786
Matosinhos	168.451	2.708
Vila Nova de Gaia	300.868	1.783
Maia	130.254	1.567
Espinho	31.703	1.503
Gondomar	169.239	1.283
Valongo	91.274	1.215
Póvoa de Varzim	65.452	797
Vila do Conde	75.981	510
AMP	1.272.176	1.562
Norte	3.727.310	175
Portugal	10.529.255	114

La particularité portuaise tient davantage à l'agglomération de villes importantes autour de Porto : Matosinhos, Gaia, Maia, Gondomar comptent de 130.000 à 300.000 habitants. Cela tient à la superficie importante de leur territoire communal et explique les densités relevées plus moyennes.

Tableau 2 : Populations et densités de l'AMP

## ii) Dynamique de population : le phénomène d'étalement urbain continu

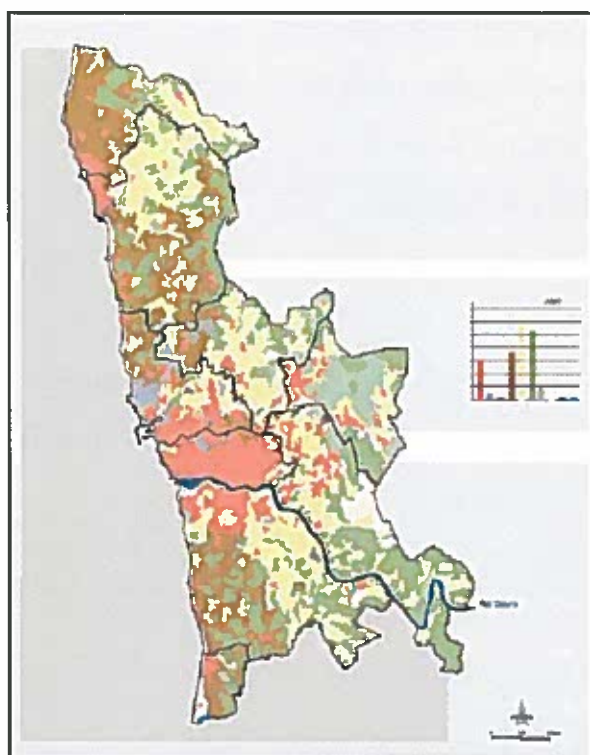
Porto perd de la population, surtout au profit des territoires attenants : c'est un étalement urbain classique qui dure depuis les années 70 et se poursuit encore aujourd'hui. La carte des évolutions de température permet d'affluer dans ce sens. Seul Porto connaît une évolution négative et perd de la population, alors que toutes les autres communes en gagnent. Lorsqu'on marche dans le centre du Porto, la présence d'immeubles abandonnés est d'ailleurs frappante.



Carte 3 : les températures urbaines sur l'AMP en 1991 - Carte 4 : Évolution des températures urbaines entre 1981 et 1991 – Sources : Atlas AMP, Réalisation Isabel Vázquez

Porto est la ville-centre d'un système classique où l'étalement urbain profite aux concelhos voisins, et où la densité décroît en fonction de l'éloignement au centre.

### iii) L'effet tache d'huile de Porto et autres noyaux urbains ponctuels

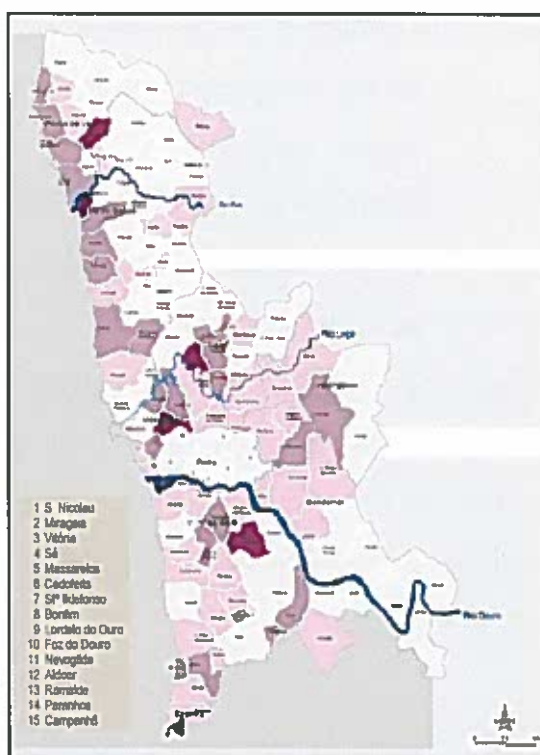


**Carte 5 : L'usage des sols sur l'AMP**

Sources : Atlas AMP

#### Légende :

<span style="color: red;">■</span>	Zones majoritairement habitées
<span style="color: blue;">■</span>	Zones majoritairement à revêtement artificiel
<span style="color: orange;">■</span>	Zones altérées artificiellement sans végétation
<span style="color: green;">■</span>	Aires agricoles avec cultures annuelles
<span style="color: yellow;">■</span>	Zones agricoles hétérogènes
<span style="color: darkgreen;">■</span>	Forêts
<span style="color: lightgreen;">■</span>	Zones avec arbres ou herbe
<span style="color: limegreen;">■</span>	Zones découvertes avec peu de végétation
<span style="color: darkblue;">■</span>	Zones d'eau douce
<span style="color: lightblue;">■</span>	Zones d'eau salée



**Carte 6 : Variation des logements classiques**

Sources : Atlas AMP

#### Légende :

Nombre de permis de construire déposés pour des logements classiques par freguesia	
<span style="color: white;">■</span>	0-50
<span style="color: pink;">■</span>	51-100
<span style="color: orange;">■</span>	101-200
<span style="color: red;">■</span>	201-300
<span style="color: purple;">■</span>	301-500

La carte sur l'usage des sols permet de confirmer le caractère presque exclusivement urbain du concelho de Porto. Traditionnellement, la rive opposée du Douro est aussi urbanisée : c'est le nord de Gaia [c'est là que se trouvent depuis toujours les célèbres caves de Porto]. On note ensuite des zones urbanisées plus ponctuelles mais tout de même importantes. Ce sont les centres urbains : Espinho au Sud, Valongo à l'Est, ainsi que le noyau formé par Póvoa de Varzim et Vila do Conde au Nord. Ainsi, à l'exception de l'ensemble de Porto et des centres urbains de chacun des communes, l'aire métropolitaine forme un ensemble mité entre forêts, zones agricoles et petits pôles urbains secondaires.

La seconde carte de la page précédente représente la dynamique de construction de logements classiques. Elle permet de mettre en exergue deux phénomènes :

- la forte construction au-delà des limites du « concelho » de Porto avec un effet tache d'huile, qui traduit encore une logique d'étalement urbain classique avec une ville centre qui se vide aux dépens de sa périphérie immédiate ;
- un effet « littoral » d'Espinho à Póvoa de Varzim, plus notable encore dans le Nord de l'agglomération.

Mise en parallèle avec l'urbanisation existante, on constate que la logique d'extension concerne tout autant les zones déjà urbanisées que celles qui ne le sont pas, et sans distinction l'ensemble des communes de l'AMP à l'exception de Porto. Elles sont donc dans une logique résidentielle.

#### *iv) Porto reste le centre économique*

Communes	Flux principal	Flux secondaires
Póvoa de Varzim	Vila Do Conde	Porto
Vila do Conde		Póvoa de Varzim, Maia, Porto
Maia	Porto	Matosinhos
Matosinhos	Porto	Maia
Valongo	Porto	Maia, Gondomar, Matosinhos
Porto	Matosinhos	V.N. de Gaia, Maia, Gondomar
Gondomar	Porto	Matosinhos, V.N. de Gaia, Maia
Vila Nova de Gaia	Porto	
Espinho	V.N. de Gaia, Porto	

**Tableau 3 : Liens domicile-travail en 2001 – Sources INE**

Sur l'aire métropolitaine, c'est vers Porto que les flux principaux domicile-travail se concentrent. La grande majorité des travailleurs qui quittent Maia, Matosinhos, Valongo, Gondomar et Vila Nova de Gaia vont à Porto.

Seules les trois plus petites communes, qui sont aussi les plus éloignées de Porto, présentent une situation plus nuancée. Póvoa de Varzim et Vila do Conde forment un pôle tourné l'un vers l'autre. Espinho se tourne un peu plus vers sa voisine Vila Nova de Gaia. Néanmoins, pour les trois communes, le flux vers Porto bien que secondaire reste notable. Leur pourcentage respectif d'actifs travaillant sur Porto est supérieur à la valeur minimum que l'INSEE demanderait pour que chacune des communes appartienne à la zone d'emploi de Porto.

### A.2.3) Récapitulatif

Voyons dans quelle mesure les quatre aspects retenus nous permettent de définir un espace périurbain à l'intérieur de l'aire métropolitaine portuaise.

Bien que dépassé en nombre, Porto reste le noyau urbain de l'agglomération, de loin le plus densément peuplé, 2,5 fois plus que Matosinhos la seconde ville par sa densité.

Schématiquement, est représentée par des rayures rouges sur la carte le réel noyau urbain central qui dépasse principalement au nord à Matosinhos où se trouve le pôle portuaire et industriel de l'agglomération et à Maia avec l'aéroport, à l'ouest sur Gondomar avec des quartiers sociaux, et au sud à Gaia qui possède un bâti résidentiel dense et qui partage la centralité « vécue » autour du Douro.

Le reste du territoire de l'aire métropolitaine peut être qualifié de sous-ensemble de la ville. Il est caractérisé par la prégnance des migrations pendulaires vers le centre, le mitage de son espace entre urbain et rural, et son caractère principalement résidentiel.



Carte 7 : Carte récapitulative, l'espace d'étude choisi

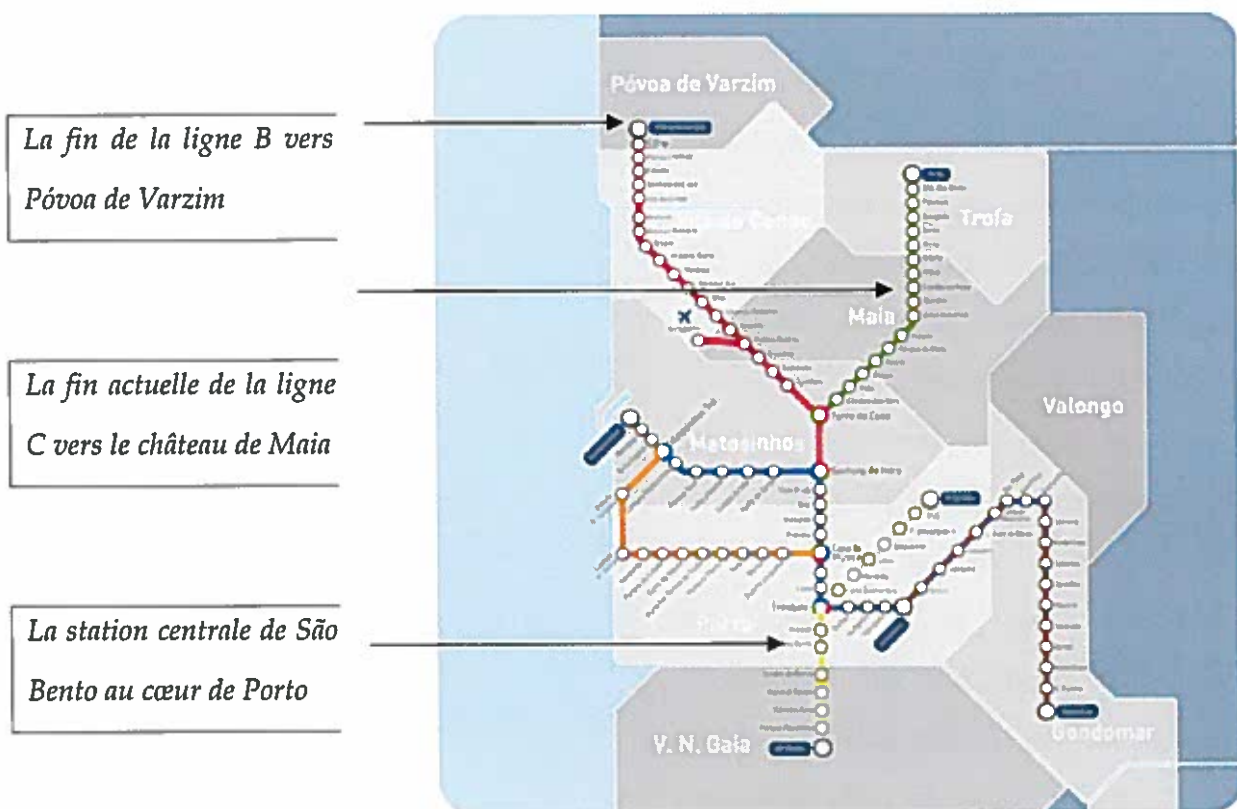
Pour plus de commodité, sera choisi comme espace périurbain d'étude, l'ensemble de l'aire métropolitaine à l'exception du territoire communal de Porto. Matosinhos et Vila Nova de Gaia font globalement parti de cet espace périurbain<sup>39</sup>, même si les parties de leurs territoires attenantes à Porto sont des banlieues urbaines. Un tel découpage est justifié par la centralité prédominante vécue et perceptible que joue Porto.

<sup>39</sup> M. Jorge, ingénieur à la municipalité de Gaia, a confirmé le caractère périurbain de Gaia lors d'un entretien téléphonique

L'espace retenu représente une bande de 55 km du Nord au Sud, et de 26 km au plus large d'Ouest en Est. Ce n'est qu'une partie des espaces périurbains portuenses, mais une partie non négligeable, dont les limites aisément identifiables faciliteront son étude.

### A.3) Approche sensible : les espaces périurbains vus du métro

#### A.3.1) Présentation de la démarche



Carte 8 : Plan de poche distribué du métro (toutes les lignes ne sont pas encore en service) – Source : STCP

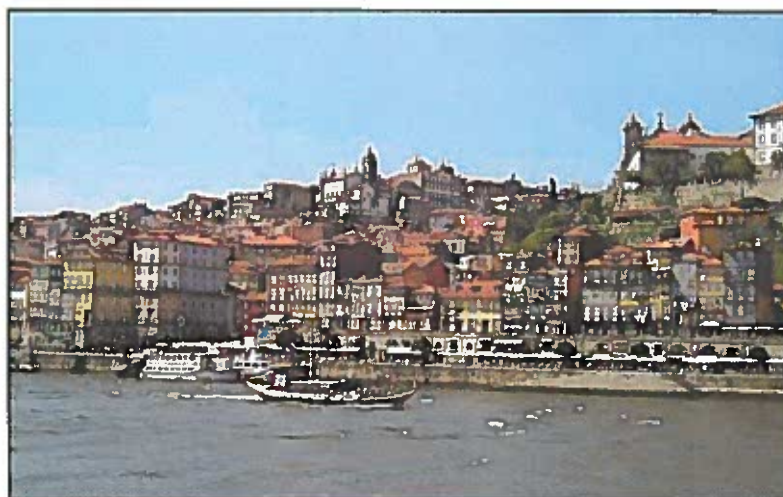
Pour ce travail sensible et personnel nous avons choisi de partir de la station centrale de São Bento, qui est aussi la gare ferroviaire de Porto. Nous nous sommes dirigés dans un premier temps vers le terminus de la **ligne C**, le château de Maia pour une quarantaine de minutes de trajet aller. Ensuite, nous avons emprunté la **ligne B** jusqu'à Póvoa de Varzim, et un peu moins d'une heure de trajet. Le but de cette approche est de corroborer par des relevés photographiques personnels le caractère périurbain des espaces traversés.

Le choix du métro est celui d'un mode de transport doux qui marque moins de son empreinte le territoire traversé. Il permet l'accès à une variété de paysages dans une pluralité représentative. L'effet d'enchaînement ajoute à l'objectivité de la vision donnée. L'avantage est aussi qu'il permet de passer du centre de Porto, à la campagne environnante rapidement et directement, et qu'il n'évite pas, mais joint les pôles urbains secondaires de l'agglomération.

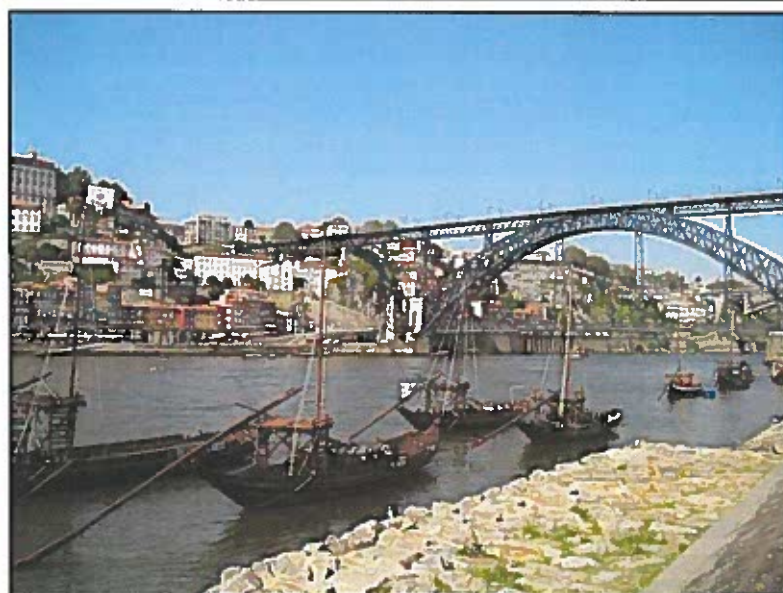
### *Le centre historique : Porto*

Notre lieu de départ a été Porto et son centre historique. Les photographies 1 et 2 servent en quelque sorte de témoin de ce qu'est l'urbain portuense.

*Photo 1 : Le pont Don Luis 1<sup>er</sup>, emblème de la ville au sommet duquel passe la ligne D du métro*



*Photo 2 : Le quartier de la « Ribeira », classé au patrimoine mondial de l'Unesco, l'hyper-centre portuense*



### **A.3.2) Des caractéristiques propres** *i. Une rupture urbaine perceptible*

La portion du métro depuis São Bento emprunte successivement des portions souterraines et ouvertes. On traverse alors un tissu urbain dense (photo 3) et défilent centres commerciaux, gymnases, routes, complexes culturels... .

Arrivé à Senhora da Hora, deuxième station de Matosinhos, la diversité est moindre : ce sont les petits immeubles résidentiels récents (photo 4) moins vivants, qui donnent déjà une impression plus diffuse.

A la station Fonte de Cuco (photo 5), où se séparent les lignes **B** et **C**, le sentiment se confirme. Le métro prend davantage ses aises. Il se permet des aménagements verts, l'habitat est regroupé et commence à ne plus être la seule occupation de l'espace.

#### *ii. Ni urbain, ni rural? Urbain et rural.*

Quand on sort de Porto, l'impression laissée est celle d'un espace qui ne semble pas s'être décidé entre urbain et rural. On traverse parfois des forêts (photo 6) qui ne sont ni mornes, ni clôturées. C'est donc très vite la nature qui se fait remarquée sur le territoire de Matosinhos.

*Photo 3 : Le métro redevient une dernière fois souterrain à la station « Sete Bicas » à proximité d'un des plus grands centres commerciaux de la ville, Norte Shopping*

*Photo 4 : Un Quartier résidentiel à Senhora da Hora*

*Photo 5 : Des habitations en bordure de « Fonte de Cuco »*

*Photo 6 et Photo 7 : L'espace redevient boisé et agricole entre Matosinhos et Maia*



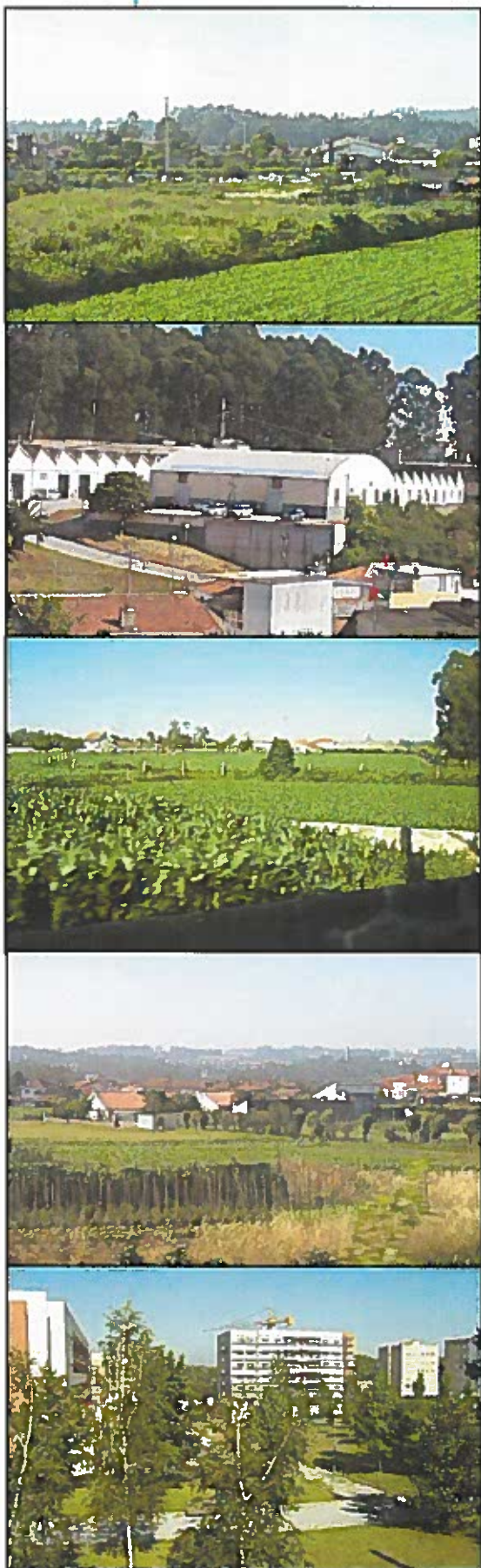
### *iii. Un espace mité*

Mais le mitage de l'espace se rappelle à nous quelques secondes plus tard, et des espaces plus ouverts laissent apercevoir des hameaux, et des champs cultivés. On aperçoit parfois des vignes. L'activité agricole semble d'ailleurs à la fois traditionnelle (de subsistance) et intensive. C'est une autre des impressions laissées : le grand écart permanent entre traditionalisme et modernisation.

### *iv. Un espace isolé, en retard ?*

Le côté traditionnel renvoie aux a priori que beaucoup possèdent avant d'arriver au Portugal. On s'attend à traverser des espaces moins développés de l'Europe dès la ville quittée. Il est évident que notre regard sensible devient là subjectif. On recherche les points qui prouvent que l'espace est traditionnel, décalé. On en trouve finalement peu : certes le territoire n'est pas une banlieue américaine, mais il fait presque penser aux espaces périurbains montpelliérains. Les nouveaux immeubles d'ISMAI n'ont rien à envier à leurs pendants français. On se sent presque dans une ville du sud avec la vigne, les eucalyptus, mais aussi les maisons basses.

*Photo 8 : l'espace mité à « Vilar de Pinheiro », à Vila do Conde, juste après l'embranchement vers l'aéroport - Photo 9 et Photo 10 : des bâtiments industriels et des champs de maïs au sud de Maia - Photo 11 et Photo 12 : un habitat plus dense autour de ISMAI*



### *v. Un espace qui paraît sous pression*

De fait, l'espace périurbain délimité mêle aussi des activités industrielles et urbaines. Le métro traverse le centre ville maiense où la tour ferait presque penser à un gratte-ciel, en plus petit néanmoins.

On passe aussi au dessus de plusieurs axes routiers d'importance dont la quatre voies qui mène à Maia. Il est vrai qu'ils sont nombreux et qu'ils trouvent souvent dans les espaces périurbains un endroit plus facile pour s'épanouir et se multiplier : la ceinture périphérique extérieure de Porto, trois autoroutes vers le Nord, une autoroute vers l'Est, deux vers le Sud. Un nouvel axe pour faciliter l'accès à l'aéroport se constitue d'ailleurs.

Ce ne sont pas les seules activités à s'étendre : l'urbain se développe aussi, que ce soit autour des noyaux existants ou dans les espaces plus préservés.

Finalement l'espace périurbain portuense se démarque du centre historique à forte valeur patrimoniale. Les espaces sont plus banaux et classiques, proches de ce qu'on pourrait trouver dans de nombreuses métropoles européennes. Mais Porto paraît s'étaler plus encore que d'autres.

*Photo 13 : le bâtiment du câmara municipal de Maia.*

*Photo 14 : la voie d'accès principal à Maia au niveau du parc.*

*Photo 15 et Photo 16 : la banlieue immédiate de Maia en plein boom.*

*Photo 17 : la prochaine autoroute vers l'aéroport Sá de Carneiro.*



### **A.3.3) Récapitulatif : les principaux traits**

L'approche sensible nous a permis de donner une vraie teinte au tableau dressé de notre espace d'étude dans la première partie. Le Sud du territoire délimité, sans posséder strictement les mêmes paysages – par exemple les plages et les dunes d'Espinho et de Gaia sont très réputées – présentent des traits identiques. Car l'espace périurbain portugaise possède des caractéristiques propres. Il se démarque du centre ancien et de l'agglomération dense qui l'entoure directement. En l'occurrence, ces principales particularités sont d'être :

- un espace résidentiel mité, en urbanisation discontinue ;
- un espace qui subit une extension urbaine forte et sans cohérence apparente ;
- un espace qui semble présenter de réelles potentialités peu exploitées, font-elles l'objet d'une quelconque protection ou valorisation (forêts, espaces agricoles, dunes, rivières...).

L'approche sensible nous a aussi permis de nous rendre compte que la délimitation de l'espace pouvait manquer de finesse. Les noyaux urbains secondaires, comme celui de Maia ou de Gaia, ont été intégrés alors que sont clairement des espaces urbains. Leur exclusion sera tacite : nous ne chercherons pas à les étudier en particulier, ni à les éviter. L'espace périurbain est plus largement vu ici comme ce qui n'est ni l'urbain, ni le rural, mais un territoire tampon intercalé entre les deux. Cette approche conceptuelle peu limitante tient du fait qu'il s'agit plus de percevoir leur organisation face à l'urbain, en relation avec lui.

Enfin, dernier apport de l'approche sensible et non des moindres, le sentiment que les espaces périurbains portugaises ne sont finalement pas si différents de ceux d'une ville du sud de la France. Cela amène à penser que le cas étudié pourrait être généralisé à d'autres situations européennes. Nous ne partageons pas ce point de vue immédiatement, tant le contexte local semble marquer la réalité de ces espaces et leur développement. C'est ce que la suite tendra à démontrer. Cette étude représente sans doute un intérêt, il restera à déterminer sa mesure. Yann Arthus-Bertrand<sup>40</sup> insiste sur le fait que la France est loin d'être un modèle du développement durable. Personnellement connue, ce sera néanmoins notre comparaison principale. L'étude d'un cas portugais pourrait finalement se révéler plus enrichissant que prévu.

---

<sup>40</sup> dans une émission consacrée au développement durable sur France Inter le 28 Août à 19h

## B) Planification et étalement urbain : un laisser-faire quasi général

### B.1) Contexte : Une compétence récente dont les communes se sont inégalement saisies

L'objet de cette partie est de répondre à la question suivante : les collectivités locales cherchent-elles à limiter l'étalement urbain ?

Selon Christian Brodhag, « le développement durable n'est pas une pratique nouvelle qui viendrait s'ajouter aux outils politiques existants. (...) Il doit non seulement les imprégner, mais aussi permettre de les renouveler, de les coordonner en leur donnant une cohérence ».<sup>41</sup> Nous pensons donc ici que c'est par une planification renouvelée que les pouvoirs publics peuvent promouvoir un développement urbain raisonné. Le cadre théorique resitué, retournons à la situation portugaise. Où en est la planification aujourd'hui ?

#### B.1.1) Point rapide sur la planification portugaise : plusieurs outils disponibles

Figure majeure de la planification communale : le PDM (Plan Directeur Municipal) apparaît en 1982 pour empêcher la prolifération de lotissements illégaux constatée en de nombreux points du pays de Setúbal à Albufeira. Il constitue l'effort principal de l'administration central pour sensibiliser les collectivités à la préparation de leurs plans d'aménagement municipaux permettant une gestion efficace de leur territoire (Miguel Pires Amado<sup>42</sup>). Après un début difficile et la ratification de seulement 8 PDM sur l'ensemble du Portugal en 1992, l'outil se généralise en 1996 et 80% des municipalités ont élaboré et ratifié le leur. Leur dernière révision en 1999 a ouvert la possibilité d'une relecture de leurs principes dans le sens d'une équité entre les composantes économique, environnementale et sociale. En effet, cette perspective de durabilité apparaît dans la loi « Bases de l'Aménagement du Territoire et Urbanisme » de 1998, qui encadre le PDM. Ajoutons que la dernière révision a vu l'apparition de deux sous-figures de planification : le PU (Plan D'Urbanisation) et le PP (Plan de « Pormenor », c'est-à-dire plan détaillé).

<sup>41</sup> Contribution dans la revue Problèmes politiques et sociaux, n°708

<sup>42</sup> dans « Planeamento urbano sustentável », Ed. Caleidoscópio, 234 pages

### Le Plan Directeur Municipal – PDM

Le PDM est en quelque sorte le pendant du PLU (Plan Local d'Urbanisme) français. Il couvre la totalité du territoire municipal. Il s'appuie sur un diagnostic territorial complet (économique, social, biophysique, réseau urbain et viaire...). Il définit un « modèle d'organisation du territoire, les utilisations et les stratégies de localisation, de classification et de qualification des espaces et des sols ». Il doit proposer aussi une « synthèse de la stratégie de développement et d'aménagement territorial », notamment en développant les orientations de la politique foncière prévue, ou encore en définissant un programme de l'habitat (article 86 et 88 du décret de loi n° 555 du 16 décembre 1999).

C'est par sa structure, l'élément principal dans le développement et la mise en application d'une stratégie d'action locale selon Miguel Pires Amado. Les avis restent par ailleurs divisés. Le nouveau PDM tel que la loi de 1999 le définit, devient au contraire des PDM de première génération, un véritable instrument de promotion et de transformation du développement (Carvalho, 2000<sup>43</sup>). D'un autre côté, à travers son zonage de lieux où il est possible ou non de construire, amène à ce que tous les périmètres urbains soient sous-dimensionnés, sans aucune préoccupation sociale ou environnementale.

### Le Plan d'Urbanisation PU

Le PU peut recouvrir tout ou partie du périmètre urbain municipal. Cet instrument définit l'organisation spatiale dans le but d'obtenir un équilibre dans la composition urbaine (articles 90 et 92 du décret de loi n° 555 du 16 décembre 1999).

Il se compose plus précisément d'une caractérisation de la zone concernée qui permet l'élaboration d'un schéma d'organisation urbaine. C'est dans ce schéma qu'il est possible selon Miguel Pires Amado de coordonner des actions stratégiques de développement durable.

---

<sup>43</sup> « *Administração urbanística* », J. Carvalho, Ed. du Camara Municipal de Évora

### **Le Plan de Détail (« Plano de Pormenor » - PP)**

C'est une figure applicable à des zones spécifiées du territoire municipal. Il présente à un niveau détaillé la forme d'occupation des sols et une base rigoureuse pour l'élaboration et le développement de projets d'infrastructures.

Cette figure la plus proche de la phase de transformation de l'espace urbain. Miguel Pires Amado regrette l'inexistence d'une phase d'analyse de l'état de référence et l'absence de participation de la population à la décision de l'administration locale. D'un autre côté, le PP met en avant l'attention particulière qu'il faut porter à l'interaction entre les trois composantes de la soutenabilité durant la transformation de l'espace.

Ainsi, depuis 1999 ces trois instruments marquent l'évolution de la planification locale dans un sens plutôt positif en direction du concept de développement durable, rendant sa prise en compte nécessaire, alors qu'elle était inexistante, pour garantir l'efficacité et l'accomplissement du développement urbain.

### B.1.2) La situation portuense : un engouement inégal

Il y a déjà plusieurs années que toutes les municipalités de l'AMP possèdent leur PDM. Certains sont même en cours de révision. En revanche, la production de plans de niveau inférieur (PU = « Plano de Urbanização » et PP = « Plano de Pormenor ») varie significativement d'une commune à l'autre.

D'après la carte qui présente à la fois les plans « publicados »=publiés, comme ceux « em curso » = en cours d'élaboration, deux communes se distinguent : Espinho et Matosinhos. Il est certain que leur nature plus urbaine est une explication (2700 hab./km<sup>2</sup> pour Matosinhos, 1500 pour Espinho). Cela ne peut cependant cacher le manque général de production de plans d'ordre inférieur. Pour Paolo Pinho<sup>44</sup>, ce seront surtout ces plans qui pourront contribuer directement et de manière décisive à l'amélioration de la qualité de l'environnement urbain des populations.



Carte 9 : Les figures de planification territoriale sur l'agglomération portuense – Source : Atlas AMP

Dans ce contexte national et local, un cas se détache plus particulièrement dans l'espace considéré : le « Plano estratégico de desenvolvimento sustentável do concelho de Maia » (=Plan stratégique de développement durable du la commune de Maia). Cette expérience unique représente ce qu'il y a de plus avancé au niveau de la prise en compte du développement durable dans la planification portuense.

<sup>44</sup> Professeur au FEUP, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto

## B.2) Comparaison : le Plano de desenvolvimento sustentável de Maia et le Plan d'Aménagement et de Développement Durable

Pour nous permettre de mieux saisir le contenu du plan de Maia et sa portée stratégique, nous avons choisi d'effectuer une comparaison avec ce que nous avons identifié de plus proche en France : le Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD). Nous chercheront à répondre à plusieurs interrogations :

1- *Est-ce que le plan de Maia, commune que nous avons considéré comme périurbaine, est un document de planification durable ?*

C'est l'objet de la comparaison, donner un indicateur : la situation française.

2- *Ce document prône-t-il la limitation de l'étalement urbain ? Si oui, quels moyens met-il en œuvre ?*

3- *Propose-t-il des solutions particulières aux espaces périurbains de Maia ?*

Il faut rappeler ici la situation de l'espace étudié : 130.000 habitants, 1500 habitants au km<sup>2</sup>. Ainsi, l'échelle est double : Maia possède un centre urbain entourée d'espaces périurbains, tout en étant le périurbain de Porto. La comparaison devra en conséquence être suffisamment détaillée pour permettre de juger de l'approche scalaire développée.

Nous précisons que dans cette partie certaines citations seront faites en portugais dans le texte pour coller à la réalité, la traduction figurera systématiquement en bas de page.

### B.2.1) Définition rapide des plans

#### *i) Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (P.A.D.D.)*

#### Contexte

La loi Solidarité et renouvellement urbain (S.R.U.) du 13 décembre 2000 réforme en profondeur l'approche publique de l'évolution et de l'aménagement des villes. Le plan local d'urbanisme (P.L.U.), qui se substitue au plan d'occupation des sols (P.O.S.), n'est pas uniquement un document d'urbanisme réglementaire : le P.L.U. expose le projet global d'urbanisme ou "projet d'aménagement et de développement durable" (P.A.D.D.) qui résume les intentions générales de la collectivité quant à l'évolution de son territoire : il exprime un véritable projet de ville.

## Qu'est ce qu'un PADD ?

Le PADD constitue la distinction essentielle entre le contenu du POS et celui du PLU. Il s'agit d'un document politique exprimant le projet de la collectivité locale à l'horizon de 10 à 20 ans.

Il était à l'origine opposable aux tiers. Cette disposition génératrice d'une insécurité juridique importante a été supprimée par la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003. Toutefois, le zonage et le règlement écrit doivent être en cohérence avec celui-ci. De même, toute modification du PLU doit rester cohérente avec le projet urbain exprimé dans le PADD. Cette notion de cohérence, d'une interprétation souple, assure la sécurité juridique du document, tout en préservant une certaine portée au PADD.

A proprement parler, le projet d'aménagement et de développement durable définit les orientations générales en matière d'aménagement et d'urbanisme. Il fonde et motive les règles d'urbanisme imposées par la collectivité et s'inscrit dans la continuité de la phase d'élaboration, avant l'écriture du règlement du PLU.

### *Ce qu'il faut retenir*

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable est un des documents constitutifs du dossier du Plan local d'Urbanisme (PLU) et du dossier du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT). Il fixe selon la loi du 9 juin 2004, « les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile. »<sup>45</sup>

<sup>45</sup> Article R122-2-1 inséré par décret n°2004-531 du 9 juin 2004 art. 1 III Journal Officiel du 13 Juin 2004

### *ii) O Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável*

Le plan stratégique de développement durable est un document stratégique de planification durable. Selon le président du Câmara Municipal de Maia, António Bragança Fernandes, il permet “a criação de estruturas sólidas de sustentação de um processo evolutivo (...), coerente et equilibrado”<sup>46</sup>. C’est donc là aussi un projet de base sur lequel s’appuie le développement futur du “concelho”, qui s’appuie sur les réalités du territoire. Ce que confirme António Bragança Fernandes : “Pensar a longo termo e para o futuro, mas tendo em conta o passado”<sup>47</sup>.

Cependant, il est important d’insister sur le fait que ce plan stratégique est une démarche ponctuelle et innovante : Maia est en effet le seul « concelho » portugais à se doter d’un tel document. Ce n’est en aucun cas une figure de plan statutaire. Paolo Pinho, coordinateur général du plan de Maia, souligne sa totale liberté : “Enquanto coordenador tive total liberdade para o preparar”<sup>48</sup>.

Ainsi cette étude comparative permettra d’apprécier le plan de Maia au regard de la démarche française, mettant en exergue les similarités mais aussi le particularisme d’un document singulier dans le contexte portugais.

### *iii) Validation de la démarche comparative*

S’appuyant sur les réalités du territoire pour lesquels ils sont constitués, le PADD et le « plano estratégico de desenvolvimento sustentável » sont donc tous deux des documents stratégiques qui amènent une réflexion durable de développement.

La première similarité est déjà leur dénomination : même si au terme « plan », le mot « projet » a été préféré dans le cas français, relevant le caractère plus prospectif de ce dernier.

Le PLU, Plan Local d’Urbanisme, dont le PADD fait partie est notamment composé d’un diagnostic sur lequel le PADD s’appuie. C’est bien le PLU qui est le document de planification à part entière. Alors pourquoi ne pas comparer PLU et « plano estratégico de desenvolvimento sustentável » ?

<sup>46</sup> La création de structures solides de soutien d’un processus évolutif (...) cohérent, et équilibré

<sup>47</sup> Penser à long terme pour le futur, mais en prenant en compte le passé

<sup>48</sup> En tant que coordinateur, j’avais une totale liberté pour le [le plan de Maia] préparer

En réalité, la réponse est qu'il serait plus logique de comparer PLU et PDM (Plano Director Municipal), le caractère innovant du « plano estratégico de desenvolvimento sustentável » s'approche plus dans sa démarche et son esprit du nouveau PADD français. D'autant que dans sa note introductive, M. Paolo Pinho en notant la dimension durable du plan de Maia, reconnaît l'inspiration des procédures type Agenda 21. Cette référence rejoint l'état d'esprit dans lequel sont élaborés les PADD. Notons que nous ne réaliserons pas ici une comparaison entre le « plano estratégico de desenvolvimento sustentável » et le PADD d'une ville particulière en France. En revanche, de nombreux exemples viendront éclairer le cas français.

### **B.2.2) Comparaison des plans**

#### *i) Forme et structuration : un air de famille*

Le « plano estratégico de desenvolvimento sustentável » de Maia se présente sous la forme d'un livre au format agréable, disponible au « Câmara Municipal ». Sa structure interne est très classique :

- 1<sup>ère</sup> Partie : Diagnostic ;

Dans cette partie, est dressé un portrait relativement complet de la commune dans les domaines social, économique, démographique, immobilier et environnemental.

- 2<sup>ème</sup> Partie : Stratégie ;

Sont définis dans cette partie les grands secteurs d'intervention, chacun déclinés en « objetivos estruturantes », objectifs structurants. Ces derniers préparent la partie suivante et la désinence des lignes d'actions.

- 3<sup>ème</sup> Partie : Propositions.

Dans cette ultime tranche, les projets d'intervention, ainsi que les moyens pour y parvenir, sont présentés. Chaque projet fait l'objet d'une fiche type, résumant sa situation géographique, la situation actuelle, l'intervention proposée et les partenaires concernés. Une cartographie permet de situer immédiatement la situation.

Quant au PADD, le document, consultable en mairie, comprend deux parties :

Une partie obligatoire qui exprime les orientations générales d'urbanisme et d'aménagement du territoire communal ou de l'ensemble de communes concernées, si le PLU porte sur plusieurs communes. Cette partie peut être relativement courte et synthétique.

Une partie facultative qui peut définir d'une manière plus précise les orientations et prescriptions particulières concernant des espaces ou des quartiers ou des actions publiques soit thématiques, soit sectorisées (par quartier, îlots, immeubles...). Cette partie est plus technique mais souvent plus détaillée.

### Discussion

Ainsi, à première vue, les deux documents ont une structure tout à fait similaire. Si ce n'est que la partie diagnostic du « plano estratégico de desenvolvimento sustentável » n'apparaît pas dans le PADD, ce diagnostic étant une partie à part entière du PLU.

Ainsi, nous étudierons moins la première partie du « plano estratégico de desenvolvimento sustentável », le diagnostic proposé, puisqu'il est dans le cas français, séparé de la partie stratégique qu'est le PADD, même si ce dernier s'appuie comme dans le cas portugais sur les constats dégagés dans le diagnostic.

En revanche, on note dans les deux parties suivantes une grande similarité des thématiques abordées et de la pensée qu'épousent ces deux documents. Au niveau de la sémantique même, « plano estratégico de desenvolvimento sustentável » et PADD sont très proches. Dans le premier, on emploiera « grands secteurs d'interventions » pour ce que le PADD nomme « orientations générales ». La troisième partie, plus détaillée, propose des « projets d'intervention » pour, dans le cas français, des « prescriptions particulières ». Cependant ces petites nuances de vocabulaire font déjà apparaître que le document portugais est un document de planification, plus carré, alors que le PADD serait davantage un document qui oriente, c'est-à-dire qui influe, encadre le développement de la commune sans pour autant inscrire de manière exhaustive les actions potentielles. D'autant que cette dernière partie du PADD n'est dans le cas français pas obligatoire.

## ii) Méthodologie et Démarche employées : liberté et rigueur conduisent au même résultat

La méthodologie à employer pour la mise en place d'un PADD appelle à la coopération entre les différents acteurs concernés ; il est élaboré par la commune sous la responsabilité du maire. Rappelons que le PLU et a fortiori le PADD peut être réalisé en France à l'échelle intercommunale.

Les habitants peuvent être associés à l'élaboration des PADD dans le cadre de réunions d'information, de consultation ou de concertation menées par la municipalité suivant les modalités que celles-ci ont fixé. Les habitants peuvent également être associés plus étroitement tout au long du processus s'ils appartiennent à une association locale d'utilisateurs agréée. Ils peuvent également exprimer leur avis dans le cadre de l'enquête publique lancée avant l'entrée en vigueur définitive du document

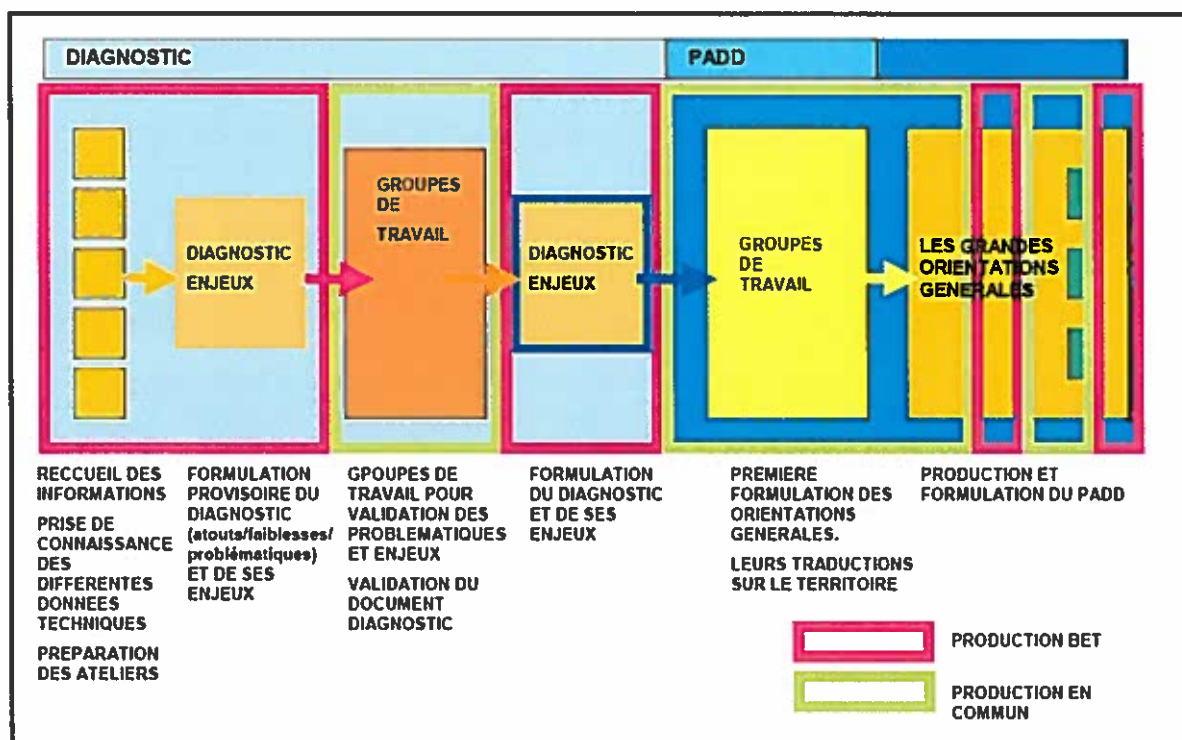


Figure 3 : Méthodologie officielle proposée par le gouvernement français  
sur le cas de la commune de la Teste de Buche (Gironde)

D'après la figure de la page précédente, on s'aperçoit que plusieurs étapes marquent l'élaboration d'un PADD. Après la réalisation du diagnostic du territoire concerné, le plus souvent par un bureau d'études ou une agence d'urbanisme, des groupes de travail sont formés pour valider les problématiques retenues. Arrivent alors la première formulation des orientations générales. Pour valider cette étape, la ou les commune(s) concernée(s) organisent des groupes de travail pour élaborer son projet de territoire et ses traductions sur le territoire.

Dans le cas bordelais par exemple, où un PADD a été élaborée à l'échelle intercommunale, 4 commissions thématiques – environnement et espaces naturels, habitat et formes urbaines, déplacements, économie et équipements – ont mené leurs travaux pour aider à définir les grandes orientations du futur projet d'aménagement et de développement de l'agglomération. Ces approches croisées ont permis la finalisation des orientations du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) qui ont été soumises à plusieurs débats successifs d'orientations communautaires. Une fois avalisées, les grandes orientations ont été formulées dans le document final du PADD (travail réalisé le plus souvent par un bureau d'études).

Comparée à la démarche très encadrée de conception du PADD, le « plano estratégico de desenvolvimento sustentável » assume la liberté due à son caractère innovant. Cependant, dans la note introductive réalisée en début de rapport par le coordinateur M. Paolo Pinho, de nombreuses analogies apparaissent à nouveau.

D'une part, l'équipe technique ayant réalisé le plan de Maia est une équipe universitaire du « Laboratório de Planeamento da FEUP<sup>49</sup> », qui regroupe des spécialistes en architecture, ingénierie civil, paysagisme et SIG. C'est tout à fait le modèle d'équipe qu'on retrouve dans les bureaux d'études ou les agences d'urbanisme français pour élaborer un document type PADD.

---

<sup>49</sup> FEUP : Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto dont Mr Paolo Pinho est "Professor Catedrático"

Pour la méthodologie employée, il est noté qu'il a été nécessaire de « incorporar alguma investigação aplicada »<sup>50</sup>. Bien qu'il souligne l'inexistence d'un quelconque support législatif ou réglementaire qui aurait permis d'encadrer l'élaboration de ce plan, il convient de la nécessité d'avoir établi des ponts avec les différents départements de la municipalité. « Recolharam-se críticas, sugestões e propostas »<sup>51</sup>. La navette entre équipe technique élaboratrice du plan et municipalité, bien que moins conventionnelle, a été tout aussi réelle que ce que le cas français suggère. Enfin, on note la possibilité de participation des « entidades externas à Câmara, representando legitimamente os mais variados interesses locais, ao longo de várias sessões de apresentações públicas »<sup>52</sup>, ce qu'on retrouve dans la démarche du PADD.

Ainsi, bien que nouvelles, les méthodologies et démarche employées pour l'élaboration du « plano estratégico de desenvolvimento sustentável » sont en tout point semblables à celles employées dans le cas du PADD.

### *iii) Les objectifs visés : une approche stratégique semblable*

Nous allons dans cette partie nous pencher avec plus d'intérêt sur la seconde partie du « plano estratégico de desenvolvimento sustentável » de Maia.

Les objectifs stratégiques sont divisés en trois parties :

- i. Modelo Territorial ;
- ii. Ambiente urbano ;
- iii. Ordenamento paisagístico peri-urbano e dos espaços rurais.

Dans l'introduction de cette partie, il est rappelé l'attachement au précepte de développement durable pour la promulgation des objectifs avec une référence à ses trois piliers : « obtenção de (...) (um) desenvolvimento social e económico, e de um ambiente saudável e sustentável »<sup>53</sup>. L'idée défendue est qu'il ne s'agit pas seulement de voir le territoire du "concelho" comme un ensemble d'espaces habitables et productifs, mais aussi comme un espace de sociabilité et de convivialité.

<sup>50</sup> Incorporer une certaine investigation appliquée

<sup>51</sup> Nous avons recueilli des critiques, des suggestions et des propositions

<sup>52</sup> Entités externes à la municipalité, représentant légitimement les intérêts locaux les plus variés, durant plusieurs sessions de présentation publique

<sup>53</sup> Obtention d'un développement social et économique, et d'un environnement sain et durable

Il s'agit de promouvoir l'utilisation et la sauvegarde de ressources existantes, naturelles et patrimoniales, ainsi que le maintien des équilibres, en particulier dans les zones sensibles d'interfaces (urbain – périurbain – rural).

Concernant le PADD, l'attachement au développement durable est aussi rappelé dans le document exemple diffusé par le ministère de l'équipement au travers des piliers reconnus du PADD : Environnement et paysage, Économie, et Équilibre social. Notons aussi que la recherche des équilibres est affirmée comme un des principes du PADD. Les thématiques de préservation des ressources endogènes, de sociabilité, de convivialité... sont aussi de thématiques qu'on retrouve dans la majorité des PADD, comme c'est le cas pour celui de la commune de Montlouis-sur-Loire (Indre-et-Loire), ou de Rouen (Seine-Maritime). C'est là encore une adéquation entre les deux plans étudiés.

Notons tout de même que la question des transports et la question de favoriser la mutation des modes de déplacement, tout comme le renouvellement urbain sont des thématiques fortes, davantage affirmées dans le PADD français.

### Déclinaison de la stratégie

Pour poursuivre la comparaison entre plans français et portugais, nous allons entrer davantage dans le détail et la déclinaison à proprement parler des axes stratégiques.

Pour cela, nous allons dresser un tableau comparatif entre les objectifs déclinés dans la partie stratégique du « Modelo territorial » du « plano estratégico de desenvolvimento sustentável » de Maia et certaines stratégies correspondantes du PADD de la ville de Montlouis-sur-Loire (Indre-et-Loire). Il s'agit de faire apparaître les similitudes mais aussi le décalage parfois constaté entre les nécessités et donc les objectifs d'un territoire français et portugais.

Notons que la ville de Montlouis-sur-Loire a une population d'environ 10.000 habitants et se trouve en périphérie de l'agglomération de Tours qui compte environ 300.000 habitants. Ce qui en fait une commune 10 fois moins peuplée que le concept de Maia (qui compte environ 120.000 habitants). Nous garderons à l'esprit cette différence d'échelle même si elle influe peu sur la vision prospective développée dans chacun des documents.

Modelo territorial – Maia		Montlouis /s Loire	
Activité économique	Développement des secteurs tertiaire, secondaire et primaire.	Permettre le développement de sites commerciaux	Qualifier et diversifier l'activité économique
	Renforcement du parc industriel existant	Valoriser les zones d'activités existantes	
	Préservation de l'activité agricole traditionnelle	Créer un site d'activités tertiaires	
Structure territoriale	Renforcement de la position de Maia dans l'AMP		Construire un territoire cohérent entre ville et vignes
	Croissance et consolidation de la ville de Maia	Entretenir et consolider la ville constituée	
	Structuration et consolidation interne des pôles urbains de la ville	Choisir des sites pertinents d'extension urbaine	
Accessibilité	Développement d'un système de transport efficace	Favoriser l'accès aux gares	Faciliter les déplacements et rééquilibrer les modes
	Tendre à une couverture totale par le réseau viaire et amélioration de la qualité des infrastructures	Développer et mailler le réseau de circulation douce	

Figure 4 Tableau comparatif et non exhaustif entre stratégies développées au sein des plans portugais et français

Première constatation d'ordre général, on retrouve nombre d'objectifs structurants semblables d'un territoire à l'autre.

D'autre part, on perçoit la même manière d'aborder la problématique économique. Les deux territoires ont des thématiques à la fois agricoles et tertiaires. La valorisation des zones d'activités existantes tout en se tournant vers des activités tertiaires supérieures, et la préservation de leur activité agricole (Montlouis étant une appellation de vin de Loire assez renommée) sont au centre de leurs priorités. La prise en compte particulière de l'activité industrielle à Maia est liée à l'activité industrielle sur la commune. Il s'agit de concentrer les industries dans des zones prévues à cet effet, pour en réduire les nuisances, et de mettre en place une politique d'attraction des entreprises peu polluantes. Mont-Louis, dont l'activité industrielle est inexistante n'a pas besoin d'aborder la question.

Ainsi, c'est ce qui est écrit noir sur blanc dans le texte, l'objectif au sein du plan de Maia correspond au premier niveau du modèle de concentration décentralisé. C'est-à-dire permettre le repositionnement de Maia au sein de l'agglomération portuense en diminuant sa dépendance face à Porto et en renforçant le processus de soutenabilité métropolitaine (en quelque sorte une diversification des activités au niveau de Maia qui entraînerait moins de dépendances).

Autre point d'importance, un des trois objectifs est l'« **Ordenamento paisagístico peri-urbano e dos espaços rurais** » (=l'aménagement paysager périurbain et des espaces ruraux).

Premier secteur d'intervention : la protection de ressources naturelles, au premier rang desquelles les ressources hydriques. Le second sous-objectif défend en effet la mise en place d'une politique de conservation des sols. Ils visent en particulier les sols situés au contact de l'urbain, dégradés, soumis à une érosion accélérée. Enfin, le dernier sous-objectif consiste à renforcer et valoriser le végétal, pour maintenir la biodiversité, mais aussi promouvoir une image verte de Maia.

Deuxième secteur : les activités agricoles et forestières. Il s'agit là de permettre la préservation de la mémoire du paysage culturelle et de valoriser les potentialités agricoles de Maia. En outre, le plan promeut la réduction de l'exploitation forestière pour réduire les risques d'incendie (problème particulièrement prégnant au Portugal).

Le dernier secteur est relatif au patrimoine bâti et aux valeurs paysagères. Les objectifs sont la sauvegarde et la consolidation des noyaux périurbains et de l'environnement rural. Il s'agit aussi de l'intégration paysagère des lignes à haute tension et de l'encadrement des voies routières et ferroviaires.

## Discussion

On voit que le plan propose une stratégie détaillée qui vise les espaces périurbains en particulier. Cette dernière n'est pas singulièrement innovante mais sa précision pousse à croire que les objectifs visés sont adaptés au développement de Maia. La limitation de l'extension urbaine n'est pas citée directement mais clairement sous-entendu.

Ainsi, que ce soit au Portugal ou en France, le développement durable des territoires passe par une valorisation des ressources endogènes et un développement tourné vers des activités supérieures, adaptées à l'échelle du territoire, dans les domaines touristique et commercial principalement.

Au niveau de la structuration territoriale, l'exigence de la durabilité renvoie, dans la dynamique de croissance dans laquelle sont placées les deux communes, à pérenniser l'installation des nouveaux habitants autour des noyaux urbains déjà existants.

Au niveau de l'accessibilité, là encore, il y a concordance des objectifs puisque les deux communes cherchent à renforcer la place offerte aux transports collectifs et doux (dans le texte portugais on dit « mais amigos do ambiente »). Cependant, le renforcement du maillage du territoire par le réseau viaire reste une problématique d'importance dans le cas de Maia où l'on parle de hiérarchisation du réseau, de promotion du réseau secondaire... pour mieux gérer la circulation automobile. A Montlouis, c'est clairement la circulation douce (piétonne et à vélo) qui est au centre de l'attention. Ce petit décalage n'est pas seulement dû aux différences de taille entre les deux cas étudiés, mais tend à confirmer l'avance française dans le domaine des modes de transport alternatifs à l'automobile.

Cependant, à quelques nuances prêtes, due au léger décalage des réalités françaises et portugaises, la partie stratégique des plans étudiés est analogue. On retrouve cette similitude autant dans l'état d'esprit où les questions sont abordées, puisque les « objetivos estruturantes » (= objectifs structurants) sont équivalents d'un plan à l'autre, que dans les lignes d'actions proposées.

#### *iv) Les propositions effectives : organiser le développement de l'espace*

Cette partie particulièrement détaillée dans le cas du « plano estratégico de desenvolvimento sustentável » de Maia, ne trouve que très rarement d'équivalent dans le cas des PADD français. Les propositions d'actions françaises sont aussi détaillées de manière cartographique mais elles le sont de manière beaucoup moins précise et moins ciblée par rapport à l'action proposée.

Dans le cas d'Issy-les-Moulineaux, commune de la banlieue parisienne, on trouve dans le PADD une carte concernant la problématique paysagère. Le zonage des entités paysagères est simple : en rose le tissu urbain dense, en jaune une zone pavillonnaire, en vert les bois, en orange les points du paysage qui méritent une mise en valeur. Pour cela, des « percées » sont dégagées vers ces points et des plantations viaires sont préconisées.

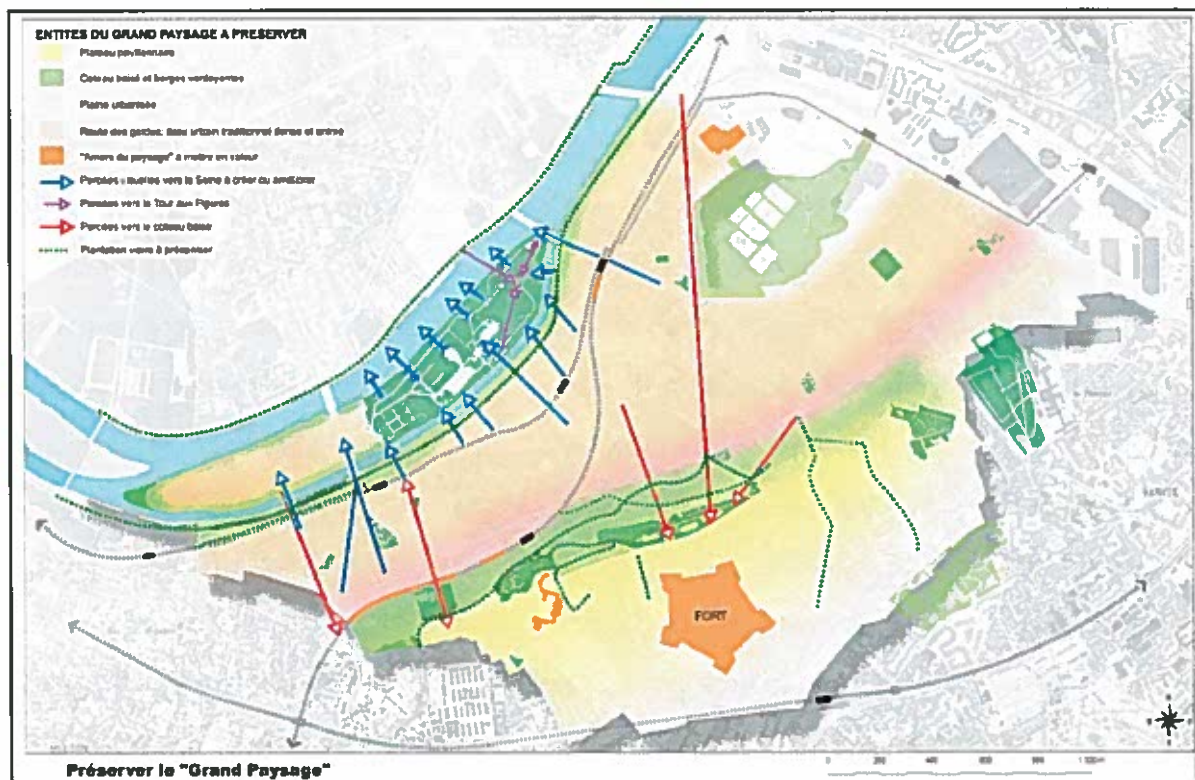
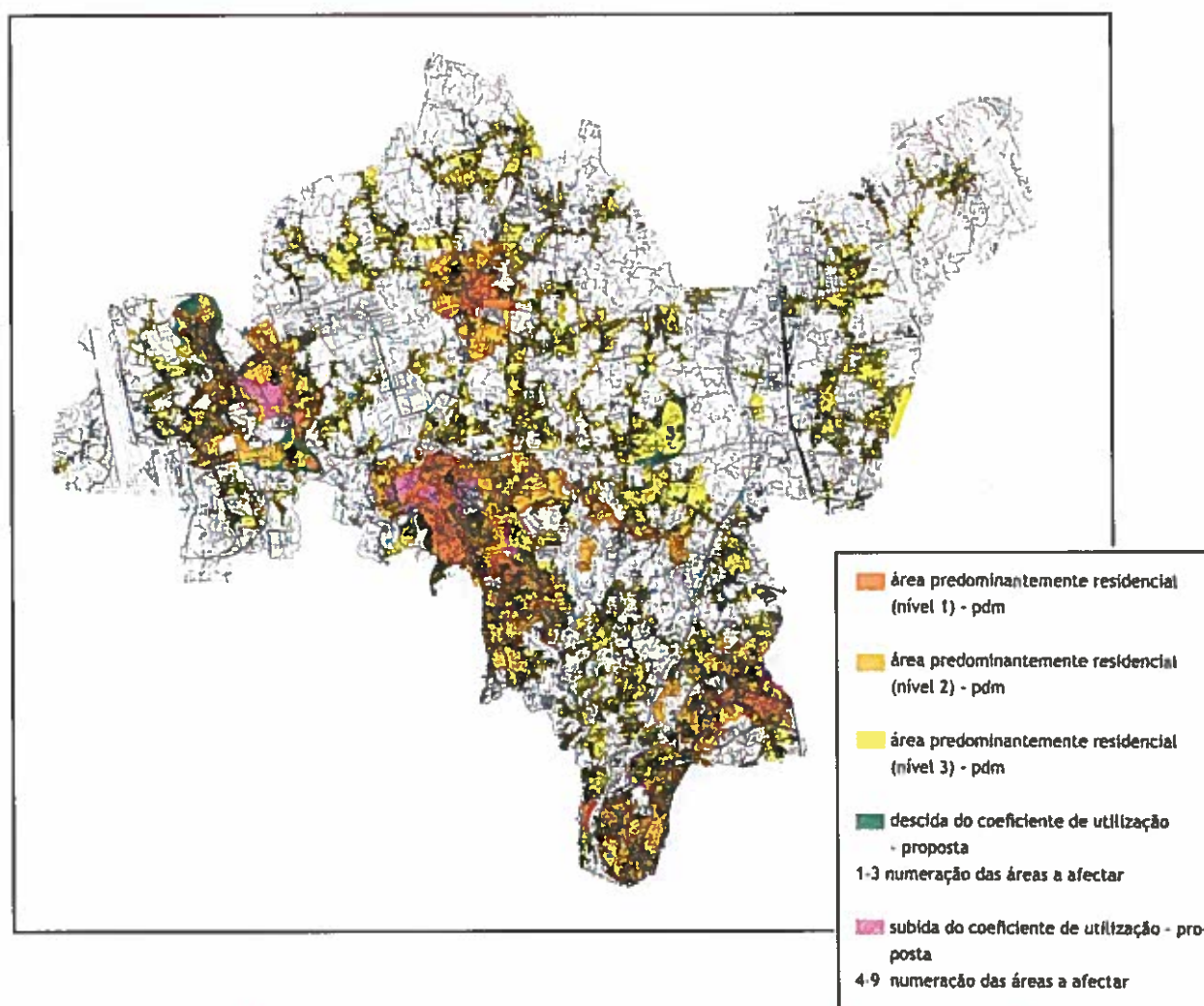


Figure 5 : Carte « Préserver le Grand paysage » à Issy-les-Moulineaux, en banlieue parisienne –

Source : PADD d'Issy-les-Moulineaux

En comparaison, on trouve dans le « plano estratégico de desenvolvimento sustentável » de Maia une quinzaine de cartes qui sont des propositions de projets correspondant aux stratégies développées. Ils sont plus ou moins en rapport avec la problématique paysagère, que ce soit l'intégration urbaine et paysagère des zones frontières (projecto n°21), l'encadrement paysager de l'aéroport Francisco Sá Carneiro (projecto n°8), ou encore la requalification des rives des rivières (projecto n°11).

Enfin on peut noter en toute fin de rapport la présence de recommandations générales qui proposent des schémas détaillés de mise en œuvre concrète des actions précitées.



Carte 10 : Le projet n°10 : Modification des niveaux et des typologies d'utilisation des sols définies dans le PDM – Source : Atlas AMP<sup>54</sup>

Prenons l'exemple du Projet n°10. L'intervention s'inscrit dans la révision du PDM. Les couleurs jaune à orange indiquent les zones à dominance résidentielle établies dans le PDM selon leurs niveaux.

La proposition faite ici vise à détourner la croissance résidentielle des zones 1 à 3, dont l'extension possible est indiquée en vert, pour la concentrer sur les zones 4 à 9, suivant le halo violet. L'objectif est inscrit dans le texte attenant à la carte : combler les espaces interstitiels non occupés dans les agglomérations urbaines. On retrouve là une des mesures type de limitation de l'extension urbaine.

<sup>54</sup>Paulo Pinho, Laboratório de Planeamento do Território e Ambiente, 2006 - *Atlas da Área Metropolitana do Porto*

### Discussion

A la vue de cette étude comparative, on peut conclure sur de nombreuses similitudes entre le « plano estratégico de desenvolvimento sustentável » de Maia et le PADD français. L'esprit dans lesquels ils sont pensés, la démarche adoptée, le document stratégique final et les propositions d'actions sont en effet tout à fait semblables. Cela s'inscrit dans le sens d'une uniformisation des politiques d'aménagement mises en place dans les pays de l'Union Européenne. Cela tient aussi à la généralisation du concept de développement durable qui est la pierre centrale du plan de Maia comme des PADD français. On retrouve le mot durable ou sustentável dans les deux cas.

Cependant, il faut reconnaître que le plan de Maia est beaucoup plus complet et plus riche que la grande majorité des PADD des communes ou intercommunalités françaises. Il faut noter aussi que sa qualité n'a rien à envier à son pendant français. Cela est due au fait que sa fonction est d'être un document plus large pour la commune de Maia, dans le cadre de la révision de son PDM. Le PADD n'est qu'une partie du PLU, et son objectif est véritablement d'introduire dans les documents locaux d'urbanisme une plus grande réflexion sur l'avenir de la commune à moyen et long terme.

On peut donc conclure que le plan de desenvolvimento sustentável de Maia est la teinte durable donné à son PDM, dans le sens de ce que souhaitait Christian Brodhag. La réponse est donc affirmative à la première question que nous nous sommes posée au début de cette partie : **c'est un document de planification durable**. Comme il se base sur un diagnostic complet, les solutions proposées tentent d'être adaptées aux réalités constatées. Un tableau récapitulatif, qui met en relations le diagnostic pré-cité et les réponses stratégiques développées, nous permet de justifier cette remarque.

Concernant l'étalement urbain, la réponse apportée est double. Il s'agit de concentrer l'urbanisation autour des lieux existants. Plus globalement, il s'agit aussi d'assurer un développement stratégique de la commune afin qu'elle devienne moins dépendante de Porto en diversifiant ses activités. En quelque sort, Maia ne souhaite pas devenir la banlieue résidentielle de Porto.

Le plan préfère à un étalement urbain irraisonné nourri par la population de la commune de Porto, un développement maîtrisé grâce à une organisation stratégique de l'espace. Il propose une stratégie à deux échelles : Maia souhaite continuer à se renforcer (démographiquement, économiquement) au sein de l'agglomération portuense, mais durablement et en conservant la qualité globale des espaces qui garantissent son attractivité. Ses espaces périurbains bénéficient dans ce sens de protections particulières, qui visent à maintenir des activités agricoles et forestières et une certaine qualité paysagère. Les réponses aux deux autres questions posées en début de partie sont donc aussi affirmatives. L'approche scalaire est double et particulière aux espaces périurbains maienses, l'organisation spatiale stratégique préférée au développement irraisonné.

Nuançons pour terminer la force de ce document par son unicité. C'est la seule démarche de ce type répertoriée aujourd'hui au Portugal, et donc logiquement au sein de l'AMP. Elle ne constitue pas encore un passage obligatoire dans la constitution des PDM des concelhos.

### **B.3) Élargissement : Quelle planification pour une réponse durable appropriée au cas portuense ?**

Le présent paragraphe est le développement d'idées personnelles, s'appuyant sur les grandes lignes démontrées précédemment et les entretiens réalisés principalement avec les acteurs informels (enseignants et étudiants du FEUP).

#### **B.3.1) Maia l'exception ou Maia l'avant-gardiste ?**

##### *Trois sur neuf dans le sens de la durabilité*

Comme on l'a vu, la planification portuense est aujourd'hui une compétence propre à chacune des municipalités de l'agglomération et recouvre des réalités diverses et variées. Le fossé est grand d'une commune à l'autre. D'un côté, cinq des huit municipalités périurbaines retenues n'encadrent pas ou peu leur développement urbain : par exemple Vila do Conde ou Vila Nova de Gaia ne comptent respectivement qu'un et trois Plans d'Urbanisation – PU – (c'est-à-dire une planification plus fine, le meilleur moyen selon Paulo Pinho d'aller dans le sens de la durabilité). A contrario, Matosinhos et Espinho multiplie PU et PP et en conséquence produisent un encadrement plus adapté aux réalités du territoire, dans le sens de la durabilité (cf. carte 9 page 68 – 2<sup>ème</sup> partie B.2.1). La situation de Maia a été exposée tout au long des pages précédentes : son plan de développement durable s'inscrit comme son nom l'indique dans la veine d'une planification soutenable.

##### *L'émergence d'une solution à Maia : hasardeux, circonstanciel ou politique ?*

La question posée ici est plus précisément : Maia ne produit-elle pas un tel document seulement parce que sa situation le permet ?

Elle est aujourd'hui citée comme la commune la plus attractive de l'espace, attractivité renforcée par le développement du nouvel aéroport de l'agglomération. Démographiquement, la croissance y a été la plus forte de l'AMP entre 1994 et 2004 (+3% par an<sup>55</sup>). A contrario, elle a été faible à Espinho et Matosinhos (quasi nulle pour la première, autour de 0,9% par an pour la seconde).

---

<sup>55</sup> Taux d'évolution annuel moyen – données : INE

Logiquement, les planifications avancées sont liées. L'évolution de la planification à Espinho et Matosinhos s'apparente à de la broderie. On y constate une multiplication de la protection et de l'encadrement du développement de certains espaces sensibles. Mais il leur manque un document d'organisation global. Isabel Vazquez précise que les deux communes ont peur de trop encadrer et de devenir moins compétitives face aux autres.

Ainsi, vraisemblablement parce qu'elle considère bénéficier d'une certaine marge pour se le permettre, Maia reste aujourd'hui une exception au sein de l'agglomération portuense. C'est la seule à produire un document qui organise globalement et plus finement le développement de sa commune dans le sens d'une durabilité affichée.

Pour répondre à la question posée en titre, l'émergence de ce type de document à Maia n'est pas un hasard, c'est un choix politique. La note du maire de Maia en première page du Plan de Maia va en ce sens. Permis par les circonstances favorables, il faut donc souligner la force du document maiense car c'est une démarche précurseur.

### **B.3.2) Limiter l'étalement urbain à Porto : une priorité, une nécessité ou une simple vue d'esprit ?**

Maia n'est pas la seule à bénéficier de nombreux indicateurs au vert. D'autres communes gagnent en population telle Vila Nova de Gaia, qui est devenue la commune la plus peuplée de l'Aire Métropolitaine. Pour cela, elle est entrée dans une concurrence affichée face à Porto. Disposant d'une réserve foncière importante, elle est d'abord devenue une commune « dortoir », offrant des logements plus confortables, moins chers et tout simplement neufs aux habitants du centre de Porto. La deuxième phase est l'attraction de nouvelles activités sur le territoire – en mai 2006, les journaux ont fait grand bruit des tractations menées par Vila Nova de Gaia pour arracher l'installation du nouveau super grand centre commercial de l'agglomération (« Corte Inglês ») promis à Porto.

Cette situation est très semblable à celle constatée en France dans les années soixante, soixante-dix. Mais l'amorce d'un réinvestissement de l'hyper-centre de Porto n'apparaît pas. Son classement au patrimoine de l'UNESCO en fait un espace d'intervention plus encadré, d'autant que la municipalité a affiché son intention de conserver son caractère « populaire ». Il semblerait que soient pour l'instant évitées les erreurs d'une rénovation qui augmenteraient le prix des logements et entraînerait un phénomène bien connu de « gentrification ». **L'étalement urbain reste donc tout à fait d'actualité** (et c'est là une remarque tout à fait subjective faite après avoir vécu 5 mois à Porto, nous ne possédons pas de chiffres après 2004).

Dire qu'il est absolument nécessaire de lutter contre l'étalement urbain à Porto est nécessairement notre approche, car dans la logique de la ville compacte présentée en première partie. Ce serait vraisemblablement l'approche défendue quelque soit le cas abordé. Mais n'oublions pas qu'une solution durable est une solution adaptée au territoire. Alors, faut-il limiter l'étalement urbain à Porto ?

On a déjà constaté que le phénomène était particulièrement prégnant sur l'agglomération. La situation sociale, environnementale et économique est déjà sensible. Pour le premier et le dernier point, le système portugais garantit des minima bien moins élevés qu'en France. A titre indicatif, au Portugal, le minimum social représente 24% du revenu médian du travail<sup>56</sup> en 2004. C'est le pourcentage le plus faible en Europe. En 2004 aussi, le salaire minimum en standard de pouvoir d'achat<sup>57</sup> était à 673 euros<sup>58</sup>, bien moins que les 1070 euros français.

---

<sup>56</sup> Un panorama des minima sociaux en Europe, in Études et Résultats n°464 Février 2006 – Direction de la recherche des études de l'évaluation et des statistiques

<sup>57</sup> C'est-à-dire après avoir pris en considération les différences de prix des dépenses de consommation des ménages

<sup>58</sup> Données mises en ligne sur [www.assemblee-nationale.fr/europe/comparaisons/etude\\_salaires.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/europe/comparaisons/etude_salaires.asp)

De plus, pour Sandrine Lourenço, les quartiers d'habitat social sont au bord de l'implosion : surpopulation, habitat dégradé, concentration des problèmes sociaux, stigmatisation des populations de ces quartiers, fracture sociale...<sup>59</sup> Dans le cas de Porto, Fernando Gomes<sup>60</sup> nous a signalé qu'il existait à Porto ce type de cas. Certaines habitations aux franges de Porto, c'est-à-dire aux prémices du périurbain que nous avons défini, offrent des conditions de vie déplorables. Elles sont qualifiées de « baraquements », de bidonvilles. La population y est en grande difficulté. La situation y est telle qu'il est très difficile d'intervenir et d'aider les populations qui ne croient plus que leurs conditions de vie puissent être améliorées.

La protection de l'environnement n'est pas non plus une spécialité portugaise. A Trofa (l'étude de cas suivante) par exemple, le Rio Ave était tellement pollué que les habitants vivants près de ses rives préféraient déménager.

Donc deux points : la situation est déjà dégradée ou sensible et la pression est importante.

Mais cette pression apparaît comme un mal nécessaire<sup>61</sup> pour permettre au Portugal de développer sa façade atlantique et rester compétitif dans le cadre européen. Du point de vue de la durabilité, le développement, pour être réussi, doit être au contraire équilibré et réfléchi sur le long terme.

---

<sup>59</sup> Propos issus de l'article : « Aujourd'hui, le Portugal éradique toujours ses bidonvilles », Sandrine Lourenço in Architecture & Développement

<sup>60</sup> La personne rencontrée au niveau du CCDR-N

<sup>61</sup> Propos recueillis lors de l'entretien avec Mme Angela Patriarca, ingénieur à Gondomar

## B.4) Réponse à la première question spécifique

La question spécifique était la suivante :

### Question spécifique 1

**Dans quelle mesure les collectivités territoriales portugaises cherchent-elles à limiter l'étalement urbain?**

La réponse est fortement liée à un choix politique. Limiter l'étalement urbain peut à la fois s'envisager comme une absolue nécessité ou bien comme une entrave. Quoiqu'il en soit, la majorité des communes de l'AMP n'ont pas encore perçu l'intérêt d'encadrer leur développement urbain. Le développement à court terme est la priorité, quelles qu'en soient les conséquences.

Limiter l'étalement urbain, c'est aller dans le sens de la durabilité. Cela n'est possible que si les communes s'organisent entre elles. Aujourd'hui le territoire portugais est davantage abordé en concurrence qu'en coopération. La situation est partagée. La majorité des communes (cinq sur huit) cherchent surtout à connaître des croissances économique et démographique élevées. Une planification leur apparaît trop contraignante. Espinho, Matosinhos et surtout Maia s'inscrivent dans une perspective différente car durable. Néanmoins, tant que l'action ne sera pas développée à une échelle supérieure, la réponse apportée ne sera que partielle.

## C) Le métro comme alternative (enfin) au tout automobile ?

### C.1) Étude de cas à Trofa : le métro portugaise s'enfonce dans le périurbain

Il faut préciser que dans cette partie, nous utiliserons de nombreuses cartes ou graphiques de référence portugais. La traduction des légendes, lorsqu'elle sera jugée nécessaire, figurera à proximité de ces figures.

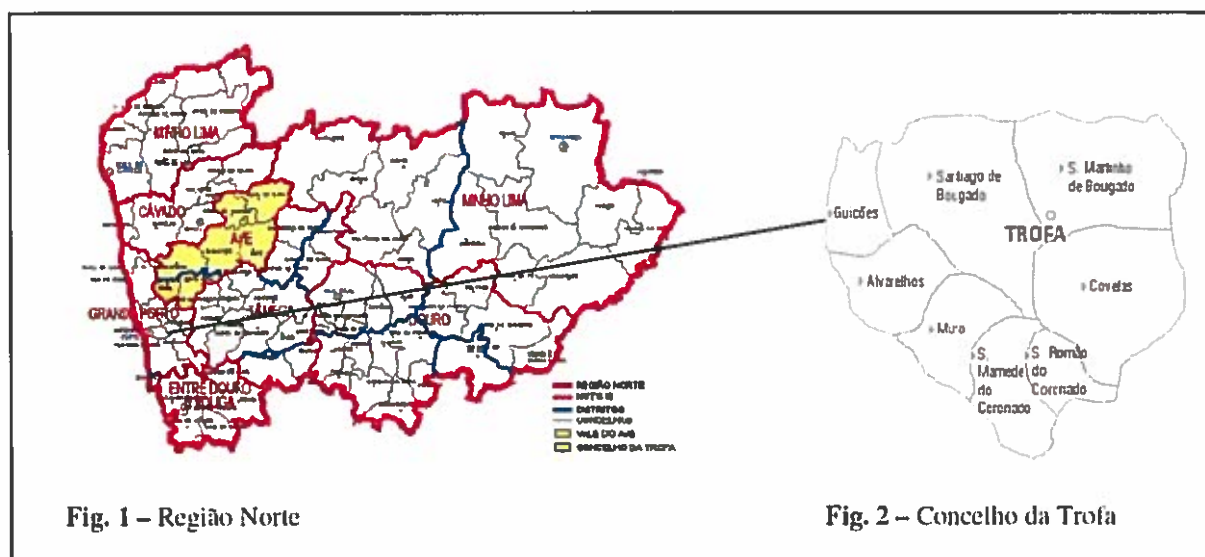
D'autre part, on précise la situation particulière de Trofa. La commune n'appartient pas à l'AMP mais à la GAMP (Grande Aire Métropolitaine de Porto). Elle se situe dans un équivalent du canton français dans le Val do Ave. C'est pour cela que les statisticiens portugais l'ont souvent inclus dans l'aire de Braga, bien que la commune se tourne aujourd'hui plus vers Porto. Il faudra donc être vigilant sur les espaces cités pour l'analyse menée.



*Photo 18 : la gare actuelle à Trofa*

### **C1.1) Contexte général : Attractivité et Rapprochement de Porto**

#### **i. Présentation : Trofa une commune aux confins du Grand Porto**



**Carte 11 : La situation géographique : Trofa aux portes du Grand Porto**

Localisée sur un vaste territoire, Trofa a été durant plus de 160 ans administrativement divisée entre les communes de Maia, Vila do Conde et Santo Tirso. Le 19 novembre 1998, Trofa a obtenu son autonomie du fait de l'explosion démographique constatée. Aujourd'hui, elle possède ses organes municipaux propres, administratif et financier, ses attributions et compétences. La commune est située à l'interface du Val do Ave et de la Grande Aire Métropolitaine de Porto à laquelle il appartient depuis peu (cf. partie 2-1 pour la cartographie).

Trofa est donc un territoire administrativement neuf mais nouvellement tourné vers Porto et stratégiquement positionné. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi d'étudier le cas des transports sur cette commune.

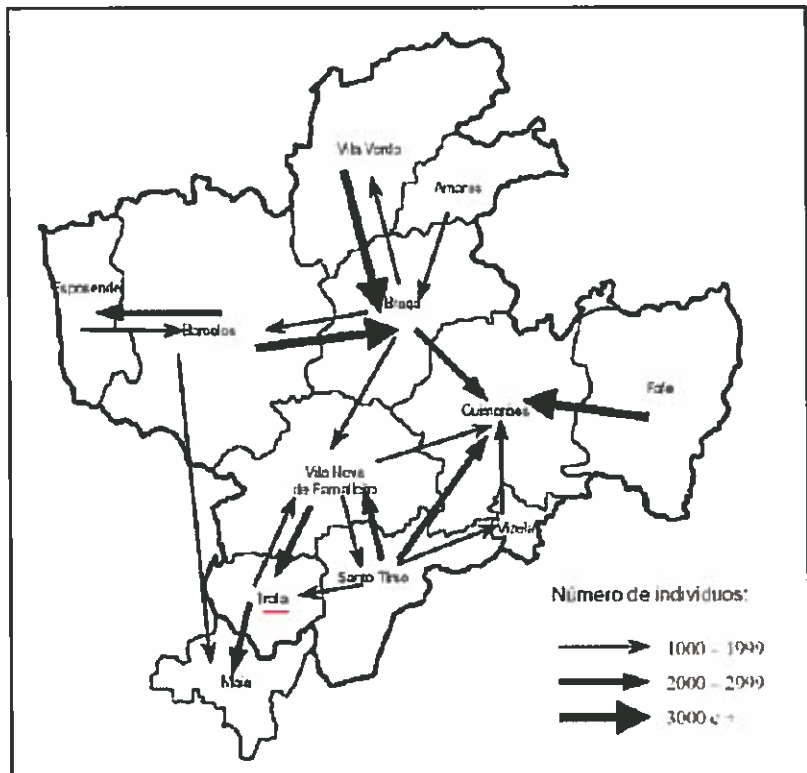
Pour bien posséder la réalité de cette commune, nous joignons en page suivante le tableau de synthèse du diagnostic réalisé par les étudiants de maîtrise d'aménagement du FEUP en janvier 2006. Il nous permettra de saisir les opportunités et les menaces pour Trofa.

**ii. Synthèse du diagnostic de Trofa (Source : Atelier Trofa – FEUP 2006)**

+		-	
Ressources naturelles			
1- Bonne situation : présence importante d'eau, de sols agricoles et de forêts		1- Pollution du fleuve (Rio Ave) et abandon conséquent des rives	
2- 12 km de rivière traverse la commune		2- Manque d'espaces verts publics	
Démographie			
1- Population jeune		1- Phénomène d'étalement urbain: la population quitte le centre ancien pour la périphérie. Augmentation des mouvements migratoires quotidiens à l'intérieur de Trofa	
2 – Croissance du nombre déjà élevé de la population active		2- La croissance de la population vient de l'étalement de l'agglomération portuense	
3 – Croissance de la population supérieure à 14% en 10 ans			
Habitat			
1- Entre 1991 et 2001, le nombre d'habitations a augmenté de 34%		1- Noyaux industriels localisés à l'intérieur des agglomérations urbaines	
2- Ratio Logement/Édifice supérieur à la moyenne constatée dans le Val d'Ave		2- Peuplement dispersé au Nord et au Sud de la commune et le long des axes principaux	
		3- Déficit de l'image urbaine	
Panorama socio-économique			
1- Des zones industrielles spécialisées et tournées vers les technologies de pointe		1- Poids excessif de l'industrie	
2- Diversité du tissu économique		2- Niveau scolaire et qualification professionnelle bas	
3- Chômage peu élevé		3- Processus lent de modernisation des services et des commerces	
4- Croissance du secteur tertiaire		4- Les entreprises ne respectent pas les lois de protection de l'environnement	
		5- Carence et fragilité des structures de services aux entreprises et à la population	
Équipements et infrastructures			
1- Bonne opportunité pour intervenir sur l'organisation et la distribution des équipements		1- Déficit en infrastructures d'approvisionnement et de traitement d'eau	
		2- Fortes carences en équipements (scolaires, culturels, sportifs, de santé, de loisirs, d'administration publique)	
Accessibilité et transports			
1- Desserte par les principaux axes routiers et autoroutiers d'envergure nationale et européenne		1- Mauvaise accessibilité aux noyaux industriels et aux noyers urbains du sud de la commune	
2-Il existe une couverture correcte par les transports en commun, concentrés vers les principaux centres urbains à proximité		2- Capacité des voies qui traversent la commune assez faible du fait d'une forte occupation urbaine marginale	
3- L'ouverture de la ligne de métro vers Trofa va créer une interface métro - train dans le centre ville		3-Saturation des réseaux routiers existants traversant la commune	
		4- Le réseau de transports en commun offre une couverture très faible de Trofa	

### iii. Trofa économiquement lié à Porto : une commune de l'espace périurbain

La carte a l'inconvénient de ne présenter que les flux principaux. On note cependant que Trofa, situé à mi-distance entre Porto et Braga (à 25 km de l'une et de l'autre) se tourne plus massivement vers le pôle économique principale qu'est l'agglomération portuaise, et plus précisément Maia. Un flux significatif existe aussi vers Famalicão.



Carte 12 : Les liaisons domicile – travail dans la région de Braga en 2001 – Source : INE

Guimarães et Braga n'apparaissent pas mais génèrent aussi des flux importants (environ 2000 échanges pour chacune).

Trofa produit aussi une certaine attractivité, envers Famalicão et Santo Tirso principalement, au prorata du nombre d'habitants de ces communes.

Quelques constats peuvent donc être faits à partir de ce graphique et du PDM de Trofa :

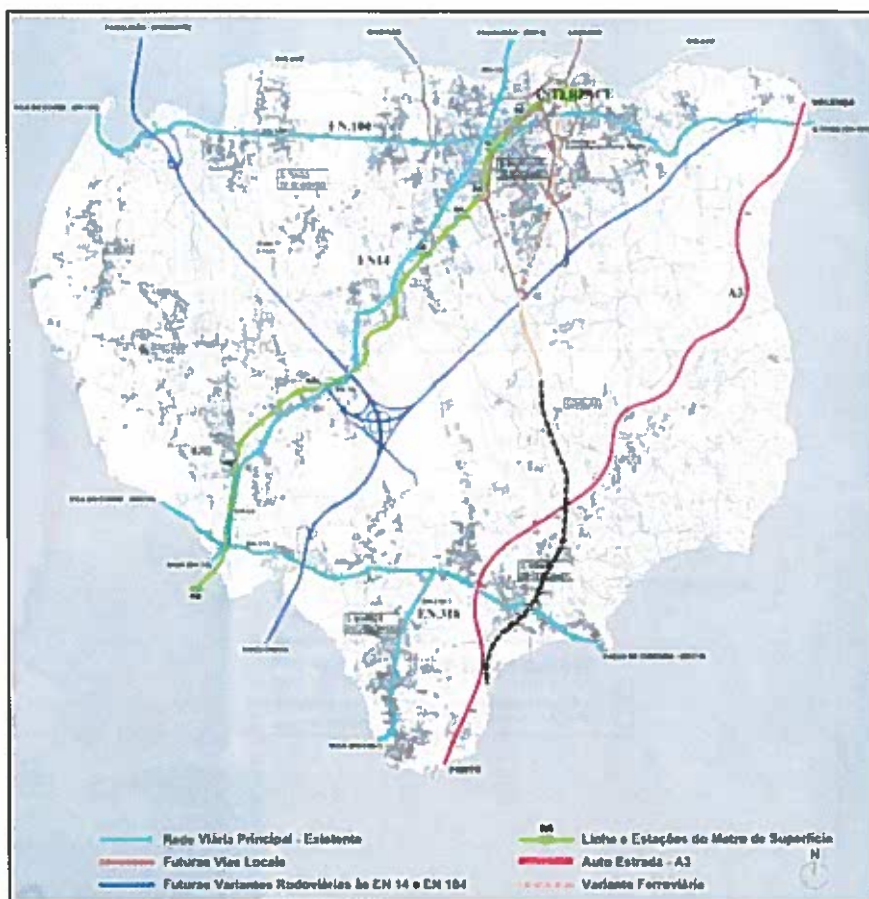
- la situation d'interface de la commune entre les espaces bragance et portuaise est confirmée ;
- l'attractivité résidentielle exercée par la commune qui offre un compromis intéressant pour accéder aux trois bassins de vie principaux du Nord (Porto, Braga et Guimarães) ;
- une certaine mixité fonctionnelle possible, Trofa pouvant constituer un pôle d'attractivité local au niveau économique de part sa situation et la taille de la commune (autant en surface qu'en nombre d'habitants).

### **i. Trofa : un rôle croissant dans le réseau portuense**

En rouge, nous voyons l'A3 qui relie Porto à Braga et Guimarães au Portugal, et à l'Espagne au Nord.

En vert c'est la ligne de métro Porto - Maia dont l'extension prévue vers Trofa est prévue pour mi 2007. La voie reprendra la ligne actuelle empruntée par le train, ce dernier se voyant repoussé sur une nouvelle ligne (en rose).

**Carte 13: Le réseau viaire existant et prévu sur Trofa**

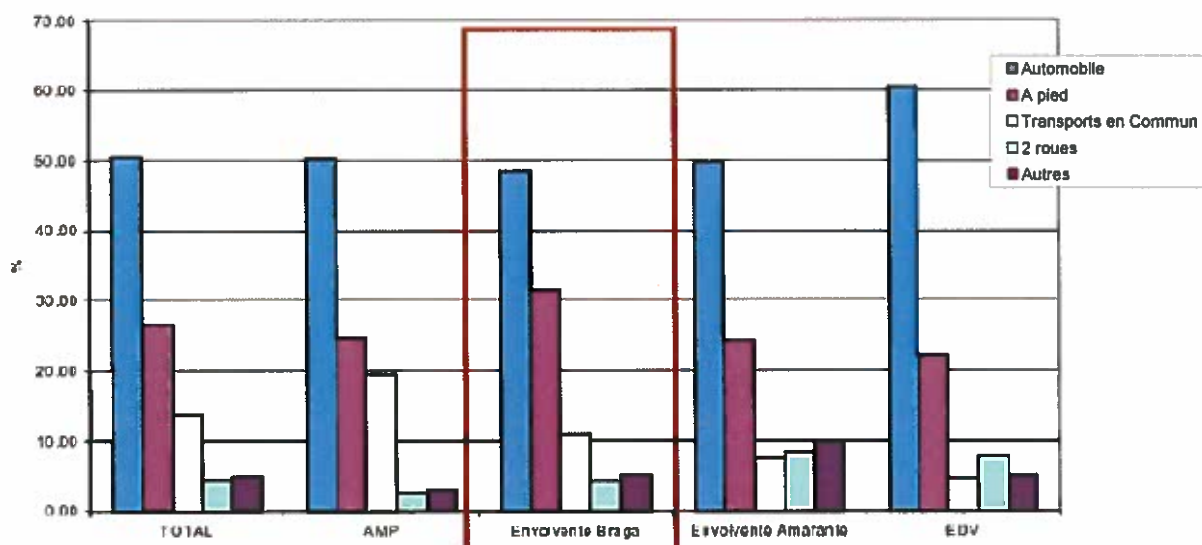


Le réseau actuel est insuffisant, ce qui explique son extension. Cette dernière suit avec un peu de retard la croissance démographique soutenue constatée sur la commune. Elle comptait 40.000 habitants environ en 2004, soit un taux d'évolution annuel de +1,4% par an sur les dix années précédentes, ce qui place Trofa parmi les taux les plus élevés de l'AMP.

Le nouveau réseau routier devrait permettre une meilleure desserte depuis Porto, mais aussi une meilleure accessibilité du nord vers Braga, Guimarães et Famalicão.

L'extension de la ligne de métro vers Trofa est un choix politique dans la même veine que son adhésion à la Grande Aire Métropolitaine. Trofa se sent portuense. En conséquence, son rattachement prend forme. L'ouverture de cette ligne de métro va-t-elle renforcer l'accessibilité de Trofa ? Est-elle nécessaire puisqu'il existait déjà un réseau ferré auparavant ? Est-ce le mode de déplacement adapté pour apporter une alternative compétitive à l'automobile sachant que Trofa se situe à 25km environ du centre de Porto ?

ii. La marge de progression importante du transport en commun



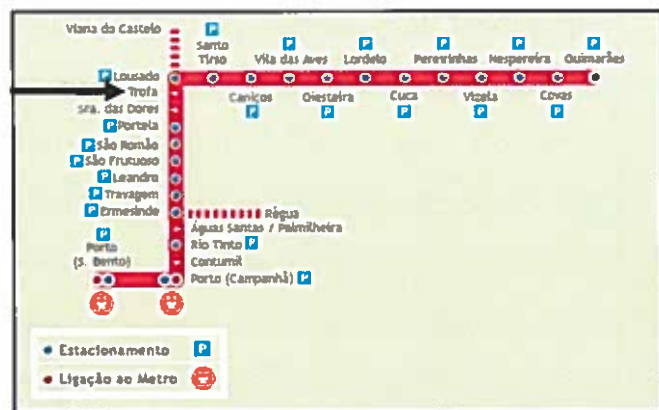
Graphique 2 et Tableau 4: Les modes de transports utilisés dans les déplacements quotidiens en 2001 : Comparaison Braga / Porto – Source : INE

Mode (%)	Automobile	A pied	Transports en commun	2 roues	Autres
Zone					
AMP	50,5	23,5	19	2	2,5
Environs de Braga (dont Trofa)	48	31,5	11	4	5

Une analyse rapide du graphique nous permet de noter que l'automobile reste le mode de déplacement le plus utilisé. Néanmoins, la population résidente dans les environs de Braga (dont Trofa fait ici partie : découpages de l'Institut National d'Économie portugais) se déplacent encore beaucoup à pied pour leurs déplacements quotidiens. C'est moins le cas dans l'Aire Métropolitaine de Porto où l'automobile et surtout les transports en commun représentent des modes comparativement plus utilisés. Il semble donc que les transports en commun peuvent s'ils sont compétitifs être amenés à davantage compter pour les déplacements des habitants de Trofa.

D'autre part et il est important de le signaler, la mobilité est encore moyenne, et sans doute appelée à se développer. C'est à ce moment qu'il faudrait que la proposition de transport en commun soit compétitive pour que les habitudes se créent autour de lui. Il semble plus aisé de ne pas commencer à utiliser la voiture que d'y renoncer.

### iii. Réorganisation du réseau : un rôle d'interface renforcé



**Carte 14 et Carte 15 : Les lignes de train Porto – Braga et Porto – Guimarães – Sources : CP<sup>62</sup>**

Trofa est la station située à l'embranchement de la ligne ferroviaire Porto - Braga et de la

ligne Porto – Guimarães. C'est la première destination de l'AMP en nombre de billets vendus. Avec l'arrivée prochaine du métro, ce sera aussi l'entrée dans le Réseau STCP (réseaux de transports en commun publics de Porto). Sa position d'interface en sera selon toute vraisemblance renforcée. Les tableaux ci-dessous indiquent la position stratégique de Trofa : elle est située à environ ½ heure des trois principaux pôles d'emplois du Nord portugais (les agglomérations de Porto, Braga et Guimarães). Le métro vers Porto ne conférera pas un avantage quant à la rapidité de la liaison, mais offrira plus de fréquence et des horaires d'ouverture plus larges.

Destination	Braga – Trofa (- Porto)		Guimarães – Trofa (- Porto)
Type de train	Urbain	Alfa Pendulaire	Urbain
Temps de voyage	38 min	28 min	41 min
Fréquence quotidienne	23	3	11

**Tableau 5 : Liaisons ferrées Trofa/Braga et Trofa/Guimarães en 2006 – Sources : CP**

Destination	Trofa - Porto					
Type de train	Futur métro	Urbain	Inter-régional	Régional	Inter-national	Inter-villes
Temps de voyage	33 min	28 min	22 min	25 min	22 min	22 min
Fréquence quotidienne	Départ toutes les 12min de 5h à 1h <sup>63</sup>	41	1	9	2	1

**Tableau 6 : Liaisons ferrées Trofa – Porto – Sources : CP**

<sup>62</sup> Caminhos de ferro Portugueses, c'est-à-dire Chemins de fers Portugais

<sup>63</sup> La fréquence baisse sensiblement après 21h

Trofa est un cas original. C'est une commune récente, mais qui a trouvé sa place rapidement dans l'espace portuense. Plus loin de Porto, elle a connu un développement démographique et économique plus tardif, mais aussi plus soutenue. Sa situation stratégique est une des explications. Son retard certain aussi : Trofa était encore il y a peu un concentré des clichés traditionnels portugais. Pour rompre avec cette image rurale et ancrer la commune au sein de la « Grande Aire Métropolitaine », la venue du métro semble idéale. D'autant que la commune apparaît comme une interface stratégique. Plus qu'un choix politique, n'est-ce pas là l'occasion de créer une alternative à l'automobile ?

### C.1.3) Analyse : le métro est-il la solution durable à Trofa?

#### i. Le métro : une image de marque pour attirer

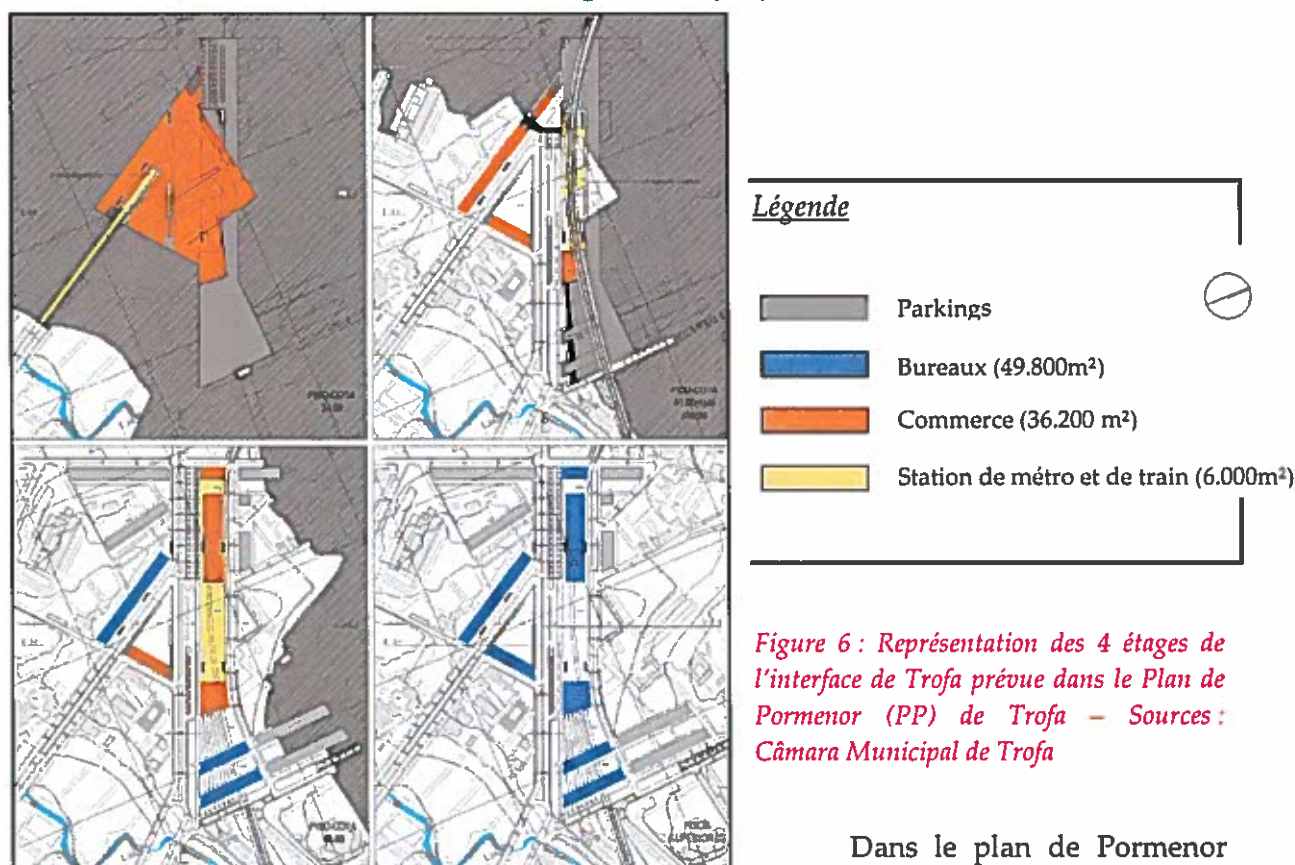


Figure 6 : Représentation des 4 étages de l'interface de Trofa prévue dans le Plan de Pormenor (PP) de Trofa – Sources : Câmara Municipal de Trofa

Dans le plan de Pormenor qui prévoit l'intégration de la station de métro de Trofa au sein de la ville, il est prévu d'importantes surfaces commerciales et de bureaux. A titre comparatif, la technopole « Novaxis gare TGV » du Mans, située comme son nom l'indique à proximité immédiate du Mans compte 65.000 m<sup>2</sup> de bureaux à l'heure actuelle.

C'est dire si on attend beaucoup de lui aujourd'hui à Trofa. Économiquement, c'est symboliquement l'arrivée de la modernité et des activités économiques tertiaires depuis Porto. Les flux passagers devront également être importants pour que l'offre commerciale prévue se développe. Dans une analyse d'étudiants du FEUP de 2005 sur l'interface de Trofa<sup>64</sup>, le projet est d'ailleurs jugé disproportionné. « En ce qui concerne la dimension et l'échelle de l'Interface, après comparaison avec d'autres cas similaires, nous pouvons prétendre que la zone proposée pour les services (49.800m<sup>2</sup>) et les commerces (36.000m<sup>2</sup>) seront excessives pour les capacités de la ville. Bien qu'il soit probable que la croissance soutenue des habitants et de la population active se maintienne, il semble que Trofa n'aura pas la capacité d'absorber toute cette zone. D'autre part, cette forte augmentation de la zone commerciale pourra menacer le commerce traditionnel existant. »



*Photo 19 : la réussite esthétique du nouveau métro de Porto*

Le métro portugaise possède une image de marque importante. Ce n'est que le second au Portugal après Lisbonne, et le métro portugaise, plus récent, est indéniablement plus réussi esthétiquement parlant. C'est sur cette image que la municipalité de Trofa mise sans mesure pour développer son économie, son attractivité et subséquemment la mobilité

<sup>64</sup> Interface Trofa – Ana Gil Oliveira, Pedro Teles Grilo, Susana Fernandes Morais – Mestrado em Planeamento FEUP

*ii. Favorisera-t-il suffisamment l'intermodalité et l'alternative à l'automobile ?*

Stationnement/ Arrêt	
Véhicules légers privés en parking découvert	118 emplacements
Véhicules légers privés en parking couvert	600 emplacements
Bus inter et intra urbains	10 emplacements
Taxis	12 emplacements
Arrêt	
Kiss and Ride	2 possibilités

*Tableau 7 : L'usage prévu (PP) des parkings au sein de l'interface de Trofa**— Sources : Câmara Municipal de Trofa*

En analysant un peu plus la capacité offerte en stationnement, on constate un déficit assez élevé. Les valeurs conseillées définies dans la législation en vigueur<sup>65</sup> sont d'1 emplacement pour 30m<sup>2</sup> de zone commerciale et de 3 pour 100 m<sup>2</sup> de services. Pour l'interface de Trofa, on devrait alors atteindre la capacité de 2.702 emplacements de parking. Le plan en prévoit au total 718 couverts et découverts.

L'offre en places de parking apparaît donc assez légère si on considère leur utilisation conjointe pour les centres commerciaux et les bureaux, auxquels il convient d'ajouter le report souhaité automobile – métro qu'il est difficile de prévoir. Et elle est légère même si l'on tient compte du fait que les bureaux et les commerces ne connaissent pas leur boom d'activité au même moment dans une semaine. Nous avons également souligné dans la partie précédente que les espaces prévus pour les commerces et les bureaux étaient peut-être disproportionnés. Mais le report automobile – métro ne semble pas avoir été suffisamment considéré. Il ne traduit pas à une politique particulièrement vigoureuse de la part de la municipalité. C'est le point négatif.

Il y a en revanche un point positif. L'interface a été prévue pour des échanges entre métro, train, bus, taxi, et voiture stationnée, ou en dépose-minute. L'intermodalité est l'objectif visé ; en conséquence l'échange entre modes de transport est considéré.

C'est notre analyse première, voyons si elle correspond aux grands points dégagés par le bureau d'études engagé par la municipalité sur l'interface de Trofa dans son analyse SWOT.

<sup>65</sup> D'après la législation portugaise « Portaria 1136/2001 » du 25 septembre 2001

POINTS FORTS	POINTS FAIBLES
1- Accessibilité à l'interface 2- Stationnement 3- Structures d'appui pour l'utilisateur 4- Relations en métro et train facilités 5- Relations intermodales favorisées 6- Création de zones de commerce et de services 7- Articulation et création d'espaces publics	1- Manque d'équipements culturels 2- Zones prévues pour les commerces excessives 3- Les parcours piétonniers entre les modes de transports en commun ne sont pas définis
OPPORTUNITES	MENACES
1- Requalifier et structurer le réseau routier et ferroviaire 2- Augmenter l'accessibilité et la mobilité (inter et intra urbaine) 3- Diminuer la dépendance de l'automobile 4- Possibilité d'installation de nouvelles entreprises et de services 5- Augmentation de la compétitivité de la commune 6- Augmentation de la qualité de vie des habitants	1- Désertification des commerces existants dans le centre actuel 2- Concurrence entre centralités

Tableau 8 : Analyse SWOT de l'interface de Trofa – Sources : Câmara Municipal de Trofa

L'analyse confirme les premiers résultats mis en avant en ce qui concerne la facilité de l'intermodalité dans le cas de Trofa. Deux opportunités nous intéressent au plus haut point :

- Augmenter l'accessibilité et la mobilité (inter et intra urbaine) ;
- Diminuer la dépendance de l'automobile.

La réponse à la question posée en début de partie est donc oui si l'opportunité est saisie.

En revanche, les solutions envisagées ne paraissent pas offrir des garanties suffisantes quant aux cheminements piétonniers. En comparaison, l'interface de Créteil-Pompadour propose le principe d'une passerelle qui permet un changement facilité et sécuritaire entre des modes de transport de même type qu'à Trofa.



Figure 7 : Vue transversale du pôle de Créteil Pompadour

L'arrivée du métro à Trofa a été l'occasion pour la municipalité de se saisir de la question des transports. Même si les problématiques de développement économique et d'attractivité semblent primer, l'intérêt de favoriser la mobilité a été perçu. En conséquence, c'est un véritable pôle intermodal qui s'est constitué. Néanmoins, dans le sens d'une solution durable, la place du piéton ne semble pas être suffisamment considérée. Et on ne constate pas l'émergence d'une véritable politique forte d'alternative à l'automobile qui se traduirait par des faits (la mise en place d'un parking relais pour ceux qui vont travailler dans le centre par exemple).

### iii. Et si la modernisation du train avait suffi ? – Quelle plus value apporte le métro ?

La question se pose ici au-delà de l'image de marque et de la politique d'alternative à l'automobile, traitées dans les parties précédentes. Pour y répondre, nous allons nous aider du travail réalisé par des étudiants du FEUP et moi-même en mai 2005. Seuls les résultats ayant un intérêt dans le débat posé ici seront présentés. Les smileys sur la droite du tableau sont une évaluation de la progression de la situation (en bleu = mieux, en jaune = équivalent, en rouge = pire).

Réseaux concernés	AVANT l'arrivée du Métro à Trofa	APRES l'arrivée du Métro à Trofa	Évolution
<b>Désagréments</b>			
Réseau ferroviaire	Bruit, Barrière physique	La déviation de la ligne permet la réduction du bruit et atténue l'effet de coupure	😊
<b>Couverture du réseau</b>			
Réseau de transports publics	Réseau provisoire (bus), temps de déplacements longs	Le métro couvrira tout le centre ville. Inconnue quant à la couverture du reste de la commune par un réseau de bus à partir des nouvelles stations de métro	😐
	Inconfort et fragmentation du réseau. Pas d'intermodalité et mauvaises conditions d'attente	Confort et fiabilité des horaires, liaisons établies entre tous les modes de transports, amélioration des conditions d'attente	😊

Fréquence			
Réseau de transports en commun	Variation dans les horaires de bus	Fréquence et fiabilité plus importante du Métro. Possibilité de refonte du réseau de bus en augmentation de leur fréquence	😊
Localisation des arrêts			
Réseau ferroviaire	Station de train actuelle petite. Édifice très dégradé	Requalification de la station. Adaptation à ses nouveaux usages	😐
	Existence de stations secondaires découvertes	Création de stations de métro couvertes et confortables	😊
Prix et Tarifs			
Réseau ferroviaire	Inexistence de tarifs intermodaux	Possibilité d'utilisation d'un passe pour tout le réseau – tarifs intermodaux	😊
Temps de déplacement à pied			
Temps de déplacement	Temps de parcours entre l'interface et le centre civique supérieur à 10 minutes donc dissuasif car trop long	Aucune amélioration alors que le métro a une image plus urbaine	😞

Tableau 9 : Synthèse comparative de l'intérêt de l'arrivée du métro à Trofa sur les différents réseaux  
Source : Atelier FEUP 2006 – Ana Gil Oliveira, Cyril Blondel, Pedro Teles Grilo, Susana Morais

L'arrivée de métro bouleverse finalement l'organisation des transports en commun sur Trofa. Plus fréquent, plus fiable, plus confortable, proposant des tarifs sociaux, il apporte une véritable plus-value. Il change la conception des transports et permet également l'amélioration du réseau. Rappelons que le métro empruntera la voie ferrée actuelle sur la commune de Trofa, et que sera construite une nouvelle voie pour le train. Ils se rejoindront au niveau de l'interface au Nord de la commune (cf. carte 13 page 87). Le métro passera dans l'habitat plus dense, ce qui correspond plus à son utilisation.

L'inconvénient principal est que le métro ne passe pas par l'hypercentre de Trofa (ce que les portugais nomment centre civique). Le temps de parcours depuis l'interface, qui est la station de métro la plus proche, est assez long (environ 15 minutes). C'est une particularité dissuasive à l'utilisation du métro.

#### *iv. Comparaison avec Póvoa de Varzim : Trofa n'est pas un cas isolé*

Il est intéressant de comparer la situation de Trofa au cas de Póvoa de Varzim. L'article en portugais cité en **Annexe 1** montre les difficultés prégnantes à un métro qui va aussi loin du centre-ville. Les situations sont comparables, Póvoa de Varzim se situe à 35 km du centre de Porto, Trofa à 25 km environ. Il s'agit là aussi de la reconversion d'une ligne empruntée par des trains en voie pour métro.

Des associations de riverains mécontents se sont montées devant l'insécurité de la nouvelle voie de métro. Ce premier argument fait sourire car le métro a renforcé la sécurité par rapport à la voie ferrée qui existait auparavant. Mais des arguments plus recevables concernent la durée de trajet et le prix. Le métro en multipliant les arrêts par rapport au train (15 nouvelles stations sur la ligne) et du fait qu'il les desserve tous systématiquement du départ à l'arrivée, est moins rapide que le train ne l'était auparavant (66 min au total avec le métro contre 40 min environ). Au niveau du prix, le métro est plus cher que le train : 48,5 € d'abonnement mensuel contre 37,75€ avec le train urbain.

Cette augmentation est cependant justifiable par le fait que l'abonnement est utilisable sur plusieurs zones et pour plusieurs types de transport (nouvelle intermodalité métro train bus). L'augmentation de la qualité du service en général (fréquence, confort...) est un autre argument.

D'autre part, pour répondre à la question du temps de trajet, la STCP (qui gère le métro portuense) a mis en place des navettes « Express » toutes les heures qui ne desservent que les stations principales. Les temps deviennent alors comparables à ceux du train. Il est envisagé de mettre en place le même type de système pour Trofa.

En dehors de son éloignement relatif de l'hypercentre – qui pourra être résolu par le relais de transports en commun par bus – le métro apporte bel et bien une plus-value durable. Il permet une vraie réorganisation des transports en commun sur Trofa. L'offre devient meilleure en qualité et en variété, ce qui devrait en augmenter la compétitivité et donc la fréquentation.

## **C.2) Élargissement : la situation des transports en commun à Porto**

### **C.2.1) Une offre inégalitaire en bus**

Au travers d'une analyse du réseau routier, Paula Ramos souligne l'importance du développement des autoroutes dans l'expansion urbaine. Cette dernière est particulièrement favorisée à l'intersection entre les axes radiaux et circulaires. Du fait de leur grande accessibilité, ces lieux d'installation privilégiée ont fomenté les tendances dispersives observées à Porto. Le réseau est aujourd'hui saturé, les bouchons sur tous les axes d'accès ou de contournement de Porto en témoignent quotidiennement.

D'après l'étude de Paula Ramos, le développement du réseau de transport en commun routier (bus), face aux logiques d'organisation spatiale de l'AMP, est globalement adéquat. C'est ce qu'on constate surtout dans les communes limitrophes à Porto, relativement à la dynamique démographique et à l'évolution des activités économiques. Dans les extrémités métropolitaines, les situations sont inégales au niveau de l'offre en transport en commun, que ce soit en fréquence ou en nombre de liaisons.

L'organisation de l'offre en transports publics présente dans l'Aire Métropolitaine de Porto consiste en la circulation simultanée de différents opérateurs – un opérateur public (la STCP, qui appartient exclusivement à la commune de Porto) et plusieurs opérateurs privés. Ils proposent un service de transport public de forme indépendante et sans coordination.

Ce modèle d'organisation justifie, partiellement, la correspondance relative du réseau de transports en commun routier à la structure urbaine présente sur l'AMP. Toujours selon Paula Ramos, le réseau STCP est assez dense et complexe dans les zones urbaines les plus consolidées – comme c'est le cas dans les communes limitrophes à Porto en sus de Porto. Il s'adapte facilement aux dynamiques urbaines existantes, du fait de sa capacité à produire une offre significative, et de sa flexibilité. Plus directement, là où il y a une infrastructure routière et une signalisation adéquate, il est toujours possible d'adapter les lignes de bus à la demande. Néanmoins, lorsqu'on s'éloigne du centre urbain de l'AMP, l'absence de coordination entre les différents opérateurs se reflète par des situations de concurrence inutile entre des opérateurs privés. Si on y ajoute la morosité de la réponse aux processus de changement de concessions, on constate une adaptation non coordonnée du réseau face à la demande, et implique parfois une extension dissuasive des lignes.

Du fait des difficultés à altérer le réseau de transports en commun dans les communes périphériques, en vertu de la législation de concession en vigueur<sup>66</sup>, les nouvelles dynamiques de croissance urbaine accentuent la tendance à l'inadéquation croissante des transports en commun avec l'occupation des sols. Plus directement, le processus d'adaptation des concessions est plus lent que l'extension urbaine. Il existe donc des difficultés à satisfaire la demande à court terme.

C'est ce qu'on peut constater dans les espaces où la croissance démographique est la plus forte (comme Trofa), qui présentent un dynamisme d'urbanisation significatif : une offre en transport en commun encore relativement précaire.

### C.2.2) Métro et train moins compétitifs ?

Selon l'étude de Paula Ramos, le réseau ferré existant présente une connectivité faible, due à un manque de canaux distributeurs. Ce fait, associé aux spécificités physiques et techniques des infrastructures ferrées, implique une rigidité élevée de ce type de réseau, et explique son inadéquation avec l'occupation des sols. Ainsi, la population ne s'est pas « rapprochée » du réseau ferré, au contraire de ce qu'on aurait pu espérer.

Si on ajoute le déficit d'implantation de plateformes intermodales (interfaces), le résultat est l'incompatibilité entre l'offre produite sur le réseau ferré et le besoin des populations qui se sont dispersées ces dernières décennies. C'est donc sans surprise qu'on constate sur la même période la baisse de la recherche du train comme moyen de transport<sup>67</sup>.

Le réseau de métro court également le risque de ne pas correspondre aux attentes générales, vu qu'il « profite » pour se développer essentiellement de l'infrastructure ferroviaire existante. Or, comme on vient de le signaler, elle n'a pas été et n'est toujours pas la réponse adéquate aux exigences de la structure métropolitaine. Le métro ne pourra réussir là où le train a échoué seulement si le développement d'interfaces permet d'en faire un moyen de transport réellement alternatif.

<sup>66</sup> Chaque opérateur doit se limiter à circuler dans la zone définie dans la concession faite

<sup>67</sup> Analyse de la mobilité de la population résidente dans l'AMP – Paula Ramos

Ainsi, il est possible qu'avec la création d'interfaces, tout le réseau de transport en commun dans l'espace métropolitain puisse mieux fonctionner, assurant une couverture meilleure du territoire par l'ensemble des transports en commun.

La circulation simultanée de plusieurs opérateurs (publics, privés, ferrés et routiers) sans l'existence d'un modèle d'organisation institutionnel qui comprend tous les opérateurs concernés, face aux dynamiques de croissance démographique et d'étalement urbain, devient préoccupante. Et cela parce qu'elle implique nécessairement la perte de passagers des transports en commun vers le transport individuel.

### C.2.3) Manque de coordination et faiblesse de l'intermodalité

En résumé, les principaux problèmes actuels des transports en commun sur route sont au niveau organisationnel :

- le manque de coordination entre les opérateurs, au niveau des trajets, des horaires et des fréquences ;
- le régime de concessions trop rigide.

Quant au transport en commun ferré (train et métro), au-delà des questions institutionnelles, les problèmes sont inhérents aux caractéristiques rigides du type des infrastructures qui lui est associé. Cela revient à dire que le manque de flexibilité de son réseau ne lui permet pas de s'adapter à l'évolution des conditions de structuration du territoire. De plus, le réseau ferré n'a pas d'effet conditionnant sur le développement urbain.

Ainsi on détecte des lacunes aussi bien en termes d'organisation institutionnelle, que d'articulation entre les différents types de transports.

Dans ce contexte l'importance primordiale d'implantation d'interfaces se confirme. Elles favorisent les déplacements intermodaux et les ruptures de charge entre moyens de transports même s'ils sont assurés par différents opérateurs. Cela va dans le sens du développement d'un système de transports métropolitain multimodal qui améliore les conditions de mobilité de la population et dans ce sens, la compétitivité des transports en commun. Ce moyen permettrait non seulement la diminution de la congestion des espaces urbains et périphériques – ce qui implique une augmentation de la qualité vie générale – mais aussi la préservation de l'environnement.

Ajoutons que le développement récent de nouvelles infrastructures routières plus loin du centre urbain de l'agglomération, vont contribuer davantage encore à l'étalement urbain déjà constaté. Cette question renforce encore plus l'importance de constituer des interfaces stratégiquement localisées. Les espaces proches de ces interfaces pourront être fortement valorisés. Ils tiendront une importance fondamentale dans la structuration future du territoire, et conformément aux options d'aménagement prises, pourront favoriser la consolidation des espaces urbains ou l'augmentation de la décentralisation.

### **C.3) Problématisation : Transports en commun et espaces périurbains : le métro peut-il renverser la tendance ?**

Le constat est sans surprise : les transports en commun sont plus compétitifs là où l'habitat est plus dense. Et la partie précédente le confirme : ils sont plus en adéquation avec la demande à la proximité immédiate de Porto. L'offre décroît en fonction de l'éloignement du centre urbain.

Le métro par la systématisation de son offre apporte une alternative. En effet, lorsqu'il rejoint Porto à Trofa, ou Porto à Póvoa de Varzim, il s'arrête régulièrement de sorte que l'espace interstitiel est desservi autant que l'espace urbain. De plus, il faut signaler dans le cas portugaise que le métro s'éloigne sans trop hésiter du centre (à 35 km lorsqu'il va jusqu'à Póvoa de Varzim). Il devient une alternative à l'automobile réelle dans les espaces périurbains traversés.

Mais plusieurs limites apparaissent :

Le métro reprend parfois des tronçons que le train empruntait auparavant. Or ce dernier était de moins en moins compétitif face à la voiture. Le métro n'emprunte comme le train qu'un couloir. Seule la population habitant à la proximité immédiate des gares, certes plus nombreuse mais pas majoritaire, peut l'emprunter sans rupture de charge.

Même si on ne peut pas présager encore du succès du métro aujourd'hui, les chiffres de la troisième année de service sont encourageants : 18,5 millions de tickets ont été validés en 2005. C'est le double de l'année précédente mais de nouvelles lignes se sont ouvertes progressivement. Aujourd'hui, comme le montre la carte ci-contre, cinq lignes sont en fonctionnement.

*Carte 16: Le réseau du métro portugaise en septembre 2006 - Sources : STCP*



L'ouverture de l'extension de la ligne C vers Trofa est prévue pour 2007. La ligne D sera aussi étendue vers le Nord. Au centre, une nouvelle ligne devrait voir le jour entre les stations « Casa de Musica » et « Senhor de Matosinhos ». Cela permettra d'ouvrir le métro sur la mer et de densifier la desserte de Porto.

*Carte 17: Le réseau du métro portugaise prévu à moyen terme - Sources : STCP*



Mais cela n'empêche pas un constat qui ne va pas dans le sens d'une offre adaptée aux espaces périurbains portuenses : le réseau du métro se constitue en étoile. Les échanges périphérie – périphérie ne sont pas pour le moment favorisés. Pour aller de Vila do Conde à Trofa, il faudrait passer en métro par la station Fonte de Cuco, ce qui rallonge considérablement les temps de trajet et ne constitue pas une alternative compétitive à l'automobile. D'où comme on le soulignait dans la partie précédente l'importance de l'intermodalité et donc des interfaces (=pôles intermodaux). Le métro est une solution alternative à l'automobile à la seule condition qu'il trouve un relais dans les transports en commun classique comme le bus, pour mailler efficacement le territoire. Son articulation avec le train est aussi importante. C'est le train qui dessert encore aujourd'hui et à moyen terme le sud et l'est de l'agglomération portuense.

Clairement, le métro connaît aujourd'hui un engouement politique : il apporte la modernité, une image renouvelée aux communes concernées. L'engouement est aussi réel pour les populations pour le moment. Mais la plus-value apportée sur le long terme au niveau économique, en termes de rapidité, de commodité, reste sujette à cautions. S'il ne s'ouvre pas et n'appartient pas à une organisation plus complète des transports en commun sur l'agglomération, il est probable qu'il perde rapidement du poids face à la voiture et plus spécifiquement encore dans les espaces périurbains.

## C.4) Réponse à la deuxième question spécifique

Elle était la suivante :

### Question spécifique 2

Dans quelle mesure les collectivités territoriales portugaises cherchent-elles à renouveler la conception des transports ?

La constitution de réelles politiques de transport est une absolue nécessité pour construire une alternative au tout automobile sur Porto. Le développement de métro est une opportunité de rebattre les cartes. La réorganisation du réseau de transports en commun ne doit pas être occultée. Et elle n'est possible que par l'intervention volontaire des communes concernées. C'est par la constitution d'un organisme traitant de la problématique des transports à l'échelle métropolitaine qu'une solution durable émergera. Le pouvoir local public doit se réaffirmer pour éviter la tendance d'un marché des transports non régulé à traiter de manière privilégiée les espaces rentables plus densément peuplés au dépend des espaces périurbains. Le métro n'apportera qu'un bénéfice à court terme si il utilisé dans des visées trop politiciennes.

Si l'on prend un peu de recul, deux points doivent être soulignés. Le transport en commun n'est pas vu encore au Portugal par une majorité comme la solution la plus soutenable parce que la durabilité est moins culturelle. Si on ose la comparaison avec Friburg en Allemagne, l'écart est flagrant. A Porto, c'est le côté pratique qui est recherché, favorisant aujourd'hui l'essor de l'automobile. L'absence de compromis pour certaines tranches de population (étudiants, personnes âgées, bas revenus par exemple) garantissent un succès certain des transports en commun (réellement bondés aux heures de pointe). C'est justement là une chance pour agir et s'engouffrer : il y a des habitudes d'utilisation. Il sera plus facile de s'appuyer sur elles et de les renforcer, que d'en créer des nouvelles. Reste à saisir l'opportunité et à produire une offre vraiment compétitive pour concurrencer l'automobile qui correspond au modèle sociétale individuel.

## D) Des collectivités territoriales très secondées

### D.1) Quelle mobilisation (ou implication) des acteurs locaux ?

Cette dernière partie est l'occasion d'élargir notre vision et de répondre à la troisième question spécifique, après les deux études de cas correspondant aux deux thématiques planification et transports. Il s'agit de mieux mesurer l'organisation locale face à la problématique d'un développement durable dans les espaces périurbains. Par manque de temps, elle sera moins détaillée que ce qui était initialement prévu.

#### D.1.1) Une influence européenne certaine



Au niveau de la durabilité, il y a une influence internationale évidente. Le concept n'est pas, comme on l'a déjà répété, d'inspiration sud européenne et in extenso portugaise. Il trouve cependant une traduction locale.

Concernant notre objet d'étude, l'influence « internationale » au Portugal est avant tout européenne. D'autres aires d'influence secondaires s'exercent bien au-delà des frontières continentales, notamment au travers du monde lusophone. L'influence européenne est cependant prégnante car motrice. Le Portugal est quelques soient les thématiques ou les indicateurs choisis rarement dans le peloton de tête européen. Son développement est donc régi par les fonds structurels. Sans surprise, on retrouve cette influence européenne dans les cas développés au sein de ce mémoire. Elle est double :

Les solutions développées s'inspirent de celles développées dans des cas comparables dans des autres pays européens.

La validation « projet européen », se traduisant très fréquemment par des crédits, est très recherchée. Le métro portuense est un projet européen qui a reçu des crédits européens. La constitution d'aires métropolitaines à Porto et à Lisbonne d'influence européenne marquée aussi. Pour confirmer cette impression d'un pays qui se développe grâce à l'Union Européenne et sur un modèle européen classique, les logos « projet européen », « financement FEDER » ...etc., sont pléthores lorsqu'on arpente Porto.

Mr Fernando Gomes du CCDD-N a permis d'éclairer la situation à ce sujet. Il a été rencontré afin de discuter du projet URBAN II mené sur Porto Gondomar. L'objectif européen est de prôner par cet intermédiaire un réel développement durable urbain.

L'espace choisi est en proie à de graves problèmes urbains (habitat dégradé), socio-économiques (chômage très élevé, population exclue, désolidarisée...) et environnementaux (pollutions importantes). Il s'agit en réponse de mener une requalification urbaine et environnementale, proche de la politique de la ville développée en France. Le dossier a été officiellement monté par les deux communes avec l'appui d'une entreprise extérieure. Dans la réalité, il a été fait appel à une association : « la Fondation pour le Développement du Val de Campanhã » créée pour le projet URBAN I précédent. C'est aussi la structure qui s'occupe de la mise en oeuvre des projets retenus.

Deux points sont à retirer principalement de cet entretien :

L'Union Européenne ne souhaite pas se substituer aux États. C'est à titre exemplaire que l'action est développée pour faire émerger de nouveaux projets sur l'aire métropolitaine portuense, traduisant une prise en compte au niveau local dans le sens de la durabilité urbaine. Ce qui justifie le peu de moyens engagés. C'est aux collectivités locales de prendre le relais.

Au niveau du programme engagé, le bilan est mitigé. Certains projets ont fonctionné, d'autres non. Au niveau de l'effet de levier escompté, la situation est décevante. Monsieur Gomes pointe d'une part l'incapacité des communes à travailler les unes avec les autres. Il reconnaît une tendance à rejeter les problèmes sur les communes voisines, à se déresponsabiliser. C'est un véritable climat de compétition qui règne entre elles selon lui, d'autant plus depuis que Gaia est devenue la première commune en termes démographique. Porto cherche à se maintenir comme ville polarisante de l'Aire Métropolitaine. C'est de sa faculté à mener les débats au sein de l'AMP que dépendra le rôle qu'elle tiendra. L'enjeu est de définir selon lui une stratégie métropolitaine. Pour l'instant, on se situe au début des coopérations. A l'image de Marseille et Aix-en-Provence en France, c'est par des projets communs que la discussion d'engage. La réunion de Porto et Gondomar au sein du projet URBAN II a obligé les services techniques communaux à parler et à travailler ensemble.

Autre point important, la volonté de l'Union Européenne de voir émerger des projets locaux, dans le sens ascendant, connaît certaines limites. Par exemple pour URBAN II, il s'agissait de construire un programme vers des quartiers en difficulté, qui répondait aux besoins locaux. Le dossier a bel et bien été constitué au niveau local mais ce qui a été inscrit à l'intérieur était sciemment dans le sens de ce qu'on pensait que l'Union Européenne souhaitait entendre. En répondant à des critères européens connus car devinés, la manne financière était clairement visée. Et l'effet contraire à ce qui était voulu se produit : on assiste à une uniformisation des programmes montés pour aller dans le sens de ce que l'Union Européenne attend donc finance. Cet effet pervers explique en partie selon Mr Gomes le résultat mitigé de la politique URBAN II menée à Porto et à Gondomar.

Les collectivités locales portugaises perçoivent l'Union Européenne avant tout comme une manne financière, qui du fait de l'élargissement récent risque de se réduire. Il s'agit donc de profiter au maximum des ressources offertes pour constituer des projets correspondants moins aux besoins locaux mais plus consensuels et potentiellement plus recevables au niveau européen. Cette politique de guichet risque de produire des retombées décalées par rapport aux objectifs visés, géographiquement et politiquement circonscrites. D'un autre sens, et de manière plus utopique, elles permettent également d'ouvrir certaines portes. Elles peuvent par exemple créer certaines habitudes de coopération, qui finalement et secondairement pourrait amener les collectivités locales à définir une politique métropolitaine.

#### **D.1.2) Au niveau métropolitain, rien ne se passe ou presque**

Malgré le discours positif tenu par Mr Gomes, la situation aujourd'hui est toute autre. L'Aire Métropolitaine de Porto est en stand by. La mort récente de son ancien président a brutalement stoppé les véhélités qui commençaient à naître. Son remplaceant tarde à venir et les oppositions entre Porto et Gaia se multipliant, la situation parait momentanément bloquée.

L'Aire Métropolitaine de Porto est dans une phase diagnostique. Il s'agit d'aborder le territoire à une échelle plus large, nouvelle. La dernière production à paraître a été réalisée par Mr Paolo Pinho. Il s'agit d'un atlas complet d'une centaine de pages à l'échelle métropolitaine, donc certaines cartes ont été utilisées dans ce mémoire. Bien qu'utilisant des données parfois obsolètes (1991), c'est le premier document exhaustif à établir une photographie de la situation.

Au niveau communal, les coopérations signalées restent sur des projets circonscrits, de faible ampleur. Ce n'est que le début. Les ingénieurs rencontrés confirment ne pas encore aborder l'espace à l'échelle métropolitaine. Quand bien même eux peuvent l'envisager, il ne serait pas en corrélation avec leurs élus qui gardent une vision surtout communale dans les faits. La définition d'un document stratégique à l'échelle de l'agglomération risque de ne pas devenir réelle à court terme, mais est envisagée.

Et même si rien ne se passe plus, ou presque, au niveau métropolitain, cela signifie-il que rien ne se passe tout court ?

### D.1.3) les véritables acteurs locaux du développement durable : les forces vives

On entend ici par forces vives principalement les milieux associatif et universitaire. Cette partie sera principalement descriptive.

#### *i. La belle réussite du LIPOR*

Le LIPOR est le service intercommunal de « gestion durable des résidus du Grand Porto ». Sa mission est de procéder à la valorisation et au traitement des résidus solides. Il développe pour cela des actions de recyclage et de valorisation énergétique et organique des déchets. Mais sa vision est bien plus ambitieuse aujourd'hui : il s'agit pour lui de s'élever à une position de référence, à travers la valorisation des ressources, de la responsabilité sociale et de l'éco-efficacité de son développement.

La politique des déchets est vue par le LIPOR au travers du prisme du développement durable. On retrouve une dimension sociale, puisque l'organisme développe des actions d'information et de sensibilisation envers les habitants pour les convaincre qu'ils sont « les agents du changement pour une durabilité ». Il appuie les projets scientifiques, culturels et solidaires qui consolident les liens dans la communauté. Nuno Quental, de l'association Campo Aberto, confirme bénéficier du soutien du LIPOR pour certaines des actions menées. L'association met aussi au premier rang de ses préoccupations l'intégrité, l'éthique et la gestion participative.

Toutes les communes de l'AMP, à l'exception de Vila Nova de Gaia (déjà investie dans la durabilité) sont signataires et en conséquence concernées par l'action directe du LIPOR. Les actions soutenues le sont sur l'ensemble de l'agglomération portuaise (sur un territoire qui part de Porto et s'arrête aux limites de la région Norte).

## ii. Le futur durable préoccupe aussi le LIPOR

En 2003, le LIPOR décide de préparer un futur durable sur l'Aire Métropolitaine Portuaise. Il fait d'un groupe d'étudiants en environnement de l'École Supérieure de Biotechnologie de l'université catholique portugaise de Porto, le partenaire technique du projet. A partir de là, ce dernier définit une méthodologie et prend contact avec les municipalités concernées.



Le processus présente comme principales orientations de :

- corriger les problèmes environnementaux constatés, principalement les rivières et fleuves très pollués ;
- définir une base pour son développement durable ;
- renforcer une participation citoyenne active et responsable ;
- intégrer des politiques sectorielles et promouvoir une articulation métropolitaine.

Pour les mettre en œuvre, il est prévu les :

- réalisation d'activités de sensibilisation environnementale (en milieu scolaire notamment) et création de conseils municipaux de l'environnement ;
- Préparation d'un diagnostic environnemental et d'un plan d'action ;
- Mise à place, validation, suivi et révision du plan d'action.

Voilà donc ce qui est prévu en théorie. La démarche n'est pas une démarche d'agenda 21 parce qu'elle ne propose pas d'aborder de manière transversale toutes les problématiques du développement. C'est l'environnement, et c'est déjà une politique ambitieuse, qui est le centre de ce plan : la lutte contre les pollutions, la sensibilisation et la participation des habitants. Ces derniers sont parties prenantes dans l'élaboration du plan puisque 4.000 habitants ont déjà été rencontrés dans des consultations publiques. Aujourd'hui un autre volet du plan s'est déjà concrétisé dans deux communes. Porto et Póvoa de Varzim ont créé des conseils municipaux de l'environnement.

#### Ce qu'il faut retenir

Le pilotage du « futur durable » portuense est confiée à une association étudiante créée pour l'occasion « Futuro Sustentável ». L'initiative revient au LIPOR, autre structure associative. Les collectivités locales sont associées au moyen de réunions consultatives régulières. Le plan doit être mis en place en 2010.

#### *iii. Campo Aberto : une association qui réfléchit aussi au futur de la « région métropolitaine de Porto »*



Campo Aberto (littéralement Champ ouvert) est la petite sœur de l'association Futuro Sustentável. Elle est aussi constituée d'un groupe distinct d'étudiants en environnement de l'École Supérieure de Biotechnologie de l'université catholique portugaise de Porto. Elle pratique en quelque sorte du lobbying environnementale selon les mots mêmes de Nuno Quental, un de ses membres les plus actifs.

L'association produit tout à la fois des études, des analyses ou des articles sur des sujets aussi diverses que la révision du PDM de Porto, la requalification environnementale d'un jardin à Boavista, la proposition d'un plan de Pormenor pour le parc oriental portuense, une contribution pour un projet de règlement municipal de construction et d'urbanisation pour les communes de l'aire métropolitaine portuense.

C'est donc là aussi une problématique environnementale qui ressort principalement. Pour arriver à l'aboutissement des évolutions écologiques souhaitées, l'association connaît néanmoins les outils techniques à disposition au Portugal. Elle défend qu'une place plus grande soit accordée à l'environnement dans la planification communale et que des plans de détails (PP) soient promulgués pour encadrer le développement des zones à forts enjeux.

La différence principale avec l'association précédente est son indépendance. Elle ne dépend pas d'organismes et reste dans la contestation pour pointer les insuffisances, proposer des améliorations, nourrir le débat.

#### *iv. Le cas particulier de Maia traduit l'influence du milieu universitaire*

Rappelons la situation : pour la révision de son PDM en Plano de Desenvolvimento Sustentável, Maia a fait appel au laboratoire de recherche d'Aménagement du FEUP, qui regroupe des spécialistes en architecture, ingénierie civil, paysagismes et SIG.

On voit avec les parties précédentes que l'influence universitaire est notable au Portugal. Elle l'est aussi dans de nombreux pays européens, ce n'est donc qu'une demi surprise. Mais cela reste une surprise tout de même : les universités portugaises pouvaient paraître à tort jeunes. Coimbra est en réalité une des universités les plus anciennes d'Europe. Le FEUP fêtait cette année son centenaire. Mais il est vrai que l'émergence de compétences dans l'aménagement au niveau portuense reste récent et les liens avec les collectivités locales demeuraient faibles jusqu'à ces dix dernières années. Elles se sont développées de la même manière qu'au niveau européen. La recherche portugaise cherche à déployer un partenariat avec les acteurs publics et privées. C'est dans ce cadre que le professeur Paolo Pinho a décidé d'accepter de réviser le PDM de Maia. L'intention politique était réellement marquée par la durabilité, chacun y a donc trouvé des intérêts.

## D.2) Réponse à la troisième et dernière question spécifique

Cette question était :

### Question spécifique 3

Dans quelle mesure d'autres acteurs locaux se positionnent autour d'un développement périurbain durable ?

La partie précédente permet de se prononcer plutôt affirmativement. On constate qu'il existe des acteurs locaux qui prennent des initiatives, suppléent, appuient, critiquent l'action des collectivités territoriales.

Les collectivités paraissent d'ailleurs tenir un rôle particulier : ce ne sont pas les actrices principales du développement durable dans les espaces périurbains. Elles ne semblent maîtriser ces questions ni politiquement ni techniquement. Dans ce contexte, le rôle des forces vives est double. Elles sont parfois à l'initiative des positionnements durables néanmoins constatés, comme c'est le cas de l'association Futuro Sustentavel. On pourrait penser que l'Aire Métropolitaine effectue là une certaine sous-traitance rentable, qui lui permet d'assurer un certain rayonnement au niveau européen, en donnant l'impression de travailler sur la question.

Pour ce qui est de Maia, la sous-traitance est plus assumée, l'initiative est cette fois communale. Le laboratoire de recherche de la faculté d'ingénierie de l'Université a été recherché pour ses compétences techniques élevées et n'en doutons pas ses coûts moindres. Les collectivités locales semblent donc faire appel à des compétences qu'elles n'ont pas mais qui lui sont nécessaires pour l'image qu'elles souhaitent renvoyer au niveau européen. Il d'agit maintenant de questionner cet état de fait.

## E) Nouvelle Problématisation autour de l'action collective

A la question générale initialement posée :

### Question générale

Dans quelle mesure les collectivités territoriales portugaises envisagent le développement périurbain de manière durable?

On préférera maintenant :

Peut-on distinguer une stratégie politique et technique des communes au travers d'une analyse de l'action collective dans les espaces périurbains ?

IL s'agit en quelque sorte une reformulation plus adaptée de la question générale de notre recherche. L' « action collective » est abordée ici dans le sens abordé par Gilles Jeannot<sup>68</sup> de sorte que dans notre cas elle permet de regrouper à la fois communes, région, Union Européenne, organismes parapublics (associations, laboratoires de recherche d'universités...), et les initiatives privées.

La situation constatée est celle décrite plus haut : l'initiative « durable » ne vient pas des collectivités locales. Le portage de la question est le fait d'organismes para-publiques. Il faut interroger cet état de fait.

L'hypothèse initiale :

### Hypothèse :

Les collectivités territoriales ne s'accaparent ni politiquement, ni techniquement, les problématiques du développement durable dans les espaces périurbains de Porto.

devient :

Nouvelle hypothèse : la commune a des attitudes différenciées envers des acteurs distincts pour assurer sa légitimité.

<sup>68</sup> A partir en particulier de l'ouvrage : *Les métiers flous – Travail et Action Publique*

## **E.1) Peut-on dire que la commune tient une position d'interface ?**

La commune semble stratégiquement positionnée au Portugal comme interface entre des acteurs qui possèdent les moyens techniques sur le territoire et ceux qui proposent des moyens financiers. Il s'agirait d'une interface d'un point de vue politique et également technique.

### **E.1.1) D'un point de vue politique**

La commune est un organisme politique. C'est à ce niveau que se situe l'interface entre les élus et les techniciens, entre les programmes et les actions. On reste jusque là dans des lapalissades. La particularité portugaise est que c'est à ce niveau que le pouvoir de décision semble être le plus important. Les communes sont plus grandes qu'en France. L'absence actuelle de coopération constatée, l'inexistence de niveau intermédiaire entre l'État et elles, sont des facteurs qui paraissent confirmer l'inscription des communes dans une logique de pouvoir. Il semble qu'elles se sentent légitimes au niveau local et qu'elles souhaitent le rester. On s'inscrit ainsi dans le sens de l'hypothèse posée.

Cette volonté de garder les pouvoirs est d'autant plus prégnante que l'appréhension des espaces périurbains nécessite le passage à une échelle supérieure à la commune, celle de l'agglomération. Cette division des pouvoirs calquée strictement sur la division territoriale communale est sans doute un facteur qui explique l'inaboutissement actuel d'une action collective durable à l'échelle métropolitaine.

### **E.1.2) D'un point de vue technique**

La faiblesse de la compétence technique des collectivités territoriales portugaises a été mise en exergue dans la partie précédente. La question que l'on pose ici est la suivante : Peut-on affirmer que la commune au Portugal est une instance de médiation vide de contenu technique ?

D'une manière globale non. D'une manière spécifique au développement durable, la question se pose davantage. Il n'a été constaté aucune approche transversale caractéristique de la prise en compte du développement durable par l'équipe technique d'une commune.

Malgré cet état de fait, Maia a pu réviser son PDM en intégrant une vision durable, un plan stratégique au niveau métropolitain se constitue à l'horizon 2010 pour envisager un futur durable...

Cette prise en compte progressive du développement durable n'a été possible seulement parce que les communes ont fait appel à des compétences qu'elles ne possédaient pas. Les milieux universitaire et associatif les ont principalement fournies. A ce niveau, l'approche envisagée était davantage transversal et global. Comme si, devant leur incapacité politique à envisager le développement portuense à l'échelle métropolitaine, les communes s'étaient rendu compte qu'elles étaient incapables de se positionner dans cette approche.

Ce qui insinuerait qu'au niveau communal émergerait une certaine conscience de la plus value que les milieux universitaire et associatif peuvent leur apporter.

Est-ce la seule raison ? Ne peut-on penser qu'elles font appel à des compétences extérieures pour éviter une certaine dissonance par rapport à leur action qui reste territorialement circonscrite à leur commune ?

Il est difficile de se positionner par rapport à ces questionnements et de trancher sur ce que les communes choisissent de faire et sur ce qu'elles subissent. La partie suivante permettra de nous faire une meilleure idée.

### E.1.3) Au travers des liens politico-techniques

#### *i. Discussion générale à partir du cas européen*

Si l'on prend un peu de recul et que l'on regarde le jeu politico-technique de la commune portugaise, il semble que sa position d'interface apparaît encore plus flagrante.

On a remarqué que la majorité des projets communaux ou intercommunaux sur les espaces périurbains portuenses étaient des projets financés, dans différentes mesures, par l'UE.

Si l'on veut donc simplifier la situation pour mieux la comprendre, il semble que les projets soient présentés par les communes, qui se sont appuyées sur les compétences des associations ou des universités pour les monter, dans le but d'obtenir un financement européen.

Au niveau financier, la position de la commune n'est pas discutable. Elle connaît mieux les associations locales que la région ou l'Union Européenne, il est normal que ce soit elle qui finance les associations qui lui fournissent un appui technique.

Mais est-ce un choix, une volonté de ne pas acquérir les compétences techniques ? La commune pourrait les développer au sein de ses services. Pourquoi les externaliser ?

La réponse est sans doute pour assurer sa légitimité. On constate une double récupération de la commune :

- par rapport aux critères européens, on peut se demander si la commune monte ses dossiers puis cherche des financements européens, ou monte de manière privilégiée des projets à condition qu'ils soient validés et financés par l'Union Européenne ;
- Par rapport à l'image qu'elle veut renvoyer : les communes portugaises donnent l'impression d'envisager leur développement de manière durable.

Il y a vraisemblablement un effet pervers : le rapport à l'Europe est avant tout financier, et les politiques mises en place s'uniformisent. Par exemple en avril 2006, la grande majorité des communes de l'AMP remodelaient leur centre urbain et principalement leur place. Était-ce nécessaire partout ? Vraisemblablement non. Il y a eu un effet d'engouffrement dans une politique que l'on savait finançable en partie par l'Europe. Les communes profitent des fonds mis en place adaptant ses besoins à ce que l'Europe propose.

Au niveau des effets produits sur le territoire en termes de durabilité, rester sur de l'image décrédibilise les actions menées à plusieurs niveaux. Le problème est abordé superficiellement. C'est par exemple le risque avec le métro de Porto. S'il n'est pas accompagné d'une refonte de la politique des transports à l'échelle métropolitaine, le danger est l'absence de développement d'une alternative solide à l'usage du véhicule individuel. C'est en d'autres termes plus directs un effet de saupoudrage.

L'action de l'Europe est aussi décrédibilisée car au contraire de l'intention affichée ne conduit pas à la mise en place de solutions adaptées au territoire.

En revanche, la commune tire dans cela son épingle du jeu en se plaçant face à l'Europe comme l'interlocuteur privilégiée. Mais elle ne s'engage pas politiquement car sa stratégie est l'adaptabilité. La sous-traitance du montage technique des dossiers et du travail technique appartient à cette stratégie car elle permet à la commune d'abandonner un projet à partir du moment où il n'est plus financé par l'Union Européenne ou moins intéressant en termes d'image. Le développement durable est un thème porteur : l'agglomération portugaise confie l'élaboration de son « plan d'action pour un futur durable » à une association. Mais lorsqu'il s'agit de passer à une traduction concrète de la pensée durable dans la planification communale, moins de communes se pressent. Bien sûr, ce n'est pas une généralité, l'exemple de Maia le prouve.

La commune portugaise se place ainsi dans un cadre discursif, et multiplie les effets d'annonce et les bonnes intentions. Elle cherche sans doute à légitimer sa place.

*ii. Dans quelle mesure les choix politiques sont déterminés par les moyens techniques de la commune ou réciproquement ?*

On peut le voir selon différents angles de vue. D'un point de vue socio-économique, le Portugal est un pays pauvre dans l'UE. On constate logiquement une manipulation politique de ce que l'Europe propose. C'est ce que Gilles Jeannot décrit comme effets de « guichets » : « Dès qu'une administration met à disposition des crédits dont l'obtention est soumise à la conformité à une procédure, elle génère des acteurs qui vont se spécialiser dans la conformation aux procédures. Cela vaut pour les associations qui au fil des politiques publiques courent la subvention et donnent des garanties de forme sans aucun contenu. Cela vaut aussi pour les communes qui ont parfois des services spécialisés dans cette course aux financements (européens en particulier). Lorsque la quête l'emporte sur d'autres finalités, le dispositif contribue à la fermeture de l'action. »

La situation portugaise ne correspond pas en tout point aux dérives de l'action collective énoncées par Gilles Jeannot. La première phrase oui, la déclinaison non. La commune jouerait plutôt, c'est le propos défendu ici, un rôle d'interface. Les associations qui essayent d'œuvrer dans le sens d'un développement durable périurbain ne courent pas après les subventions car elles ne sont pas en contact direct avec l'UE. C'est le rôle des communes.

En cherchant à asseoir leur légitimité, les communes qui se positionnent dans le domaine sans se munir des compétences techniques nécessaires, semblent permettre une séparation des fonctions qui éviteraient le pourrissement complet du système. Seulement, ce sont les communes qui deviennent les garantes de la mise en œuvre des actions. Ces dernières alors dépendraient de la volonté politique à les mettre en œuvre. Ce serait la conséquence de la stratégie des communes.

Ainsi, on peut émettre l'hypothèse que les communes cherchent à assurer doublement leur légitimité. Au niveau européen pour l'image de Porto. Au niveau local, dans des visées plus électoralistes et pour répondre au lobbying des associations, ou au moins en donner l'impression. Dans ce cas, elles choisiraient de ne pas développer de compétences techniques propres.

Ainsi, par rapport au questionnement évoqué dans le titre, une certaine co-évolution des compétences techniques et des choix politiques traduirait davantage la réalité, tant les deux sphères s'influencent l'une l'autre.

## **E.2) Peut-on parler d'un consensus entre les acteurs sur cette position d'interface ?**

On peut craindre que les associations se fassent en quelques sortes instrumentaliser. Elles permettent aux communes de ne pas s'engager face à ses habitants. Et elles souffrent d'un manque de visibilité au niveau européen, que les communes monopolisent par l'intermédiaire des régions. Le transfert de compétences n'apparaît pas dans ces mesures possibles car il engendrerait une prise de responsabilité des communes qu'elles ne souhaitent visiblement pas.

Quant aux associations, ce serait une remise en cause existentielle. Elles se laissent vraisemblablement instrumentalisées pour garantir la pérennité de leur message et dans l'espoir qu'à moyen terme les solutions proposées trouvent une traduction concrète au niveau des collectivités territoriales. L'intérêt financier est sans doute aussi prégnant.

En outre, les universités et associations bénéficient aussi d'une plus grande liberté, en n'étant pas directement lié à la sanction du vote. Moins contrainte au jeu politique et à la concurrence, elles peuvent se permettre d'aborder les espaces périurbains de manière plus durable. Elles maintiennent ainsi leur intégrité.

Face à ces sortes de services techniques extérieurs, la commune portuense assoie sa légitimité parce qu'elle représente la population. Que serait la réflexion autour d'un « Futur Durable » lancé par le LIPOR sans l'aval de la majorité des communes concernées ?

Finalement les deux parties paraissent avoir intérêt à ce que la situation reste comme elle est. Il semble qu'il y a un vrai consensus qui ait émergé.

Et remettre en cause les compétences des communes n'est certainement pas le rôle de l'Union Européenne. C'est à vrai dire dans le sens d'une « politique européenne de proximité » que la commune possède une position d'interface entre local et européen.

Est-ce que cette situation d'interface date d'avant l'entrée dans l'Union Européenne ? Les arguments développés dans cette étude ne nous permettent pas de répondre à cette question.

Au niveau de la prise en compte de l'environnement, l'entrée dans l'UE semble en revanche avoir accéléré les choses. C'est peut-être ainsi que la commune s'est retrouvée dans cette position. N'ayant pas eu le temps de se munir des compétences nécessaires pour mener une politique durable sur son territoire, elle a été contrainte de s'appuyer sur les compétences techniques locales et en garde aujourd'hui l'habitude. Elle conserve ainsi toutes les cartes en main et assure sa légitimité, ce qui va dans le sens de l'hypothèse.

### E.3) Vérification : Y a-t-il un degré d'actions publiques qui suit les gradients de périurbanisation ?

Il semble là que la réponse est négative. Cela reviendrait à dire que plus on s'éloignerait du centre, moins le développement urbain serait envisagée de manière durable. Les différentes études de cas développées dans ce rapport ne permettent pas de vérifier une telle hypothèse.

La situation semble variable. Ce qui souligne encore davantage qu'elle nous semble dépendre avant toute chose de la volonté politique. Les acteurs parapublics travaillent déjà à des échelles qu'ils ont voulues volontairement larges -région Nord, aire métropolitaine de Porto. Ils sont mobilisables sur l'ensemble du territoire et ils sont mobilisés de la sorte par ailleurs : le laboratoire de recherche en aménagement de la faculté d'ingénieur de Porto a répondu tout autant à Maia qui est la périphérie directe de Porto, qu'à Trofa qui se situe à 25 km (la couronne suivante en quelque sorte).

Il faut cependant signaler un certain phénomène littoral. Comme à l'échelle du pays, la bande littorale de l'AMP semble plus privilégiée que la partie plus continentale. Le métro se développe par exemple sur des axes Nord-Sud du fait notamment qu'ils reprennent en partie les voies ferrées qui nationalement suivent ce sens. Or Valongo à l'Est n'est pas moins peuplé que Pova de Varzim au Nord. Le métro ne cherche pas de bassin de population en particulier mais risque de renforcer une habitude de développement basée sur un axe nord sud « littoral », renforçant les écarts plus que les comblant. L'action publique ne joue pas ici de rôle régulateur. Cela va dans le sens de son non positionnement général sur les thématiques de durabilité. Mais les développements futurs pourraient rétablir l'équilibre.

Si elle ne semble pas suivre les gradients de périurbanisation, l'action publique pourrait s'orienter selon un axe Nord Sud suivant le mouvement national de l'activité et des populations. Mais elle semble avant tout liée à la volonté politique.

## CONCLUSION

---

La problématique du développement durable est prégnante au sein des espaces périurbains portuenses, ce mémoire contribue à le montrer. Par rapport à la définition abordée dans le cadrage théorique, il a été possible de définir un espace d'étude. Volontairement circonscrit et correspondant à des limites administratives, il traduit une réalité qui s'étend plus justement jusqu'à 50 kilomètres du centre de Porto. Les problématiques de développement nous ont paru comporter des similarités suffisantes pour qu'on l'aborde de manière globale.

Sur ce territoire, la prise en compte du développement durable est très variable d'une commune à l'autre. Les initiatives communales restent mesurées au niveau de la planification. Une organisation du territoire plus fine et plus transversale ne semble pas encore émergée à cette échelle. A l'échelle métropolitaine, une procédure équivalente au SCoT français, bien qu'elle semble adaptée, ne verra sans doute pas le jour avant longtemps encore.

En revanche sur des thématiques particulières, se sont développées des initiatives qui n'ont pas nécessairement attendu un aval des collectivités locales. Le métro, le traitement des déchets, le fait d'envisager le futur de manière durable, sont nés ou ont trouvé un relais important au sein du tissu associatif et universitaire. Si l'occasion de leurs émergences est saisie par les collectivités locales, une réorganisation semble possible dans le sens de la durabilité. Les communes manifestent là un intérêt variable selon les thématiques, qui ne permet pas en l'occurrence une réponse métropolitaine. Placées en situation d'interface entre les intérêts et les possibilités financières, la demande et les compétences techniques concrètes, sans ne rien posséder réellement, elles ne s'investissent pas encore concrètement dans une action périurbaine durable.

Ainsi, si l'on prend un peu de recul sur ce qu'on vient d'exprimer, le Portugal semble ne pas se situer à l'écart de l'évolution des cadres de l'urbanisme.

D'une manière générale, et selon Cyria Emelianoff, « ces cadres ne se sont pas mis en mouvement d'eux-mêmes mais consécutivement à des forçages multiples, les mobilisations associatives et les programmes institutionnels s'étant succédés pour appuyer, par une reconnaissance symbolique ou financière, les projets de développement urbain durable. »

Au Portugal, cette situation est encore en train de s'écrire. Elle confirme le propos défendu ici, c'est-à-dire que « la recherche de durabilité [sert] l'affirmation des pouvoirs urbains sur les scènes nationales et internationales. ». Le développement urbain durable suppose effectivement une responsabilisation et un pouvoir politique élargis, une autonomisation des collectivités locales, en recherche d'un développement qu'elles pourraient contribuer à former, sur un mode un peu moins passif. « Les fonds, les directives, les réseaux, les incitations à l'échelle européenne ont exercé un autre type de forçage ».

Pour que la recherche de durabilité continue et que soit confirmée la bonne tournure amorcée, les deux niveaux de forçage doivent continuer de s'exercer.

Si on élargit notre pensée à la nouvelle échelle européenne, on peut se questionner sur l'influence que va avoir l'accroissement de la concurrence des pays est-européens sur la manière d'envisager le développement au Portugal ?

Il est certain que cet élargissement a eu pour conséquence une marginalisation du pays tant au niveau géographique, qu'économique ou psychologique. Nombre des portugais rencontrés pendant mon séjour ne se sentent pas concurrentiels. Ils ont parfois l'impression que le train du développement européen est déjà parti sans eux.

Or, à s'imaginer qu'ils sont de plus en plus en retard (et c'est sans doute le cas), leur réaction devient de plus en plus imprévisible. Va-t-on assister à la mise en place d'un développement raisonné, car conscientes de leur attractivité moindre, les métropoles miseront sur un développement durable, dans le sens qui dure dans le temps ? Ou au contraire, face à la concurrence, les communes préféreront n'entraver en rien leur développement ?

Le caractère portugais, un peu triste mais raisonnable est peut être un des premiers éléments de réponse. Ne pas trahir l'identité du pays. Se développer à son rythme. Rester un peu l'écart. Regarder vers la mer. Être socialement ouvert. Qui a dit que le développement durable ne correspondrait pas aux portugais ?

---

## BIBLIOGRAPHIE

---

### ✕ Articles

Augustin Berque, 2004 – Les trois sources de la ville-campagne, article disponible sur [www.espacestemps.net](http://www.espacestemps.net)

Cyria Emélianoff, 2004 – L'urbanisme durable en Europe : à quel Europe ? paru dans la revue *Ecologie&Politique*, Éd. Syllepse, p. 21 à 51

Cyria Emélianoff, 2003 – Comment définir une ville durable ?, 3p., Article disponible sur [www.equipement.gouv.fr](http://www.equipement.gouv.fr)

Carlos Nunes Silva, 2003 – Governing Metropolitan Lisbon : A tale of fragmented urban governance, paru dans *Géojournal*, 10p.

Paolo Pinho, 1997 - Dinâmicas de transformação e qualidade do ambiente urbano – o caso da Area Metropolitana do Porto, paru dans *Revistas estatísticas & estados regionais* n°14

Paulo Pinho, Isable Vázquez, Paulo Conceição – Housing Provision strategies for urban environmental quality improvment : the case of the metropolitan area of Porto, paru dans la presse universitaire du FEUP, 14 p.

Nuno Quental, Juillet 2005 – Sustainable development at the regional level : the case of the Porto Metropolitan Area, PhD Workshop, p 40-41

## ✕ Ouvrages

Miguel Pires Amado, 2005 – Planeamento urbano sustentável, Caleidoscópio, 234 p.

Campo Aberto, 2006 – Reflectir o Porto e a Região Metropolitana do Porto, Éd. Campo Aberto, 160 p.

François Guichard, 1990 - Géographie du Portugal, Éd. Masson, 224 p.

François Guichard, 1992 – Porto, la ville dans sa région : Contribution à l'étude de l'organisation de l'espace dans le Portugal du Nord, 2 volumes, Éd. Fondation Calouste Gulbenkian, 1153 p.

Gilles Jeannot, 2005 – Les métiers flous, Travail et action publique, Éd. Octares, 166p.

Yves Léonard, Le Portugal Vingt ans après la révolution des œillets, la Documentation française, 241 p.

A-S Leturcq, A.R.E.H.N., 2001 - De l'écologie urbaine au développement durable, Éd. La lettre du cadre territorial, 186 p.

Alain Motte, 2006 – La notion de planification stratégique spatialisée (Strategic Spatial Planning) en Europe (1995 – 2005), Éd. PUCA, 90 p.

Patrick Pigeon, 1994, Ville et environnement, Éd. Nathan, 191 p.

Paulo Pinho, Laboratório de Planeamento do Território e Ambiente, 2006 - Atlas da Área Metropolitana do Porto, 96p.

Caroline Speirs, 2003 – Le concept de développement durable : l'exemple des villes françaises, Éd. L'Harmattan, 195 p.

---

## ✕ Sites Internet

[www.amp.pt](http://www.amp.pt) : site internet de l'aire métropolitaine de Porto, utilisé dans son intégralité

<http://www.anmp.pt/ue/cdr00/cdr1342000.doc> : Association nationale des municipalités portugaises. Compte-rendu du comité des régions portugaises du 15 juin 2000 à propos de la proposition des parlements et conseil européen relative à un cadre communautaire de coopération pour un développement durable urbain.

[www.campo-aberto.com](http://www.campo-aberto.com) : le site de l'association Campo Aberto de Porto

[www.ccdr-n.pt](http://www.ccdr-n.pt) : le site de la commission de coordination et de développement régional du nord portugais

<http://europa.eu.int/> : portail de l'Union Européenne. Objectifs européens du développement durable urbain des villes. Programme Urban II sur la région de Porto

<http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/agenda21> : Article de Nedialka Sougareva et Nathalie Holec, date inconnue – l'histoire des villes durables européennes

[www.futurosustentavel.org](http://www.futurosustentavel.org) : le site de l'association Future Sustentável de Porto

[www.lipor.pt](http://www.lipor.pt) : le site de l'organisme qui gère le traitement et la valorisation des résidus solides sur l'aire métropolitaine portuense

[www.stcp.pt](http://www.stcp.pt) : le site de la société qui gère le métro portuense

[www.sustainable-cities.org](http://www.sustainable-cities.org) : Les principaux points de la Charte d'Aalborg (extraits commentés)

---

✕ Documents universitaires

Cyria Emélianoff, Janvier 1999 – La ville durable, un modèle émergent : Géoscopie du réseau européen de villes durables (Porto, Strasbourg, Gdansk), 746 p.

Paula Cristina David Vaz Ribeiro Ramos, 2001 – Estruturação espacial, transportes e desenvolvimento sustentável da área metropolitana do Porto, Análise de interdependências e Opções de política urbana, FEUP – FAUP, 172 p.

Chani Stroobant, Mai 2005 - Périurbanisation et développement durable – État des lieux bibliographiques, 66 p.

Isabel Maria Fernandes Ribeiro Breda Lacerda Vázquez, 1992 – O processo de suburbanização no grande Porto. A evolução da cidade do Porto e a estruturação territorial dos concelhos periféricos, Universidade do Porto – FEUP, 429 p.

## TABLE DES ILLUSTRATIONS

× FIGURES	PAGES
<b>Figure 1</b> : Approche schématique de l'espace périurbain	Page 5
<b>Figure 2</b> : Le triangle du développement durable appliqué aux villes du Nord	Page 11
<b>Figure 38</b> : Méthodologie officielle proposée par le gouvernement français sur le cas de la commune de la Teste de Buche (Gironde)	Page 67
<b>Figure 4</b> : Tableau comparatif et non exhaustif entre stratégies développées au sein des plans portugais et français	Page 71
<b>Figure 5</b> : Carte « Préserver le Grand paysage » à Issy-les-Moulineaux, en banlieue parisienne	Page 74
<b>Figure 6</b> : Représentation de l'interface de Trofa prévue dans le Plan de Pormenor (PP) de Trofa	Page 90
<b>Figure 7</b> : Vue transversale du pôle de Créteil Pompadour	Page 93
× GRAPHIQUES	PAGES
<b>Graphique 1</b> : Distribution de population au sein de l'AMP en 2002	Page 27
<b>Graphique 2</b> : Les modes de transports utilisés dans les déplacements quotidiens en 2001 : Comparaison Braga / Porto	Page 88
× CARTES	PAGES
<b>Carte 118</b> : L'Aire Métropolitaine de Porto	Page 45
<b>Carte 2</b> : La Grande Aire Métropolitaine de Porto (GAMP)	Page 46
<b>Carte 3</b> : les températures urbaines sur l'AMP en 1991	Page 48
<b>Carte 4</b> : Évolution des températures urbaines entre 1981 et 1991	Page 48
<b>Carte 5</b> : L'usage des sols sur l'AMP	Page 49
<b>Carte 6</b> : Variation des logements classiques	Page 49
<b>Carte 7</b> : Carte récapitulative, l'espace d'étude choisi	Page 51
<b>Carte 8</b> : Plan de poche distribué du métro (toutes les lignes ne sont pas encore en service)	Page 52
<b>Carte 9</b> : Les figures de planification territoriale sur l'agglomération portuaise	Page 61
<b>Carte 10</b> : Le projet n°10 : Modification des niveaux et des typologies d'utilisation des sols définies dans le PDM	Page 75
<b>Carte 11</b> : La situation géographique : Trofa aux portes du Grand Porto	Page 84
<b>Carte 12</b> : Les liaisons domicile – travail dans la région de Braga en 2001	Page 86
<b>Carte 13</b> : Le réseau viaire existant et prévu sur Trofa	Page 87
<b>Carte 14</b> : La ligne de train Porto – Braga	Page 89
<b>Carte 15</b> : La ligne de train Porto – Guimarães	Page 89
<b>Carte 16</b> : Le réseau du métro portuaise en septembre 2006	Page 101
<b>Carte 17</b> : Le réseau du métro portuaise prévu à moyen terme	Page 101

## ✕ TABLEAUX

## PAGES

<b>Tableau 1</b> : Les personnes rencontrées, catégorisation et fonctionnalisation	Page 42
<b>Tableau 2</b> : Populations et densités de l'AMP	Page 48
<b>Tableau 3</b> : Liens domicile-travail en 2001	Page 50
<b>Tableau 4</b> : Les modes de transports utilisés dans les déplacements quotidiens en 2001 : Comparaison Braga / Porto	Page 88
<b>Tableau 5</b> : Liaisons ferrées Trofa/Braga et Trofa/Guimarães en 2006	Page 89
<b>Tableau 6</b> : Liaisons ferrées Trofa – Porto	Page 89
<b>Tableau 7</b> : L'usage prévu (PP) des parkings au sein de l'interface de Trofa	Page 92
<b>Tableau 8</b> : Analyse SWOT de l'interface de Trofa	Page 93
<b>Tableau 9</b> : Synthèse comparative de l'intérêt de l'arrivée du métro à Trofa sur les différents réseaux	Page 95

## ✕ PHOTOS

## PAGES

<b>Photo 1</b> : Le pont Don Luis 1 <sup>er</sup> , emblème de la ville au sommet duquel passe la ligne D du métro	Page 53
<b>Photo 2</b> : Le quartier de la « Ribeira », classé au patrimoine mondial de l'Unesco, l'hyper-centre portuense	Page 53
<b>Photo 3</b> : Le métro redevient une dernière fois souterrain à la station « Sete Bicas » à proximité d'un des plus grands centre commercial de la ville, Norte Shopping	Page 54
<b>Photo 4</b> : Un Quartier résidentiel à Senhora da Hora	Page 54
<b>Photo 5</b> : Des habitations en bordure de « Fonte de Cuco »	Page 54
<b>Photo 6 et Photo 7</b> : L'espace redevient boise et agricole entre Matosinhos et Maia	Page 54
<b>Photo 8</b> : l'espace mité à « Vilar de Pinheiro », à Vila do Conde, juste après l'embranchement vers l'aéroport	Page 55
<b>Photo 9 et Photo 10</b> : des bâtiments industriels et des champs de maïs au sud de Maia	Page 55
<b>Photo 11 et Photo 12</b> : un habitat plus dense autour de ISMAI	Page 55
<b>Photo 13</b> : le bâtiment du câmara municipal de Maia.	Page 56
<b>Photo 14</b> : la voie d'accès principal à Maia au niveau du parc.	Page 56
<b>Photo 15 et Photo 16</b> : la banlieue immédiate de Maia en plein boom.	Page 56
<b>Photo 17</b> : la prochaine autoroute vers l'aéroport Sá de Carneiro.	Page 56
<b>Photo 18</b> : la gare actuelle à Trofa	Page 83
<b>Photo 19</b> : la réussite esthétique du nouveau métro de Porto	Page 91

# TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS .....	1
INTRODUTCTON.....	2
<b>1<sup>ERE</sup> PARTIE : CADRAGE THEORIQUE, CONCEPTUEL ET CONTEXTUEL - SPECIFICATION DE LA RECHERCHE .....</b>	<b>4</b>
A) SEMANTIQUE DU SUJET ET CADRE CONTEXTUEL.....	5
A.1) <i>L'espace périurbain : une notion polémique et floue</i> .....	5
A.1.1) Un terme complexe traduisant une réalité nouvelle .....	5
A.1.2) Un espace « officiellement » difficile à définir et donc à analyser .....	7
i. Contexte « officiel » du périurbain : un décalage criant France-Portugal.....	7
ii. Les définitions « officielles » plus récentes.....	8
A.1.3) Ce qu'il faut retenir : des éléments pour caractériser les espaces périurbains portuenses .....	9
A.1.4) Le périurbain au regard du développement durable.....	9
A.2) <i>L'angle de vue : Développement Durable et Ville durables</i> .....	10
A.2.1) Ce que dit le rapport Brundtland sur les villes du Nord.....	10
A.2.2) Le développement durable en ville .....	11
A.2.3) Un engagement nécessairement transversal .....	12
A.2.4) Ce qu'apporte la réflexion sur la ville durable : une typologie d'étude pour qualifier le développement durable urbain.....	14
i. Étalement urbain et morphologie .....	14
ii. Le débat ville compacte – ville émergente.....	15
iii. Étalement urbain et Pouvoir public.....	16
iv. Les acteurs locaux, promoteurs de la qualité de vie.....	17
A.3) <i>Contexte européen</i> .....	19
A.3.1) Cadre général .....	19
i. Le livre vert : un outil pour trouver des solutions aux problèmes des villes .....	19
ii. Les domaines d'actions retenus comme prioritaires aujourd'hui .....	20
A.3.2) URBAN II, l'outil urbain européen .....	21
A.4) <i>Le cas de Porto dans le contexte portugais</i> .....	23
A.4.1) Présentation succincte du contexte portugais .....	23
A.4.2) Porto, une métropole régionale.....	26
i. Histoire de l'urbanisation à Porto .....	26
ii. La situation dans les années 90 : un étalement urbain irraisonné .....	27
A.4.2) URBAN II à Porto .....	29
A.4.3) Quels acteurs en présence ? .....	30
i. Les autorités locales, avec leurs ressources propres (humaines et financières) .....	30
ii. Les autorités locales qui bénéficient de ressources internationales.....	31
(humaines ou financières) .....	31
iii. Les associations locales .....	31
iv. Les associations nationales ou internationales.....	32
A.4.3) La gouvernance à Porto : schéma récapitulatif.....	32
B) SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE DE LA RECHERCHE .....	33
B.1) <i>Ce qu'apporte le cadrage</i> .....	33
B.1.1) Pourquoi traiter de la question du développement durable à propos des espaces périurbains ? .....	33
B.1.2) Quelle importance du cadre européen ?.....	33
B.1.3) Quelle importance à traiter de l'échelon local ?.....	34
B.1.4) Pourquoi étudier le cas de Porto ? .....	34
B.2) <i>Formulation de l'objet de la recherche</i> .....	35
B.2.1) Rapide rappel du contexte .....	35
B.2.2) Précisions sur la sémantique des mots employés.....	35

B.2.3) L'objet central : l'approche des collectivités territoriales .....	36
B.3) <i>Méthodologie suivie</i> .....	38
B.3.1) le choix du territoire, premier travail à réaliser .....	38
B.3.2) La méthode d'analyse : l'étude de cas .....	38
B.3.3) Le procédé : l'entretien .....	40
B.3.4) De l'utilité des entretiens menés pour notre analyse.....	42
B.3.5) Intérêt de la démarche : quelle fiabilité du discours développé ? .....	43

## 2EME PARTIE : ÉTUDES DE CAS – DURABILITE DE LA PLANIFICATION LOCALE ET DE LA CONCEPTION DES TRANSPORTS .....

A) <b>DEFINIR ET QUALIFIER L'ESPACE PERIURBAIN A PORTO</b> .....	45
A.1.) <i>les difficultés relatives à la définition de l'espace périurbain portuense</i> .....	45
A.1.1) Un espace sans réalité spatiale officielle .....	45
A.1.2) Un espace sans réalité communément admise.....	45
A.2) <i>Choix théorique de l'aire d'étude et justification</i> .....	46
A.2.1) Les limites extérieures : le territoire administratif métropolitain .....	46
A.2.2) Les limites intérieures : l'exclusion du concelho de Porto.....	47
i) Démographie - le noyau dur : Porto.....	47
ii) Dynamique de population : le phénomène d'étalement urbain continu .....	48
iii) L'effet tache d'huile de Porto et autres noyaux urbains ponctuels.....	49
iv) Porto reste le centre économique.....	50
A.2.3) Récapitulatif.....	51
A.3) <i>Approche sensible : les espaces périurbains vus du métro</i> .....	52
A.3.1) Présentation de la démarche .....	52
A.3.2) Des caractéristiques propres.....	54
i. Une rupture urbaine perceptible.....	54
ii. Ni urbain, ni rural? Urbain et rural. ....	54
iii. Un espace mité .....	55
iv. Un espace isolé, en retard ?.....	55
v. Un espace qui paraît sous pression.....	56
A.3.3) Récapitulatif : les principaux traits.....	57
B) <b>PLANIFICATION ET ETALEMENT URBAIN : UN LAISSER-FAIRE QUASI GENERAL</b> .....	58
B.1) <i>Contexte : Une compétence récente dont les communes se sont inégalement saisies</i> .....	58
B.1.1) Point rapide sur la planification portugaise : plusieurs outils disponibles.....	58
B.1.2) La situation portuense : un engouement inégal .....	61
B.2) <i>Comparaison : le Plano de desenvolvimento sustentável de Maia et le Plan d'Aménagement et de Développement Durable</i> .....	62
B.2.1) Définition rapide des plans .....	62
i) Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (P.A.D.D.) .....	62
ii) O Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável .....	64
iii) Validation de la démarche comparative.....	64
B.2.2) Comparaison des plans.....	65
i) Forme et structuration : un air de famille .....	65
ii) Méthodologie et Démarche employées : liberté et rigueur conduisent au même résultat.....	67
iii) Les objectifs visés : une approche stratégique semblable.....	69
iv) Les propositions effectives : organiser le développement de l'espace.....	73
B.3) <i>Élargissement : Quelle planification pour une réponse durable appropriée au cas portuense ?</i> .....	78
B.3.1) Maia l'exception ou Maia l'avant-gardiste ? .....	78
B.3.2) Limiter l'étalement urbain à Porto : une priorité, une nécessité ou une simple vue d'esprit ? .....	79
B.4) <i>Réponse à la première question spécifique</i> .....	82

C) LE METRO COMME ALTERNATIVE (ENFIN) AU TOUT AUTOMOBILE ? .....	83
C.1) Étude de cas à Trofa : le métro portuense s'enfonce dans le périurbain.....	83
C.1.1) Contexte général : Attractivité et Rapprochement de Porto.....	84
i. Présentation : Trofa une commune aux confins du Grand Porto .....	84
ii. Synthèse du diagnostic de Trofa (Source : Atelier Trofa – FEUP 2006) .....	85
iii. Trofa économiquement lié à Porto : une commune de l'espace périurbain .....	86
C.1.2) Zoom sur les transports : une position de plus en plus stratégique.....	87
i. Trofa : un rôle croissant dans le réseau portuense.....	87
ii. La marge de progression importante du transport en commun.....	88
iii. Réorganisation du réseau : un rôle d'interface renforcé.....	89
C.1.3) Analyse : le métro est-il la solution durable à Trofa? .....	90
i. Le métro : une image de marque pour attirer .....	90
ii. Favorisera-t-il suffisamment l'intermodalité et l'alternative à l'automobile ? .....	92
iii. Et si la modernisation du train avait suffi ? – Quelle plus value apporte le métro ? .....	94
iv. Comparaison avec Póvoa de Varzim : Trofa n'est pas un cas isolé.....	96
C.2) Élargissement : la situation des transports en commun à Porto.....	97
C.2.1) Une offre inégalitaire en bus.....	97
C.2.2) Métro et train moins compétitifs ? .....	98
C.2.3) Manque de coordination et faiblesse de l'intermodalité.....	99
C.3) Problématisation : Transports en commun et espaces périurbains : le métro peut-il renverser la tendance ? .....	100
C.4) Réponse à la deuxième question spécifique.....	103
D) DES COLLECTIVITES TERRITORIALES TRES SECONDEES .....	104
D.1) Quelle mobilisation (ou implication) des acteurs locaux ? .....	104
D.1.1) Une influence européenne certaine .....	104
D.1.2) Au niveau métropolitain, rien ne se passe ou presque.....	106
D.1.3) les véritables acteurs locaux du développement durable : les forces vices .....	107
i. La belle réussite du LIPOR .....	107
ii. Le futur durable préoccupe aussi le LIPOR.....	108
iii. Campo Aberto : une association qui réfléchit aussi au futur de la « région métropolitaine de Porto » .....	109
iv. Le cas particulier de Maia traduit l'influence du milieu universitaire .....	110
D.2) Réponse à la troisième et dernière question spécifique.....	111
E) NOUVELLE PROBLEMATISATION AUTOUR DE L'ACTION COLLECTIVE .....	112
E.1) Peut-on dire que la commune tient une position d'interface ? .....	113
E.1.1) D'un point de vue politique .....	113
E.1.2) D'un point de vue technique.....	113
E.1.3) Au travers des liens politico-techniques.....	114
i. Discussion générale à partir du cas européen.....	114
ii. Dans quelle mesure les choix politiques sont déterminés par les moyens techniques de la commune ou réciproquement ? .....	116
E.2) Peut-on parler d'un consensus entre les acteurs sur cette position d'interface ? .....	117
E.3) Vérification : Y a-t-il un degré d'actions publiques qui suit les gradients de périurbanisation ? .....	119
CONCLUSION.....	120
BIBLIOGRAPHIE .....	122
TABLE DES ILLUSTRATIONS .....	126
TABLE DES MATIERES.....	128
TABLE DES ANNEXES .....	131

---

## TABLE DES ANNEXES

---

**ANNEXE 1** : Article : Helena Garrido, Vendredi 17 Mars 2006 - Metro do Porto chega hoje à Póvoa de Varzim, Diário de Notícias

**ANNEXE 2** : La décentralisation au Portugal : les compétences des communes  
Source : [www.cor.europa.eu/document/documents/portugal\\_fr.pdf](http://www.cor.europa.eu/document/documents/portugal_fr.pdf)

**ANNEXE 3** : Grille d'entretien (*en portugais*) – Réalisation personnelle



# Diário de Notícias

Vendredi 17 Mars 2006 par Helena Garrido

## **Metro do Porto chega hoje à Póvoa de Varzim**

Uma viagem de metro atribulada será aquela que espera o ministro das Obras Públicas, Mário Lino, e a secretária de Estado dos Transportes, Ana Paula Vitorino, na viagem inaugural da Linha Vermelha, da estação da Senhora da Hora até à Póvoa de Varzim. Ao longo do traçado são esperados muitos protestos da população, que contesta a falta de segurança de algumas estações e as poucas vantagens que dizem passar a usufruir com o novo meio de transporte face aos antigos comboios da CP.

Recorde-se que a Linha Vermelha está já em operação até Pedras Rubras. A partir desta manhã, abre o troço restante num total de 17,2 quilómetros e mais 15 novas estações. Os primeiros protestos vão surgir em Mindelo. Cabeçudos, típicas figuras das romarias nortenhas, surgirão perante as carruagens chamando a atenção dos responsáveis da empresa, autarcas e governantes para o que consideram "a falta de segurança da gare da freguesia".

Ao longo da linha, até à Estação Espaço Natureza, cartazes mostrarão também a indignação popular. "A vida é mais importante que o metro", "Cuide de si, não arrisque", "O metro hoje transporta a comitiva que o vai inaugurar, "Passe para a outra via, se houver", são alguns das frases espalhados ao longo da via. Na gare Espaço Natureza haverá "fantasmas" e o comunicado será distribuído à imprensa e aos responsáveis pelo projecto.

O presidente da Junta de Freguesia de Mindelo espera, contudo, que não haja excessos nesta manifestação, uma vez que "a população está descontente e desagradada por nunca ter sido consultada quanto ao projecto" e na freguesia correm rumores de que esta manhã pode haver levantamento da linha e corte da catenária.

Mas os protestos não vão ficar por aqui. Em Portas Fronhas, à entrada da Póvoa de Varzim, novo grupo de manifestantes espera a comitiva, nem mais nem menos elementos do Movimento de Utentes de Transportes da Área Metropolitana do Porto, que, depois da conferência de imprensa realizada ontem, tem aqui a primeira acção pública, uma vez que foi criado recentemente. Em causa o facto de o metro "não trazer benefícios para os utentes, ser mais caro que o comboio, o tempo de viagem ser superior e ter um grande conjunto de paragens em localidades rurais de pouca procura. "O grande lapso em todo este processo foi ter-se considerado as autarquias como os clientes do metro quando as câmaras fazem parte da administração da empresa e os seus presidentes deslocam-se sempre de carro e não conhecem a realidade", afirmou ao DN Armando Herculano, da Comissão de Utentes da Linha da Póvoa. O movimento reuniu-se esta semana com a administração do metro, que está disponível, após a realização de um estudo técnico, para proceder a algumas alterações.

A partir desta manhã já é possível viajar do Estádio do Dragão, no Porto, até à Póvoa sem que o passageiro realize qualquer transbordo. Com o início desta operação é introduzido um novo sistema: o serviço Expresso, que proporciona uma ligação directa entre estes dois destinos. Entre a Póvoa e a Senhora da Hora o metro vai parar apenas em Vila do Conde e Pedras Rubras. Paralelamente manter-se-á o serviço normal com paragens em todas as estações.

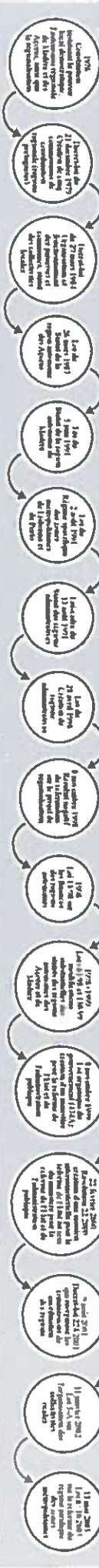
O objectivo é reduzir os tempos de viagem, pelo menos em dez minutos, ao serviço normal. Assim, será possível chegar à Senhora da Hora em 32 minutos, à Casa da Música em 39, à Trindade em 40 e ao Estádio do Dragão em 53 minutos. O número de zonas percorridas são sete e o passe mensal para o utentes custará 48,5 euros.

# La décentralisation au Portugal

## Contexte historique

Contexte historique	
5 octobre 1910 Proclamation de l'indépendance du Mexique	28 mai 1999 Vote en faveur du traité de libre-échange entre les États-Unis, le Canada et le Mexique
28 mai 1995 Camp d'ETA, incarcération des indépendantistes basques	14 décembre 1995 Départ de l'ETA
1947 Marche à Tlaxima	3 mai 1968 Signature de la constitution actuelle du Mexique
23 avril 1974 Camp d'ETA, incarcération des indépendantistes basques	21 février 1976 Mise en vigueur de la Constitution actuelle
1982 Mise en vigueur de la Constitution	1986 Miguel Alemán devient Président du Mexique
1996 Miguel Alemán devient Président du Mexique	1999 Le service aérien national de Mexico est intégré à la Gendarmerie
1 <sup>er</sup> mai 1999 Vote en faveur du traité de libre-échange	20 mai 2003 Départ de l'ETA

## Le processus de décentralisation



## Compétences

**Compétences nationales**  
L'absence de pouvoir législatif dans l'ensemble des domaines économiques prouve dans les données de la main-d'œuvre nationale l'absence substantielle de soutien que certains attribuent aux autorités locales.

- promouvoir les régions autonomes
- promouvoir pour promouvoir leurs intérêts spécifiques
- promouvoir de participation dans le cadre de la politique nationale
- promouvoir de garantie de leur régime d'autonomie devant le Tribunal constitutionnel

- coordination de l'appui technique, financier et administratif aux collectivités locales
- création des incitaves pour le développement des entreprises

**Compétences des étudiants**

- conception des moyens d'action et organisation des actions
- la théorie
- mobilisation de l'action des collectivités territoriales en matière d'équipement scolaire
- création et évaluation des mesures
- sélection et priorisation des actions éducatives locales
- évaluation et planification auprès du grand public et des élus

Consentimento individualizado do participante

- administration du patrimoine, équipement rural et urbain
- mise en place du réseau public d'énergie, des transports et des communications
- éducation, culture
- équipements sportifs avec les communes

### Compétences académiques des gamblers

1. Les personnes jouant aux jeux de hasard :
  - développement
  - protection de l'environnement
  - respect public
  - sécurité, santé
  - protection de la faune et des personnes âgées
  - éducation, culture et sport
2. Les compétences propres aux jeux de hasard :
  - gestion de l'argent
  - utilisation de l'argent
  - utilisation des données
  - gestion des risques

## Évolution des compétences

## Place des collectivités territoriales dans l'intégration européenne

[illegible]



# Questionário

## Porque este questionário ?

*Sou estudante em ordenamento do território na escola politécnica da universidade de Tours (França), em intercâmbio ERASMUS no FEUP (Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto). Tenho este ano um trabalho de pesquisa, cujo mais precisamente o assunto é o desenvolvimento sustentável nos espaços periurbanos da Área Metropolitana do Porto.*

*Este questionário tem com objectivo de permitir a definição dos aspectos abandonados do desenvolvimento sustentável nos espaços periurbanos, pelas colectividades em relação às problemáticas europeias.*

## **1º) Primeira parte : Apresentação da estrutura**

- *Que faz(em) você(s)?*
- *Quantos empregados ou membros há no serviço Urbanismo do concelho?*
- *Quais são os contactos entre você e a AMP(Área Metropolitana do Porto)?*

## **2º) Segunda parte: Descrição dos programas o projectos desenvolvidos**

- *Respeito ao PDM, quais são os objectivos principais apontados?*
- *E a contrario os aspectos abandonados?*
- *O quê é que a população participa no projecto applicado? Em quê?*
- *O quê é que o concelho tem um plano estratégico de desenvolvimento sustentável? Se sim, quais são os objectivos principais apontados?*
- *E a contrario os aspectos abandonados?*
- *O quê é que a população participa no projecto applicado? Em quê?*
- *Mais geralmente, o quê é que o desenvolvimento urbano sustentável é uma prioridade para o seu concelho?*  
*Se sim, desde quantos anos?*
- *Que tipo de acções desenvolve o concelho neste sentido?*

- *Quês tipos de população vivem no concelho?*
- *Acha você que assistamos ao desenvolvimento do modelo da casa individual no seu concelho?*

### **3º) Terceira parte : O desenvolvimento urbano do Porto**

- *Como você descreveria o desenvolvimento urbano actual da aglomeração portuense? (densificação / extensão...)*
- *Como vê o desenvolvimento urbano futuro?*
- *Quais são as particularidades do desenvolvimento urbano do Porto em relação às outras cidades europeias?*
- *Acha que da maneira actual, o desenvolvimento urbano de Porto é sustentável? Porquê?*
- *Quê não funciona bem na aglomeração do Porto?*
- *Quê funciona bem ou, quê pode ser uma força para permitir um desenvolvimento urbano mais sustentável?*
- *Acha você que a política europeia de desenvolvimento urbano sustentável – nomeadamente o programa URBAN II no Porto-Gondomar – influencia o desenvolvimento urbano da aglomeração do Porto?*  
*Se sim, em quê influencia?*
- *Acha você mais geralmente que as políticas europeias que ocorrem noutros países europeus influenciam a política de desenvolvimento urbano portuense?*
- *Acha você que o desenvolvimento urbano sustentável funciona no senso “bottom up”; o que são normas nacionais o internacionais que são aplicadas na escada da aglomeração portuense?*
- *Acha que associações como “Campo Alberto” ou “Futuro sustentável” favorecem o desenvolvimento sustentável da aglomeração? Porquê?*
- *Conhece outros programas que favorece isso?*

### **4º) Quarta parte : O desenvolvimento urbano sustentável e os espaços periurbanos**

- *Para você, quais são os espaços periurbanos da aglomeração portuense?*

Indicação : Na parte seguinte, quando falaremos dos espaços periurbanos portuenses, era para mais simplicidade, todas as cidades da AMP (Área Metropolitana do Porto) excluídos o Porto e Vila Nova de Gaia)

- *Acha que o desenvolvimento urbano sustentável é uma prioridade para os outros concelhos periurbanos da AMP (é dizer todos os concelhos excluídos o Porto e a Vila Nova de Gaia)? Se sim, desde quantos anos?*
- *Em relação na sustentabilidade, quais são as principais necessidades dos outros concelhos periurbanos da AMP?*
- *Quês tipos de população vivem nestes espaços?*
- *Acha você que assistamos ao desenvolvimento do modelo da casa individual nos espaços periurbanos da aglomeração do Porto?*
- *Acha você que a reabilitação do centro UNESCO de Porto influencia sobre o desenvolvimento do espaço urbano?*

### **5º) Quinta parte : A cooperação entre os actores na escada da aglomeração**

- *Quais são as políticas urbanas actuais que funcionam bem na AMP?*
- *Quais são os pontos fracos da cooperação urbana actual e, no contrario, o quê é que funciona bem ?*
  - *A politica de transporte?*
  - *A planificação urbana na escada da aglomeração?*
  - *A cooperação politica para tomar as decisões importantes?*
  - *O desenvolvimento socio-económico?*
  - *A gestão dos resides urbanos sólidos?*
  - *A protecção dos espaços naturais?*
  - *A gestão mais geral das poluições?*
  - *Outro tema?*
- *Para você, a participação da população nos projectos urbanos o da aglomeração está suficiente o não? Se não, o quê é que falta?*
- *Acha você que a AMP é a estrutura adaptada para favorecer a cooperação na escada da aglomeração?*

Se quer acrescentar algo que o questionário não permite dizer, ou que parece interessando, não hesite, pode exprimir-se agora :





## RÉSUMÉ

### FRANÇAIS

Les espaces périurbains, le développement durable, des concepts larges et au centre des attentions en ce moment dans l'évolution des cadres de l'urbanisme. La situation de la métropole portuaise illustre plus particulièrement ce mouvement car les positions de chacun n'engagent pas encore d'un développement tourné nettement dans le sens de la durabilité.

Ce sont les stratégies des acteurs locaux qui sont développées au sein de ce mémoire de recherche afin de mesurer les positions politique et technique constatées et leur évolution possible.

Après avoir confronté l'approche théorique des espaces périurbains à la situation relevée à Porto et constaté une certaine correspondance, ce travail développera deux études de cas axées autour de la prise en compte de l'étalement urbain dans la planification, et autour de l'aptitude des politiques de transports à proposer une alternative au tout automobile (par le métro ?). La réflexion théorique s'élargira alors sur l'action collective.

**Mots-clés :** Développement durable urbain / espaces périurbains / Porto / Aire Métropolitaine / transport en commun / métro / planification / action collective

### PORTUGAIS

Os espaços periurbanos (o suburbanos), o desenvolvimento sustentável são conceitos largos e ao centro das atenções neste momento na evolução dos quadros do urbanismo. A situação da metrópole portuaise ilustra mais particularmente este movimento porque as posições de cada um não comprometem ainda um desenvolvimento girado claramente no sentido da durabilidade.

Esta memória de investigação propõe abordar as estratégias dos actores locais que são desenvolvidas a fim de medir as posições políticas e técnicas constatadas e a sua evolução possível.

Depois de confrontar a abordagem teórica dos espaços periurbanos à situação assinalada em Porto e constatado certa correspondência, este trabalho desenvolverá dois estudos de casos centrados em redor da consideração da extensão urbana na planificação, e em redor da aptidão das políticas de transportes a propôr uma alternativa ao automóvel (com o metro?). A reflexão teórica alargar-se então sobre a acção colectiva

**Palavras-chaves:** Desenvolvimento sustentável urbano / espaços periurbanos / Porto / Área Metropolitana / transporte colectivo / metro / planificação / acção colectiva