

COMMISSARIAT  
GÉNÉRAL AU  
DÉVELOPPEMENT  
DURABLE

N° 117

Décembre  
2014

# Études & documents

*Villes résilientes*

*Études de cas internationales*



Délégation au développement durable

[www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)

**Collection « Études et documents » de la Délégation au développement durable (DDD) du Commissariat Général au Développement Durable (CGDD)**

Titre du document : **Villes résilientes – Études de cas internationales**

Directeur de la publication : Jean-Paul ALBERTINI – Commissaire Général

Rédacteur en chef : Anne CHARREYRON-PERCHET

Auteur(s) : Lucile DUFOUR

Coordination éditoriale : Marie RENNE

Maquette-réalisation : Délégation au Développement Durable

Date de publication : Décembre 2014

Remerciements à l'OCDE pour la mise à disposition de dossiers et contacts pour les études de cas. Ce rapport est basé sur un partenariat avec l'OCDE et s'appuie sur les études de cas du projet « Scenarios locaux de changement démographique » ;

Remerciements à Anne Charreyron-Perchet (MEDDE) et Cristina Martinez (OCDE) pour leurs conseils précieux et leur soutien durant la réalisation de ce document.

Remerciements à Carmen Avellaner (INRA- France), Frank Cövers (Université de Maastricht-Pays Bas), Lydia Coudroy de Lille (Université Louis Lumière -Lyon 2), Sylvia Kaczmarek (Université de Lodz -Pologne) et Katzutaka Shiraishi (Université de Ryokoku – Japon) pour leur disponibilité et les informations fournies pour les études de cas.

Ce document n'engage que son ses auteurs et non les institutions auxquelles ils appartiennent. L'objet de cette diffusion est de stimuler le débat et d'appeler des commentaires et des critiques.

# Villes Résilientes

Études de cas internationales

**Lucile Dufour**  
**Juin 2014**

# Sommaire

Liste des figures .....	3
Liste des tables .....	3
Introduction.....	4
<b>Chapitre 1 : La ville de Łódź en Pologne, les ressorts économiques et culturels de la résilience urbaine.....</b>	<b>6</b>
I. Łódź, une ville en difficultés depuis les années 1990.....	6
II. La mobilisation des ressources au service d'une stratégie de résilience .....	12
Références Bibliographiques.....	20
<b>Chapitre 2 : La zone Nord de la Préfecture de Kyoto, un modèle organisationnel de résilience .....</b>	<b>21</b>
I. Une dégradation lente mais profonde de la situation dans la région .....	21
II. Un modèle organisationnel moteur, au service du territoire .....	25
III. Résultat : des projets en cohérence avec les besoins territoriaux .....	28
Conclusion :.....	31
Références Bibliographiques .....	32
<b>Chapitre 3 : La province de Limbourg aux Pays-Bas, une stratégie de résilience à plusieurs échelles.....</b>	<b>33</b>
I. Limbourg, un territoire caractéristique des régions européennes en déprise.....	33
II. Une stratégie de résilience provinciale.... ..	37
III. Heerlen comme exemple de stratégie de résilience au niveau local .....	40
Références bibliographiques.....	44
<b>Chapitre 4 : Le district d'El Bierzo en Espagne, l'échec d'une stratégie de résilience .....</b>	<b>46</b>
I. Une région marquée par de multiples difficultés, mais avec des ressources territoriales mobilisables.....	46
II. CUIDEN, un projet ambitieux pour El Bierzo: une tentative de rebond .....	50
III. Les échecs du projet d'El Bierzo, ou les signaux d'une stratégie mal développée.....	55
Conclusion.....	58
<b>Chapitre 5 : Mise en Perspective des Études de cas. ....</b>	<b>60</b>
I. Études de cas internationales : quels leviers pour la résilience des villes à l'international ?.....	60
II. Quels enseignements pour le projet villes résilientes et l'opérationnalité du concept de résilience ?.....	67

### Liste des figures

Figure 1 : Situation de Łódź en Pologne .....	6
Figure 2 : Population vivant à Łódź, 1970-2030 (source: OCDE LEED).....	10
Figure 3 : Les 3 aires du Nord de la Préfecture de Kyoto (source: LORC, Université de Ryokoku).....	21
Figure 4 : Organisation du modèle de Kyoto (source: OCDE LEED.....	27
Figure 5 : Situation de la province de Limbourg (source: OCDE LEED.....	33
Figure 6 : Situation du district d'El Bierzo (source: Mairie de Torre del Bierzo).....	46

### Liste des tables

Tableau 1 : récapitulatif des études de cas internationales.....	60
Tableau 2 : Leviers identifiés dans les études de cas internationales.....	62

## Introduction

Les systèmes urbains sont aujourd'hui confrontés à des transformations de leurs structures économiques, sociales et démographiques. Amplifiées par les phénomènes de métropolisation et de polarisation des territoires, ces mutations rendent les villes plus vulnérables et contribuent à accroître les disparités entre et à l'intérieur des espaces urbains. Les villes contemporaines, systèmes complexes d'interactions, de réseaux, et lieux privilégiés des échanges économiques et sociaux connaissent ainsi des processus de ruptures plus ou moins brutaux, capables de bouleverser profondément leurs modes de fonctionnement.

Ces phénomènes sont visibles tant à l'échelle française qu'internationale : 40% des villes européennes de taille moyenne ont perdu une part significative de leur population et sont touchées par des processus de déprise urbaine<sup>1</sup>. Dans ce contexte, les villes doivent développer des capacités d'adaptation afin d'absorber les perturbations, et transformer leurs structures pour pérenniser leur fonctionnement.

Au regard de ces changements, la notion de résilience urbaine<sup>2</sup> a émergé comme un nouvel outil et un moyen de faire face efficacement aux bouleversements rencontrés par les villes. Plus particulièrement, l'action « Villes résilientes » conduite par le CGDD avec l'appui du CEREMA depuis 2012 vise à proposer des outils et des méthodologies permettant de construire et gérer des stratégies de résilience urbaine.

En complément des actions déployées dans le cadre de ce projet (définition d'un cadre de résilience, établissement d'une synthèse bibliographique<sup>3</sup>, réflexion sur la notion d'indicateurs et réalisations de monographies à l'échelle française), des travaux ont été engagés sur la résilience urbaine à l'échelle internationale. Ces travaux, menés en partenariat avec l'OCDE<sup>4</sup>, ont eu pour objectif :

- d'identifier des stratégies de résilience sur des territoires internationaux en s'appuyant sur des retours d'expériences, et de mettre en avant les leviers sur lesquels s'appuient de telles stratégies ;
- d'élargir le champ des études réalisées dans le cadre français et de les confronter aux pratiques et expériences de résilience identifiées à l'échelle européenne et internationale.

1 Hans Schlappa, « Shrinking cities : challenges for policy and practice », *The Urbact Tribune*

2 Sous la notion de résilience, on entendra tout à la fois la capacité d'un système à retrouver un nouvel état d'équilibre après une perturbation, parfois le même état qu'avant la rupture, mais aussi la capacité à se renouveler, se réorganiser, trouver de nouvelles trajectoires pour mieux se prémunir d'une éventuelle catastrophe. La résilience raltors à la fois une aptitude d'un système et un objectif pour les sociétés : augmenter la capacité de résilience, atteindre un état de résilience.

3 Villar Clara, « villes résilientes, premiers enseignements tirés d'une synthèse bibliographique Études et Documents n°114, septembre 2014

4 Le présent document s'appuie principalement sur deux études de l'OCDE conduites par Dr. Cristina Martinez : « Fostering Resilient Economies : Demographic Transition In Local Labour Markets » et « Improving The Effectiveness Of Green Local Development : The Role And Impact Of Public Sector-Led Initiatives In Renewable Energy »

Le présent document présente l'étude sous l'angle de la résilience de quatre territoires urbains européens et internationaux confrontés à des vulnérabilités spécifiques le Nord de la Préfecture de Kyoto au Japon, la Province de Limbourg au Pays Bas, la ville Łódź en Pologne et le District d'El Bierzo en Espagne. Il met en avant l'existence de bonnes pratiques en termes de résilience, mobilisant des leviers divers (redynamisation économique, stratégies de revitalisation urbaine, redéfinition d'identités culturelles territoriales, création de modèles organisationnels de développement local ...) et insiste sur l'existence de facteurs primordiaux à la mise en place de stratégies de résilience réussies.

La mise en perspective des quatre cas étudiés permet de souligner les liens étroits entre les pratiques observées à l'échelle internationales et celles identifiées en France. Elle permet enfin de mieux cerner les contours de résilience urbaine, notion dont l'opérationnalité dépasse les frontières nationales.

## Chapitre 1 : La ville de Łódź en Pologne, les ressorts économiques et culturels de la résilience urbaine

### I Łódź, une ville en difficultés depuis les années 1990



Figure 1- Situation de Łódź en Pologne

#### 1. Łódź dans le contexte national et régional

Łódź est la 3<sup>ème</sup> ville polonaise en termes de population (avec plus de 700 000 habitants en 2011).

- *Un contexte économique et politique national particulier*

La Pologne a connu depuis les vingt dernières années des mutations radicales de ses modes de fonctionnement. Elles ont affecté ses structures sociales, économiques et politiques, et ce tout particulièrement dans les zones urbaines.

Au début des années 1990, c'est la chute du régime communiste qui constitue la première rupture. Elle a eu pour conséquence une mutation contrainte des structures économiques, et la nécessaire adaptation à l'économie de marché de l'ensemble du pays. En outre, l'ouverture à la concurrence internationale et l'intégration du pays dans un monde globalisé ont constitué des défis majeurs pour le redéveloppement de la Pologne. La libéralisation politique a eu un impact significatif sur la gestion de la gouvernance à toutes les échelles de décision.

Depuis 2004, l'adhésion à l'Union Européenne a elle aussi entraîné des changements importants dans le pays. Les politiques de réformes pour la convergence économique et l'adhésion future à la zone euro ont nécessité des adaptations structurelles et des efforts importants. Cependant, l'adhésion a également été synonyme de nouvelles opportunités de développement et de financement pour les gouvernements régionaux et locaux : la Pologne a très largement bénéficié des subventions du FEDER ces dernières années.

Cette situation complexe a profondément marqué la situation du pays, qui a dû s'adapter à de nouvelles données géopolitiques et économiques. Aujourd'hui la Pologne est toujours un des pays les plus pauvres de l'UE (son PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat est faible par rapport au reste de l'UE : 67 contre 100 en 2013 (soit 33% inférieur à la moyenne européenne<sup>5</sup>) et le taux de chômage reste structurellement élevé (à hauteur de 10.3%). Même si la Pologne a relativement bien supporté la crise économique de 2008 et n'a pas connu de récession contrairement à d'autres pays européens, sa situation reste fragile et le pays présente des faiblesses structurelles importantes.

- *Une situation régionale peu favorable*

Depuis 1999 et suite à une réorganisation du découpage administratif polonais, Łódź constitue la capitale administrative de la Voïvodie de Łódź (Łódź était déjà la capitale de sa précédente région administrative de rattachement, depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle).

D'un point de vue économique, la région a traditionnellement été tournée vers des activités agricoles et industrielles, et le secteur secondaire est encore très présent dans la région (32% des emplois en 2010 contre 30 % au niveau national). Son PIB par habitant reste plus bas que la moyenne nationale et le chômage est assez élevé (13.5% en 2012). Le contexte économique régional de la Voïvodie est donc peu favorable, et Łódź, la capitale, peine à tirer son épingle du jeu et à mobiliser les atouts d'un territoire régional peu dynamique. En réalité, la ville ne joue pas son rôle moteur de la croissance régionale comme c'est le cas dans les autres Voïvodies polonaises, et les statistiques régionales cachent une situation socio-économique encore moins favorable dans la capitale que dans le reste de la Voïvodie.

---

<sup>5</sup> Statistiques Eurostat

- *Une situation géographique à double tranchant*

La ville de Łódź profite d'une situation potentiellement favorable. Elle est en effet située en plein centre du pays, à égale distance des frontières, et se trouve relativement proche des autres grandes métropoles polonaises (notamment Krakow, Lublin, Gdansk et Poznan). La ville se situe également au cœur de plusieurs axes de communications routiers, plusieurs voies rapides et autoroutes reliant la ville aux autres aires urbaines du pays : l'autoroute A2 relie la ville à Poznan à l'Ouest jusqu'à Varsovie à l'Est, et un projet de prolongement de l'autoroute A1 devrait relier dans les prochaines années Łódź à Gdansk, au Nord. Les voies rapides S8 et S14 prolongent ce réseau. De plus, Łódź se situe sur un couloir de transports européen d'Est en Ouest, avec le passage de l'E30, qui relie Londres à Moscou en passant par Berlin. Cette situation favorable fait de Łódź un potentiel carrefour des échanges au niveau national et européen, et constitue un atout majeur pour la ville.

Cependant, Łódź souffre aussi de la proximité de la capitale polonaise Varsovie, située à seulement 130 kilomètres. La capitale exerce une concurrence forte sur Łódź dans plusieurs domaines. D'un point de vue économique, elle est beaucoup plus dynamique et attractive, et détourne de nombreux investissements de Łódź. L'attraction de la capitale est d'autant plus forte en ce qui concerne les flux de population : elle attire les actifs grâce à des salaires moyens bien plus élevés (en 2005, le salaire moyen à Varsovie était 1.5 fois plus élevé qu'à Łódź) et des conditions de vie plus favorables (environnement urbain de meilleure qualité, opportunités plus nombreuses...). Cette tendance est plus forte pour les jeunes diplômés, qui quittent Łódź pour trouver de meilleures conditions de travail dans la capitale. De même, des migrations pendulaires augmentent entre Varsovie et Łódź, qui voit émerger le risque de devenir une banlieue dortoir de la capitale sur le long terme.

Cette localisation met la ville de Łódź dans une situation ambivalente. Malgré sa bonne intégration *de facto* dans le réseau des communications nationales et européennes, elle ne tire pas encore complètement profit de cette géolocalisation favorable. Surtout, elle doit composer avec la proximité de la capitale qui détourne une partie importante des flux économiques et humains de la ville.

## 2. Des difficultés économiques structurelles et conjoncturelles héritées

- *Une monoactivité autour de l'industrie du textile*

Le développement économique de la ville de Łódź a été largement artificiel, suite à une décision politique du début du XIX<sup>ème</sup> siècle. La ville est en effet désignée en 1820 par le Royaume de Pologne comme un centre de production de draps, dans le cadre d'une politique de création de villes industrielle. La ville croît ainsi rapidement autour de la monoactivité du textile, et des industries de teinturerie, de filature de coton se développent très rapidement le long de l'artère principale de Piotrkowska. Au milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle, la ville

de Łódź représentait ainsi un quart de la production industrielle du royaume de Pologne, avec des débouchés essentiellement à l'export vers L'Empire russe.

Cette croissance importante est visible tant au niveau économique que démographique : Łódź devient une véritable ville champignon. Entre 1820 et 1914, sa population passe de moins de 1000 habitants en 1820 à près de 500 000 habitants.

Malgré les chocs des première et deuxième guerres mondiales, la ville conserve sa fonction de centre de production textile et le secteur continue de se développer sous le régime soviétique. Cependant, si la ville croît toujours, et acquiert des fonctions administratives, son rôle industriel commence à se dégrader à partir des années 1950 : les industries se modernisent à un rythme plus lent, et la ville, malgré la prédominance des activités industrielles, est reléguée au second plan par rapport aux centres de l'industrie lourde, plus valorisés par le régime communiste.

Depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle, la ville de Łódź a ainsi connu une croissance exceptionnelle grâce au développement du secteur du textile. Mais elle a également développé une dépendance évidente au secteur, qui emploie à la fin des années 1980 une très grande majorité de la population et constitue le seul moteur de l'économie.

▪ *La crise des années 1990 : un choc à la fois conjoncturel et structurel*

C'est la chute du bloc communiste au début des années 1990 qui précipite la crise économique dans la ville. Elle doit simultanément faire face à une difficulté structurelle, celle de l'adaptation des modes de production et de management aux principes de l'économie de marché et à une difficulté conjoncturelle, celle de la crise de l'industrie textile, trop peu productive face à la concurrence internationale.

Łódź perd ainsi son débouché principal (60% de la production de la ville était destiné au marché soviétique), et doit affronter la concurrence de marchés du textile plus développés et plus compétitifs, dans le contexte de la montée en puissance des exportations asiatiques. La privatisation rapide des anciens géants du textile (plus de la moitié des infrastructures privatisées dès 1995) engendre des restructurations importantes pour les grandes entreprises de textiles nationalisées, qui sont progressivement scindées en plusieurs PME. Cette fragilisation du tissu économique entraîne la fermeture de nombreuses industries. En 2011, malgré une diversification des activités, la dépendance au secteur industriel est encore forte : 23% de la population travaille toujours dans ce secteur.

Les conséquences de cette crise industrielle ont été immédiates. La situation socio-économique s'est très rapidement dégradée à partir des années 1990 et Łódź a fait figure d'une des grandes villes les plus pauvres de Pologne, avec un taux de chômage s'élevant à 25% en 1993, et encore 16% en 2005<sup>6</sup>. Si le taux de chômage a depuis partiellement régressé, il représente encore en 2011 11.6% de la population, soit un taux beaucoup plus élevé que les autres grandes villes polonaises, et sans comparaison possible avec celui de la capitale voisine (4%)<sup>7</sup>.

6 Statistics of Łódź, Statistical office of Łódź, 2010 p171

7 *Demographic transition and an ageing society : Implications for local labour markets in Poland*, OCDE, 2013, p87

### 3. Une situation sociale et démographique en constante dégradation

- *Un déclin démographique important depuis une dizaine d'années et des prévisions négatives pour les prochaines décennies*

La crise économique et sociale s'est accompagnée à partir des années 1990 d'un déclin démographique régulier et important dans la région. Cette déprise est encore plus prégnante à Łódź : la population est passée de plus de 850 000 habitants au début des années 1990 (son point culminant), à 728 900 habitants en 2011, soit une perte de plus de 14% de la population en 20 ans.

De plus, les prévisions démographiques prévoient une chute importante de la population jusqu'en 2030. La ville devrait passer sous la barre des 600 000 habitants à l'horizon 2035 (une population estimée à 577 000 habitants par le bureau des statistiques de Łódź, soit une perte de près de 30% de sa population depuis 1995), et ce chiffre ne devrait pas être compensé par la suburbanisation.

Ces changements sont principalement dus à un taux de fertilité très bas, un des plus faibles du pays. Le solde migratoire négatif, principalement dû à la proximité de Varsovie et à une désurbanisation de plus en plus prégnante, accentue le phénomène.

Enfin, le déclin démographique est associé depuis une dizaine d'année à un vieillissement significatif de la population, plus important que dans le reste de la région : les personnes de plus de 65 ans représentent en 2010 17.2% de la population locale.

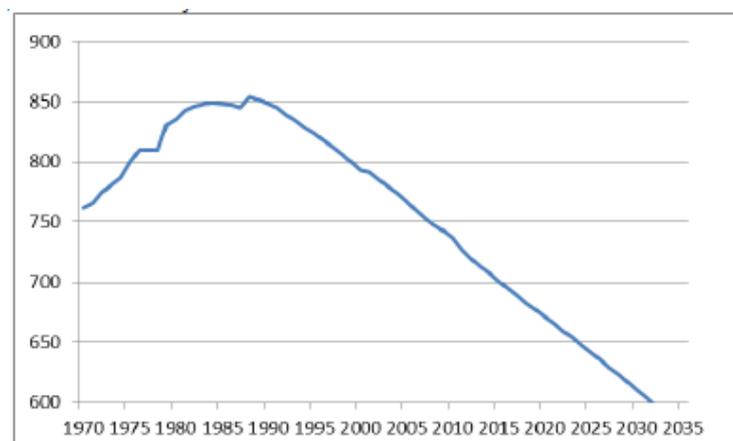


Figure 3 Population living in Łódź, 1970-2030

Figure 2- Population vivant à Łódź, 1970-2030 (source : OCDE - LEED)

- *Un tissu urbain en constante dégradation*

La ville, dont la croissance a été guidée par sa fonction de centre de production textile, a vu sa structure profondément marquée par la prédominance du secteur : elle s'est organisée autour de « royaumes ouvriers », composés chacun d'une usine, d'un palais patronal, de logements ouvriers et de commerces et d'infrastructures

de services (écoles, centres médicaux...). Cette structure, héritée du XIX<sup>ème</sup> siècle, est toujours visible actuellement, dans la mesure où les bâtiments datent encore en grande majorité de la construction de la ville.

A partir de la crise des années 1990, le tissu urbain a connu une augmentation importante du nombre de friches industrielles sur les sites des anciennes industries textiles. Ces friches sont aujourd'hui omniprésentes dans la ville et marquent le paysage urbain. Le parc de logement a connu une dynamique semblable, et une dégradation régulière. Peu rénovés pendant l'ère communiste, les logements datent encore en très large majorité des premiers développements de la ville (un tiers ont été construits avant 1939). La déprise urbaine accélère cette dégradation : les logements vacants et laissés à l'abandon sont de plus en plus nombreux<sup>8</sup>. Les prévisions de désurbanisation et d'étalement urbain dans les périphéries et dans le reste de la région devraient accentuer ce phénomène dans les années à venir.

▪ *La persistance de poches de pauvreté et d'exclusion importants*

La situation socio-sanitaire reste plus préoccupante à Łódź que dans les autres villes polonaises. L'espérance de vie est toujours inférieure au reste de la Pologne et de la région (70 ans pour les hommes et 78 ans pour les femmes à la naissance en 2011), malgré un léger rattrapage depuis quelques années. La situation sanitaire de la ville est également assez mauvaise : les maladies chroniques liées à une mauvaise qualité de vie et des pratiques à risques (fort taux d'alcoolisme notamment), sont toujours très présentes.

A cela s'ajoute une accumulation de difficultés sociales : niveau d'éducation relativement faible, environnement social globalement défavorable, logements insalubres... avec des conséquences significatives au niveau du climat social. On assiste à une accumulation de poches de pauvreté dans le centre-ville. Ces poches de pauvreté côtoient de plus en plus d'espaces gentrifiés, et accentuent les disparités sociales et économiques dans le centre-ville de Łódź.

Face à ce contexte social difficile, des études ont démontré l'existence d'un certain défaitisme des populations locales, d'un faible optimisme et d'un manque d'espoir dans l'avenir. L'accumulation de ces difficultés et leurs reproductions sur plusieurs générations a finalement contribué à créer une certaine « culture de la pauvreté »<sup>9</sup>, notamment pour les jeunes générations qui ont évolué dans des contextes de chômage de masse et de perspectives socio-économiques dégradées.

**Conclusion partielle :** Depuis les années 1990, la ville de Łódź a donc dû faire face à une multitude de chocs simultanés, qui ont profondément bouleversé son fonctionnement. Ville champignon artificiellement maintenue au rang de centre économique du textile pendant plus d'un siècle, Łódź a vu son statut entièrement remis en cause avec la chute du régime communiste. Cette crise industrielle sans précédent a eu des conséquences importantes et a fait ressurgir des problèmes sociaux et démographiques, avec un impact significatif sur la structure de la ville. La

8 « Łódź, ou les ressources territoriales d'une stratégie métropolitaine », *Géocarrefour*, vol 80 1/2005, Lydia Coudroy de Lille

9 « La Géographie en Action dans les politiques de lutte contre la pauvreté en Pologne », Lydia Coudroy de Lille

pauvreté et l'exclusion sociale, associées au déclin démographique et à un vieillissement progressif de la population ont entraîné des bouleversements caractéristiques aux villes en déprise : dégradation du bâti urbain, difficultés financières des autorités locales et baisse d'attractivité évidente de la ville. Dans ce contexte de crise multiple, une stratégie de résilience originale a cependant été mise en place, avec pour objectif de valoriser les ressources locales et héritées de la ville de Łódź : savoir-faire industriels traditionnels, patrimoine urbain et richesse culturelle sont les fondements de la stratégie engagée à Łódź.

## II La mobilisation des ressources au service d'une stratégie de résilience

### 1. Une stratégie de redynamisation économique

- *De multiples stratégies depuis le milieu des années 1990*

Les acteurs politiques de la ville de Łódź ont rapidement identifié la situation de crise et de déprise dans laquelle se situait la ville. De nombreux plans de redressement successifs ont ainsi été élaborés depuis le milieu des années 90 avec pour objectif une redynamisation économique du territoire. On peut distinguer une nette évolution entre les stratégies menées par les autorités locales au début de la période (1990 – 1997) et les stratégies ultérieures, avec une tendance de plus en plus forte à privilégier la diversification économique et à mobiliser de nouveaux dispositifs et acteurs.

Le début de la période est marqué par une succession rapide de plans stratégiques en 1992, 1994 et 1995. Ces trois plans reposent principalement sur le maintien des efforts pour la redynamisation du secteur textile historique. Le plan de 1992 amorce également une diversification des activités économiques, mais conserve l'industrie textile comme élément central du tissu industriel.

- *La mobilisation des dispositifs nationaux : la Zone Economique Spéciale (ZES) et la stratégie de diversification*

La stratégie de la ville change substantiellement à partir de 1997. Dès cette date, la ville met à profit les dispositifs nationaux et européens pour assurer sa reprise économique. De plus, un nouvel objectif de diversification est fixé, afin de réorienter les activités vers des domaines plus innovants et à plus forte valeur ajoutée tout en mobilisant les atouts du territoire.

La création de la Zone économique Spéciale en 1997, dans le cadre d'un programme national (14 ZES ont été créées dans cette période, avec des avantages fiscaux importants afin de faciliter l'implantation de nouvelles entreprises), va accélérer ce changement de stratégie. La ZES est financée à 75% par des fonds nationaux et 25% par la ville de Łódź et permet rapidement d'accueillir de nouvelles entreprises. La priorité est le développement de trois nouveaux secteurs, qui font écho à des ressources locales: le business process offshoring

et le secteur de la logistique, en tant que moteurs de l'ouverture au marché européen et qui profitent de la position géographique centrale de la ville, et le secteur de l'électroménager, déjà développé dans la région.<sup>10</sup>

Aujourd'hui la Zone Économique de Łódź accueille plus de cent entreprises, dont plusieurs grands groupes européens, comme Dell ou Philips, qui ont implanté leurs locaux dans le centre de Łódź.

La Zone économique est une réussite, dans la mesure où elle a réussi à attirer de nouveaux investisseurs, à diversifier les activités industrielles de la ville et à créer de nouveaux emplois (plus de 5000 en 2006). Cependant, des progrès restent à faire pour pérenniser son développement. La ZES devrait en effet favoriser la création de centres de recherche liés aux activités présentes sur ses sites, afin de ne pas limiter la zone à des fonctions d'exécution et de délocalisation des multinationales européennes vers un marché où la main d'œuvre reste très bon marché (le faible coût du travail est toujours l'une des principales motivations des implantations d'entreprises à Łódź).

- *Le textile comme secteur important : initiative bottom-up de revalorisation*

Parallèlement à ces initiatives impulsées par le haut, les populations locales ont développé des organisations informelles pour conserver les activités textiles dans la région. Malgré la fermeture de plusieurs centres de production, une plate-forme d'échange a été créée de manière spontanée, sans soutien des autorités locales, dans 3 villages à 15 km de Łódź. Ce nouveau centre d'échanges, autoconstruit, se structure autour de trois marchés, de gros et de détail, et attirent des commerçants de Pologne et de plusieurs pays de l'Est de l'Europe. S'y échangent à la fois des marchandises produites localement ou importées d'Asie. Ce site, devenu une plate-forme importante du marché textile, s'est aujourd'hui institutionnalisé et emploie plusieurs milliers de personnes de manière directe ou indirecte.

Cette initiative est un exemple intéressant de réappropriation des ressources locales par les populations et d'une reconversion d'un secteur économique traditionnel par des dispositifs non institutionnels.

## 2. La revalorisation culturelle comme principal levier

- *Une stratégie de changement d'image autour de la culture*

Le second pan de la stratégie de résilience de Łódź s'est développé autour de la revalorisation de l'image de la ville. Celle-ci s'est en effet largement dégradée depuis le choc des années 1990 : on associe Łódź à *La mauvaise ville*, du nom d'un ouvrage critique publié par un auteur polonais. A partir du milieu des années 1990, la municipalité va donc associer aux plans de revitalisation économique une stratégie de revalorisation de l'image de la ville. Dans un premier temps, les acteurs s'attachent à défaire la ville de son image négative héritée de la crise industrielle et accentuée par les difficultés sociales. Puis, à partir du milieu des années 1995, une politique volontariste de changement d'image et de reconstruction d'une identité propre à la ville est lancée. Elle vise à

<sup>10</sup> « Les zones économiques spéciales en Pologne : un tremplin pour l'emploi régional ou des miettes de la mondialisation ? », Lydia Coudroy de Lille, *Annales de Géographie*, n°658, 2007, p645-666

refaire de la ville la *Terre promise* du XIX<sup>ème</sup> siècle (ce nom est d'ailleurs donné à une des premières politiques engagées par la municipalité, « De nouveau la Terre promise »). Le changement de régime politique doit marquer un renouveau pour la ville, qui veut se séparer de son héritage de centre industriel déchu et s'appuyer sur de nouvelles ressources.

C'est sur l'héritage culturel et le patrimoine que vont reposer les nouvelles politiques mises en œuvre : la municipalité veut reconstruire à la fois une image extérieure positive et créer un sentiment de fierté pour les populations locales en remobilisant l'histoire du territoire, non pas sur les échecs économiques mais sur sa richesse culturelle et architecturale.

A l'identité ouvrière, on veut substituer une nouvelle identité fondée sur le multiculturalisme. Jusqu'au début de la seconde Guerre Mondiale, Łódź accueillait en effet 4 groupes ethniques distincts : la population majoritairement polonaise (à 58%) était accompagnée de minorités juives (31% de la population), allemandes (8%) et russes. La stratégie cherche dès lors à revaloriser ce passé cosmopolite, qui est aujourd'hui plus un mythe qu'une réalité pour la ville, mais qui rappelle à la mémoire collective le passé glorieux et suggère une ouverture de la ville sur le monde (même si ces valeurs sont largement réinterprétées et ne correspondent pas aux réalités de l'histoire de Łódź)<sup>11</sup>.

Dès 2002, cette politique s'est illustrée par la mise en place d'un festival annuel d'expositions et de spectacles vivants, *Le festival du dialogue des quatre cultures*, qui invite la population à redécouvrir le passé de la ville à travers l'histoire des différents groupes ethniques qui l'ont habitée. Plusieurs plaques mémorielles, disséminées dans la ville et des publications régulières ont aussi accompagné cette démarche. Ce travail sur l'historicité du territoire a permis une certaine réappropriation d'une identité propre et d'une mémoire collective pour les habitants. Elle a aussi contribué à modifier l'image de Łódź au niveau national. Les politiques actuelles insistent à présent sur Łódź comme « La ville créative », « fière de son passé ». En 2004, un des objectifs affichés de la stratégie municipale visait à « promouvoir les valeurs uniques de la ville ».

- *Revitalisation urbaine, valorisation du patrimoine et cinéma*

Cette politique de revalorisation culturelle s'est prolongée à Łódź par le développement du secteur du cinéma. Il est présenté comme le nouveau moteur d'une économie qui veut se tertiariser et s'émanciper de la dépendance au secteur industriel. La stratégie mise en place autour de la production cinématographique a permis de mobiliser à la fois les ressources culturelles mais aussi patrimoniales de la ville, le développement du cinéma ayant servi de levier à des politiques de revitalisation urbaine et de réhabilitation du bâti.

En effet, la ville de Łódź était confrontée à une problématique importante de friches industrielles et de logements insalubres sur son territoire : si de nombreux bâtiments datant du XIX<sup>ème</sup> présentaient une valeur ajoutée patrimoniale et architecturale évidente, ils handicapaient le développement et la modernisation de la ville en occupant un espace considérable. La mise en place de politiques de rénovation et de reconversion des

---

11 « Łódź, ou les ressources territoriales d'une stratégie métropolitaine », *Géocarrefour*, vol 80 1/2005, Lydia Coudroy de Lille

anciennes usines textiles et des anciens palais patronaux a ainsi été nécessaire. Des plans de rénovations ont été conçus par la ville : le programme *Prorevita* mené entre 2004 et 2008 a permis à la fois de valoriser le patrimoine matériel en classant près de 1500 infrastructures urbaines (palais, cités ouvrières, hôpitaux...) et a permis d'amorcer une réhabilitation de certains des bâtiments.

Plusieurs initiatives réalisées en partenariat entre acteurs publics et privés ont également permis la reconversion de bâtiments en lieux culturels, ou espaces publics d'échanges. Le projet le plus représentatif et le plus abouti de cette stratégie est la reconversion de l'ancien Royaume Poznanski en un espace dédié aux loisirs et à la culture. Ce complexe, qui constitue la plus grande initiative de revitalisation urbaine de Pologne, a été finalisé en 2006 en grande partie grâce à des financements privés. Le bâtiment rebaptisé Manufaktura accueille aujourd'hui un centre commercial de taille importante, des cinémas, mais aussi plusieurs musées (musée des Arts, musée des Sciences et des Techniques pour Enfants). Si le projet paraissait à son ouverture démesuré par rapport au pouvoir d'achat et à la capacité d'absorption de la ville, les lieux sont aujourd'hui bien intégrés dans le paysage urbain et ont été appropriés par les habitants : le royaume est parcellé de nombreux espaces publics qui servent d'espaces de rencontre et de loisirs.

La stratégie a enfin visé à réhabiliter les espaces publics autour du cinéma. Łódź a un héritage cinématographique important, puisque la ville s'est développée en tant que centre de production cinématographique depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, avec l'ouverture de plusieurs ateliers d'équipement et de studios. L'école de cinéma de la ville Holly Łódź est d'ailleurs toujours considérée comme une des écoles de cinéma les plus prestigieuses du pays. Ainsi, l'héritage cinématographique a progressivement été érigé comme symbole de la ville, et a orienté plusieurs politiques de réhabilitation des bâtiments et des espaces publics : une allée des étoiles polonaises, à l'image de la Walt of Fame américaine a été construite le long de l'artère principale de la rue Piotrkowska, et plusieurs statuettes de héros de films d'animations ont été disséminées dans la ville. Depuis 2007, un grand projet de rénovation du centre-ville a été conçu, dans la lignée du processus de restructuration urbaine, et dans lequel le cinéma prend une place importante. La rénovation prévoit le réaménagement total du cœur du centre-ville, avec une reconstruction de la gare, et la reconversion de plusieurs anciennes friches industrielles. Trois espaces sont en projet : un grand espace public ouvert, un espace des arts et un espace du cinéma. Celui-ci comprend la réhabilitation d'une ancienne centrale électrique de plus de 100 hectares divisés en 3 zones, avec un théâtre sonore, un studio de montage, une médiathèque, des espaces d'ateliers créatifs et un cinéma. Ce projet de grande envergure, à la fois financé aux niveaux local, national et européen et dont les travaux devraient s'achever en 2015, devrait contribuer à accélérer le processus de reconstruction de l'image de la ville, et vise à créer une vitrine à l'échelle nationale et internationale. Le projet a cependant subi plusieurs ralentissements et modifications, du fait des querelles entre acteurs locaux et internationaux (l'impulsion avait au départ été donnée par David Lynch, sans qu'une volonté locale et qu'une appropriation des lieux n'ait été réalisée en amont).<sup>12</sup>

12 « Politique culturelle et revitalisation urbaine à Łódź », Lydia Coudroy de Lille, dans *Politiques culturelles et enjeux urbains*, Djament-Tran G., Paris, Editions du Manuscrit

- *Des projets de cohésion sociale en initiatives locales*

Des initiatives bottom-up commencent également à voir le jour dans le centre de Łódź. Si elles ne représentent que des signaux faibles, elles témoignent cependant de la construction progressive d'une dynamique de changement local, et d'une volonté citoyenne d'amélioration de la situation. Ces initiatives se développent principalement dans les domaines sociaux, et ont pour objectif la création de liens entre les habitants de la ville.

Le premier type de projets contribue à la prise en compte des relations intergénérationnelles dans le contexte de vieillissement de la population depuis les années 1990 : plusieurs associations ont permis la création de centres culturels pour le troisième âge (Centre des séniors de Łódź), qui visent à réintégrer les personnes âgées par la pratique d'activités artistiques. Une initiative intéressante de réintégration par la mémoire a également été mise en place par un groupement spontané : « les Grands-Mères volantes » (*flying grannies*) favorise l'intégration des personnes âgées par l'écriture de contes, qui permettent à la fois le développement de capacités rédactionnelles, de communication et de partage d'une expérience avec les nouvelles générations... Ce programme renouvelé chaque année a considérablement amélioré le dialogue entre anciennes et nouvelles générations pour les personnes impliquées.

Un second type de projet concerne des initiatives d'Economie Sociale et Solidaire. Plusieurs mouvements coopératifs autour des secteurs culturels, avec des recherches de financement auprès du Fonds Social Européen ont été impulsés par des habitants. En particulier, un Café coopératif, « Zaraz wracam », s'est installé dans des quartiers très touchés par les poches de pauvreté. Il organise des débats et des concerts de musique alternative. Un espace de coworking *Off Piotrowska* a également été développé. Il abrite de jeunes créateurs dans le secteur du textile ou des bijoux, et constitue une manière de redynamiser le passé textile de la ville, en réorientant les activités vers des productions de qualité, en quantité limitée et avec un parti pris artistique. Dans cette nouvelle initiative, la redynamisation économique et la revalorisation culturelle vont de pair, et donnent une cohérence forte aux projets engagés.

Ces diverses actions de mobilisation des ressources territoriales liées à l'existence d'un patrimoine et d'un héritage culturel riche ont permis de fonder une stratégie de résilience cohérente et complète, basée sur une nouvelle représentation du territoire. Elle a su impliquer tant des acteurs extérieurs, aux niveaux nationaux et européens que les habitants de Łódź. L'appui sur des héritages territoriaux a donc été crucial dans la mise en place de la stratégie, et a donné du sens au développement de Łódź.

### 3. Des stratégies soutenues par divers acteurs et à différents niveaux

- *Une stratégie largement soutenue par le gouvernement local et la municipalité*

Les stratégies et les transformations menées dans Łódź pendant les dernières années ont été très largement engagées par la municipalité, qui a tenté de redynamiser la ville tant d'un point de vue économique que culturel. Son rôle d'impulsion a ainsi été extrêmement important dans la mise en place des politiques de revitalisation, face à une population majoritairement désabusée et fataliste. Ce volontarisme a donné lieu à l'élaboration et à l'adoption en 2012 d'un plan stratégique global pour Łódź à l'horizon 2020 (*Stratégie de développement intégré pour Łódź 2020+*). Ce plan témoigne d'abord d'une prise de conscience des atouts et faiblesses de la ville. De même, il prévoit la prise en compte du temps long et de mise en place une veille anticipative pour l'élaboration des projets de développement.

La stratégie identifie notamment comme objectifs majeurs le renversement de la déprise démographique, la régénération de l'espace urbain, la création d'instances participatives et d'une gouvernance partagée entre citoyens et autorités au niveau local. Le dernier point prévoit le soutien aux initiatives citoyennes déjà existantes et la mise en place de mécanismes de dialogue avec la société civile (consultations, communication...). La stratégie intègre plus largement la notion de développement durable pour la ville, les trois piliers majeurs de la stratégie prenant en compte les dimensions à la fois économique, sociale et environnementale.<sup>13</sup>

Seuls quelques projets ont déjà été amorcés dans le cadre de cette nouvelle stratégie (revitalisation du centre de Łódź notamment), mais elle dénote cependant la présence d'une réflexion évidente des autorités locales sur le sens des mesures à engager. Elle présente également une évolution importante par la volonté de valorisation des initiatives émergentes de la société civile. La stratégie devrait ainsi faciliter le dialogue entre parties prenantes de la ville et pourrait contribuer à renforcer les dynamiques locales de changements.

Il est enfin intéressant de noter que la municipalité a saisi les opportunités de dispositifs présents à plusieurs échelles : financements nationaux et européens pour les projets de ZES et de réhabilitation par la culture, intégration des politiques sociales dans des politiques régionales préexistantes. Cette mobilisation a ainsi facilité l'amorçage et la viabilité des projets engagés.

- *Des synergies en cours de création entre universités et entreprises*

Un effort substantiel a été fait pour augmenter l'adéquation entre le marché de l'emploi et les qualifications des populations locales. La création de partenariats entre les acteurs universitaires et privés joue ainsi un rôle essentiel dans la redynamisation économique de Łódź. La ville a d'abord voulu créer un centre d'universités dynamique, et attire de plus en plus d'étudiants grâce à ses six Universités d'État, reconnues dans le secteur des sciences (chimie et physique notamment). Les trois principales Universités (dont l'université de Łódź (43000 étudiants), Łódź université de technologie et l'université de médecine de Łódź) devraient faire de Łódź une ville

---

13 *Integrated development strategy for Łódź 2020+*, The city of Łódź Office, Department of the Mayor City Strategy Office

leader dans le secteur de la recherche dans les prochaines années. Dans ce contexte, des débuts de synergies sont créés pour faciliter les relations entre universités et entreprises : l'initiative *Youth in Łódź*, mise en place par le gouvernement local illustre ce phénomène. Elle instaure des systèmes de soutiens financiers, d'orientation des étudiants pour améliorer l'adéquation entre l'offre d'emploi et les qualifications des jeunes diplômés. Aujourd'hui, plus de 60 entreprises prennent part à cette initiative.<sup>14</sup>

#### 4. Quels impacts pour Łódź et ses habitants ?

- *Quelle place pour les populations : inclusion ou exclusion ?*

La question de l'inclusion des populations dans les diverses stratégies mises en place à Łódź est encore sensible. Si une partie de la population a clairement pu bénéficier des différentes politiques de redynamisation économique (plusieurs milliers d'emplois ont été créés grâce à la ZES), et du processus de réhabilitation urbaine, tous les projets n'ont pas été inclusifs et les habitants de Łódź ont pu se sentir exclus de certains des projets. C'est notamment le cas pour les travaux de réhabilitation des logements en centre-ville : la construction de lofts de luxe dans les anciens locaux d'usines en face de Manufaktura en est le projet le plus démonstratif. Ces studios ont été rénovés et vendus au prix de 1600 à 2700€/m<sup>2</sup> en seulement 3 jours à des investisseurs extérieurs à la ville... De quoi susciter un certain ressentiment de la part des habitants, incapables de devenir propriétaires de tels logements et dont les conditions de vie restent de moins bonne qualité que dans les grandes métropoles polonaises.

En revanche, la politique de changement d'image de la ville a eu un impact clairement positif sur ses habitants : si la nouvelle image a au départ été mal comprise et les politiques mises en place largement ignorées par la population, elle est aujourd'hui bien mieux acceptée et intériorisée. Les populations locales voient ainsi les changements engagés comme des actions positives pour le futur de la ville, et la volonté de rebond est majoritairement partagée.

La question de l'implication des habitants de Łódź est ainsi un point crucial à approfondir pour les acteurs du changement : si une dynamique commence à être perceptible à travers des initiatives locales, elle doit être approfondie pour créer une réelle dynamique partagée de changement. Cette dynamique ne pourra être entretenue que sur la durée en poursuivant les efforts dans le sens d'une plus grande prise en compte de la société civile.

- *Quels résultats pour la situation socio économique de Łódź ?*

Les politiques menées ont globalement eu des effets positifs sur la situation économique et sociale de la ville. De nouvelles opportunités d'investissements ont vu le jour grâce à la création de la ZES, et la ville

<sup>14</sup> Łódźkie Region: Demographic Challenges Within an Ideal Location, OECD, 2013, p40

accueil des capitaux de l'Europe entière. Sur le plan social, si le chômage était à son point culminant dans les années 1990, il a régulièrement baissé depuis, pour frôler la barre de 10% dernièrement. Ce taux est toujours nettement supérieur au taux de chômage des grandes villes polonaises, mais témoigne d'une nette amélioration de la situation socio-économique. Sur la même période, le nombre de personnes bénéficiaires des aides sociales a également diminué<sup>15</sup>. Cependant, des efforts restent à faire dans le domaine économique : en effet, le salaire moyen est toujours faible à Łódź et une spécialisation par le bas n'est pas souhaitable sur le long terme.

De même, les politiques de réhabilitation du bâti urbain n'ont pas encore réussi à éliminer toutes les poches de pauvretés présentes dans le centre-ville. Les réhabilitations des logements ont été rendues difficiles du fait d'un statut juridique peu favorable (les logements ne peuvent être réhabilités que si les habitants devenus propriétaires depuis la chute du régime communiste décident de céder leurs propriétés).

Enfin, la prise en compte du changement démographique n'a pour l'instant été que largement réactive (fermeture d'établissements publics face à la baisse de la population). Une politique plus offensive d'attraction des jeunes actifs devrait être instaurée dans les prochaines années, pour compenser la concurrence de Varsovie.

La politique engagée par la municipalité de Łódź étant encore récente, il n'est pas encore possible d'évaluer les résultats de long terme et l'impact sur la situation socio-économique. La réussite sur le temps long de la stratégie dépendra de la capacité de la municipalité à maintenir la dynamique impulsée, et à approfondir les partenariats et synergies créés sur le territoire entre les parties prenantes du développement.

## **Conclusion**

**Łódź** est une ville caractérisée par des chocs multiples, et a subi depuis les années 1990 une dégradation de sa situation socio-économique sur la durée. Elle constitue une aire urbaine intéressante à analyser sous l'angle de la résilience, du fait des stratégies mises en place par la municipalité au cours des dernières années.

Les principaux leviers de résilience identifiés au travers de cette étude sont :

- **La mobilisation des ressources locales (revalorisation de la tradition économique textile et ouverture à l'innovation avec la diversification des activités en fonction des spécificités locales) ;**
- **Le travail sur l'identité territoriale et la représentation collective par la valorisation de spécificités locales (ici, le patrimoine urbain et l'héritage culturel cinématographique) ;**
- **La prise en compte de plusieurs échelles de temps (projets de temps court associés à une vision prospective) dans les stratégies appliquées ;**
- **Le rôle des acteurs politiques locaux et de la mobilisation des dispositifs à plusieurs échelles dans la réalisation des projets de résilience.**

---

<sup>15</sup> Dans la région de Łódźkie, le nombre de bénéficiaire est passé de 605 pour 10 000 habitants en 2002 à 530 en 2011 (Central Statistical Office of Poland, 2012)

## Références Bibliographiques

Bureau des statistiques de Łódź, *Statistics of Łódź, Łódź 2012* <http://lodz.stat.gov.pl/en/publications/statistical-yearbook/statistics-of-lodz-2012,1,9.html>

Central Statistical Office, *Statistical Yearbook of the regions – Poland, Varsovie 2014*, [http://old.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/SY\\_yearbook\\_of\\_the\\_regions\\_2013.pdf](http://old.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/SY_yearbook_of_the_regions_2013.pdf)

Coudroy De Lille Lydia et Wolaniuk Anita, « Łódź, ou les ressources territoriales d'une stratégie métropolitaine », *Géocarrefour*, Vol. 80/1, 2005, <http://geocarrefour.revues.org/941>

Coudroy De Lille Lydia, « Les zones économiques spéciales en Pologne : un tremplin pour l'emploi régional ou des miettes de mondialisation ? », *Annales de Géographie*, n°658, 2007, p 645-666, Armand Colin

Coudroy de Lille Lydia, « La géographie en action dans les politiques de lutte contre la pauvreté en Pologne » dans Boulineau E., Bonerandi-Richard E., *La pauvreté en Europe*, Rennes 2014, PUR, pp. 195-212

Coudroy De Lille Lydia « Politique culturelle et revitalisation urbaine a Dodo » dans *Politiques culturelles et enjeux urbains* Djament-Tran G. et San Marco P, Paris, Editions du Manuscrit (à paraître)

OECD, *Lodzkie Region : Demographic Challenges Within an Ideal Location*, OECD 2013, [http://www.oecd.org/cfe/leed/LODZKIE%20REGION\\_V7.pdf](http://www.oecd.org/cfe/leed/LODZKIE%20REGION_V7.pdf)

OECD, *Demographic Transition and an ageing society : Implications for local labour markets in Poland*, OECD 2013, [http://www.oecd.org/cfe/leed/Demographic\\_poland\\_report.pdf](http://www.oecd.org/cfe/leed/Demographic_poland_report.pdf)

Ville de Lodz, *Integrated Development Strategy for Łódź 2020+ (Version anglaise)*, Łódź 2012, <http://www.uml.lodz.pl/miasto/strategia>

## Chapitre 2 : La zone Nord de la Préfecture de Kyoto, un modèle organisationnel de résilience

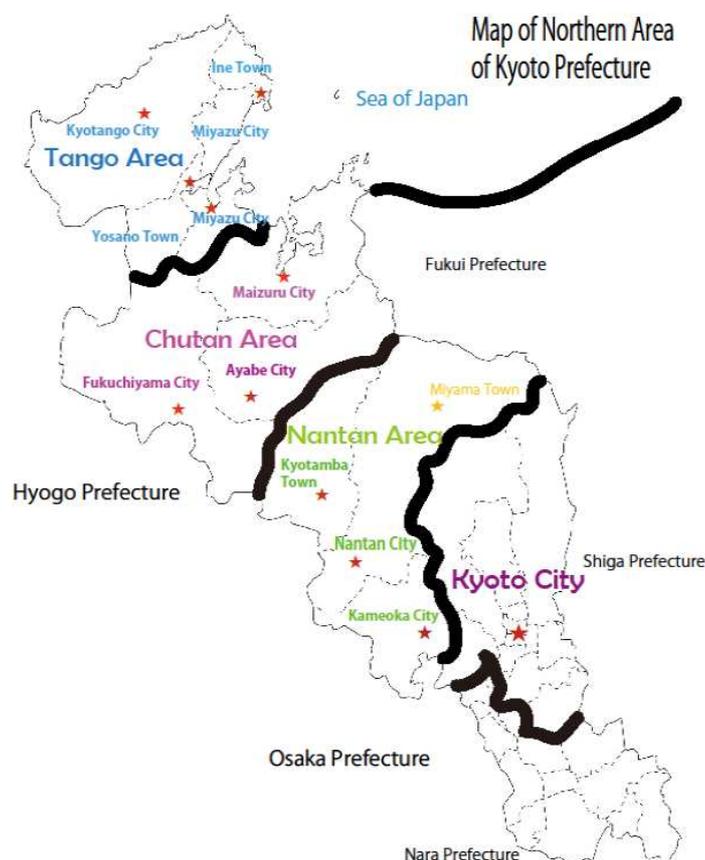


Figure 3- Les 3 aires du Nord de la Préfecture de Kyoto (source : LORC, Université de Ryokoku)

### I Une dégradation lente mais profonde de la situation dans la région

#### 1. Contexte national et régional

- *Des grandes tendances japonaises peu favorables à la région*

Le Japon bénéficie d'une position avantageuse dans le continent asiatique : il y constitue la seconde puissance économique après la Chine. Néanmoins, le pays connaît depuis plusieurs années des tendances conjoncturelles négatives et des changements structurels importants. D'un point de vue économique, il subit depuis les vingt dernières années un ralentissement de son activité, accentué par une tendance déflationniste de longue durée. La

crise économique et financière de 2008 a par ailleurs accentué les fragilités structurelles du Japon, et sa croissance a stagné voire reculé depuis cette date malgré une très légère reprise en 2010<sup>16</sup>.

Surtout, l'organisation territoriale du pays a été marquée par des perturbations significatives, liées à des tendances démographiques négatives. Entre 2010 et 2060, le Japon devrait effectivement perdre près d'un tiers de sa population, qui s'élève aujourd'hui à 128 millions d'habitants. Cette diminution, déjà amorcée dans la majorité des Préfectures japonaises (seules six Préfectures ont connu une croissance démographique depuis 2010), a d'ores et déjà des conséquences importantes sur les structures régionales. On assiste à la création de structures duales : d'une part, une métropolisation importante et une concentration des activités autour des centres régionaux, et d'autre part une détérioration progressive de la situation économique et démographique des centres secondaires. Les villes des périphéries japonaises devraient ainsi être de plus en plus marginalisées vis-à-vis des grandes métropoles. La Région Nord de la Préfecture de Kyoto illustre parfaitement ce phénomène et les problématiques qui s'y rattachent.

- *La Préfecture de Kyoto, une région très polarisée, marquée par les contrastes*

La Préfecture de Kyoto est très fortement polarisée autour de son aire urbaine principale. Septième ville japonaise en termes d'habitants (1,4 millions en 2010), Kyoto attire effectivement la majorité des activités économiques et des flux migratoires de la Préfecture. Les aires périphériques souffrent quant à elles de l'attractivité et de la concurrence exercées par la ville, et c'est tout particulièrement le cas pour la zone située au Nord de la Préfecture. Elle est constituée de trois aires distinctes : Nantan, Chutan et Tango situées respectivement à environ 30, 70 et 100km de Kyoto. La zone est organisée autour d'une dizaine de villes de tailles moyennes, qui font office de centres urbains régionaux. On peut notamment noter la ville de Miyazu pour Tango, les villes de Maizuru et Fukuchiyama pour Chutan et Kameoka, la plus grande ville de la zone Nord avec 92 000 habitants en 2010, pour Nantan<sup>17</sup>. Hormis ces quelques aires urbaines, le reste du territoire est majoritairement rural, et a été particulièrement handicapé par le rayonnement de la capitale de Préfecture durant les dernières années. De même, la situation géographique du territoire, à flanc de montagne et mal relié à Kyoto (malgré la construction récente d'une autoroute), accentue la marginalisation de la zone.

Les contrastes sont ainsi importants dans la Préfecture : la région Sud, dominée par Kyoto, constitue une aire très fortement urbanisée et au cœur de l'activité économique tandis qu'au Nord, les centres régionaux secondaires tentent de conserver leur dynamisme face à des zones rurales déjà largement isolées.

16 Profil statistique par pays : tableaux clés de l'OCDE, Japon 2013, <http://dx.doi.org/10.1787/csp-jpn-table-2013-2-fr>

17 OECD, Socio-Economic alliances in response to north Kyoto demographic transition, 2013, p 7

<http://www.oecd.org/employment/leed/OECD-Kyoto-report-Final.pdf>

## 2. Une dégradation lente mais constante des situations économiques et démographiques dans le Nord de la Préfecture

### ▪ *Une économie régionale diversifiée mais en perte de vitesse*

Les trois grandes aires du Nord de la Préfecture de Kyoto présentent une diversité économique intéressante. Traditionnellement, si l'économie s'est principalement tournée vers les activités agricoles, leur déclin dans les dernières années a donné lieu à des spécialisations différentes suivant les zones et les spécificités territoriales. Dans les zones de Nantan et Chutan, le secteur industriel reste majoritaire, et compte pour un tiers de la production de richesse. En particulier, la proximité du littoral a orienté les activités vers la construction navale, le travail des métaux et le secteur agroalimentaire. Au contraire, la région de Tango est marquée par une prépondérance de l'industrie des services, qui représentait près d'un quart de sa production en 2010. Ce sont notamment les activités liées au tourisme, grâce à la présence d'un environnement favorable (baie de Wasaka), qui constituent le moteur principal de l'économie de la zone.

Si cette diversité pourrait être bénéfique à l'ensemble du territoire, il est cependant marqué depuis une dizaine d'année par une perte significative de son dynamisme économique. Le secteur agricole a été le premier touché par cette tendance, et les populations rurales ont été fortement impactées par le déclin des activités et de la demande de main d'œuvre (l'agriculture ne représente plus que 3% de l'activité du territoire, alors que les zones rurales sont majoritaires). Aujourd'hui, ce sont les installations industrielles qui connaissent le même phénomène : alors que le nombre d'infrastructures avait augmenté jusqu'au début des années 2000, la situation s'est progressivement dégradée après cette date.

Le territoire subit ainsi une stagnation économique depuis une décennie, principalement engendrée par le contexte de récession généralisée au niveau national. La zone de Tango connaît des taux de croissance négatifs depuis 2001 (entre -1% et -3% chaque année), et la même tendance est observable pour les régions de Chutan et Nantan depuis 2006. En outre, cette récession de long terme a contribué à accroître les disparités au sein de la Préfecture : l'écart de revenus entre la ville de Kyoto et les centres secondaires n'a cessé d'augmenter sur la période

<sup>18</sup>

Cette stagnation a ainsi eu des conséquences importantes sur la situation sociale du territoire du Nord de la Préfecture. Si le taux de chômage ne montre pas d'augmentation importante, le nombre d'offres d'emploi reste structurellement inférieur au nombre de demandeurs d'emploi. Les tendances nationales se reflètent également au niveau régional : les emplois sont globalement plus instables, et le taux de chômage des plus diplômés a forte-

---

<sup>18</sup> Pour exemple, le revenu par habitant de la zone de Tango atteignant 70% de celui de la ville de Kyoto en 2000, contre seulement 62% en 2010.

ment augmenté. Le nombre de personnes bénéficiant des aides sociales a également augmenté sur la période : la part d'habitants bénéficiaires a augmenté d'environ 15% dans les villes de Maizuru, Fukuchiyama et Kameoka.

- *Une atonie démographique handicapante*

L'ensemble de la Préfecture de Kyoto subit un déclin démographique depuis les années 2000. Cependant, la dégradation de la dynamique a eu lieu plus tôt et en plus forte proportion dans la zone Nord de la Préfecture : la population y est en déclin depuis 1995, et devrait diminuer de 13% d'ici à 2030 (passant ainsi de 469 000 habitants en 2010 à un peu plus de 400 000 en 2030). Ce déclin est d'autant plus marqué pour les villes éloignées de Kyoto : si Kameoka dans la zone de Nantan, a connu une croissance démographique jusque dans les années 2000 grâce à la proximité de la capitale de Préfecture, la ville de Miyazu a perdu près d'un quart de sa population depuis 1990. Enfin, l'ensemble de la zone fait également face à un vieillissement de la population, qui dépasse en intensité les tendances perceptibles à l'échelle nationale et préfectorale : le taux de vieillissement atteint 27.5% en 2010 (alors qu'il n'est que de 23% au niveau national).<sup>19</sup>

Cette situation a conduit les autorités locales à considérer une grande partie des villes du Nord de la Préfecture de Kyoto comme des villes en déprise. Dans les prochaines années, ces espaces urbains devraient faire face à des vulnérabilités caractéristiques des *shrinking cities*. Un risque majeur concerne l'incapacité probable des villes du Nord de la Préfecture à assurer certains services publics face à la chute de leurs revenus financiers. Ces mutations démographiques nécessitent ainsi des adaptations structurelles importantes de la part des municipalités, qui devront adapter les infrastructures existantes à la baisse et au vieillissement de la population (notamment en ce qui concerne les établissements scolaires, dont le nombre devrait baisser, et les services de santé, dont la demande devrait significativement augmenter).

**Conclusion Partielle** : Le Nord de la Préfecture de Kyoto illustre bien le phénomène de métropolisation et de polarisation des territoires au niveau japonais. La situation du territoire est négativement influencée par la proximité de la ville de Kyoto, qui attire activités économiques et flux migratoires. Les trois aires de Nantan, Chutan et Tango souffrent ainsi depuis une dizaine d'année d'un déclin économique et démographique préjudiciable à la qualité de vie et à la situation sociale de ses habitants. En outre, cette situation cache des disparités territoriales fortes à deux niveaux. Entre les aires urbaines et les aires rurales d'abord, ces dernières étant plus intensément touchées par les mutations démographiques et économiques. Entre les trois aires du Nord de la Préfecture ensuite, la zone de Tango, plus éloignée de la capitale de Préfecture, étant plus impactée que les deux autres.

---

<sup>19</sup> Ibid., p 7

Cette dégradation progressive de la situation du Nord de la Préfecture de Kyoto rend nécessaire la mise en place de stratégies de redynamisation du territoire et de développement local. Le territoire va s'organiser pour établir des programmes de revitalisation à partir du milieu des années 2000. Ces programmes reposent sur la création d'un modèle organisationnel original et efficace, à même de répondre à des besoins locaux par la création de collaborations entre les différents acteurs du développement.

## II. Un modèle organisationnel moteur, au service du territoire

### 1 Une initiative de mobilisation des ressources universitaires au service du territoire

#### ▪ *Un contexte territorial favorable au développement d'une organisation universitaire*

La Préfecture de Kyoto dispose de ressources importantes dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche : une cinquantaine d'établissements se situent dans la Préfecture, qui constitue le second pôle universitaire du Japon après Tokyo. La Préfecture accueille plus de 130 000 étudiants, dont la grande majorité étudie à Kyoto avec ses 37 universités. Les disparités régionales sont encore une fois clairement perceptibles dans ce secteur : seulement deux établissements d'enseignement supérieur sont implantés dans la zone Nord de la Préfecture. Cependant, cette disparité ainsi que la présence d'un fort potentiel universitaire à Kyoto ont conduit les acteurs locaux à établir une coopération entre les universités du Sud de la Préfecture et les différents acteurs du développement économique du Nord de la Préfecture.

La création d'un partenariat entre les universités de Kyoto et les zones du Nord de la Préfecture présente un double avantage : elle vise d'abord à favoriser la redynamisation des zones handicapées par le déclin économique et démographique en s'appuyant sur des ressources humaines locales (les étudiants et les chercheurs des universités), capables de comprendre et répondre aux problématiques spécifiques rencontrées au niveau local. De même, la création de telles synergies permet aux étudiants de renforcer les acquis de leur formation en justifiant d'expériences de terrain et d'une maîtrise des techniques d'application des politiques publiques au niveau local. Cette méthode établit ainsi un mécanisme donnant-donnant au niveau régional, et contribue à diminuer les disparités entre Kyoto et le Nord de la Préfecture en créant des liens entre différents acteurs du développement.

#### ▪ *LORC, le premier modèle d'organisation*

C'est sur ce fondement que se sont établis plusieurs organismes de développement au bénéfice du Nord de la Préfecture, pilotés par les universités.

La première organisation, le Centre de développement des ressources humaines et des politiques publiques locales (LORC), a été créée en 2003 par l'Université de Ryokoku, et cofinancée par le Ministère de l'Éducation, la Culture, le Sport et des Technologies (MEXT). Le LORC se veut à la fois un centre de recherche universitaire et un organisme collaboratif, dont le comité de pilotage réunit 9 départements de sciences sociales et politiques publiques des universités de la Préfecture. Le comité a fixé comme objectifs, au travers du développement de trois phases

successives, de proposer d'une part des stratégies organisationnelles et opérationnelles de redynamisation du tissu économique du Nord de la Préfecture et d'autre part de développer des systèmes de formations efficaces et qualifiants permettant de répondre aux besoins des territoires concernés.

La première phase (entre 2003 et 2007) a principalement eu pour objectif de concevoir un cadre et des programmes de formation de niveau master cohérents, en adéquation avec les compétences nécessaires à la redynamisation du Nord de la Préfecture, et valorisables tant d'un point de vue académique que professionnel pour les étudiants des universités. La seconde phase a constitué la mise en place opérationnelle de ce schéma de formation, et a continué à développer les partenariats existants, en les étendant à des organisations extra-universitaires : quatre groupements économiques et trois gouvernements locaux ont alors rejoint le comité de pilotage. De plus, un nouvel organisme collaboratif, le Consortium pour le Développement des ressources humaines publiques Locales (COLPU) a été créé en 2007 afin de soutenir la mise en place et le bon fonctionnement du schéma de formation. C'est la troisième phase, à partir de 2010, qui a finalement mis en place un modèle organisationnel, « le modèle de Kyoto », avec une structure mère établie en 2012, L'Alliance Communautaire et Universitaire pour la Régénération du Nord de Kyoto (CUANKA).

## 2. CUANKA, l'organisation phare de mise en œuvre des stratégies, et de concertation territoriale

- *L'organisation mère du modèle de Kyoto, CUANKA*

A partir d'avril 2012, CUANKA est devenue la plate-forme opérationnelle du LORC et du modèle de Kyoto. Elle regroupe les universités membres de LORC et le COLPU, et élargit la collaboration à plusieurs acteurs du développement local : quatre organisations à but non lucratif, et huit représentations de gouvernements locaux (dont la Préfecture de Kyoto, les villes de Fukuchiyama, Maizuru, Ayabe, Miyazu et Kyoutango et les villages de Ine-cho et Yosano-cho). Le siège de l'organisation est symboliquement installé au sein de l'Université de Seibi, l'une des deux seules Universités du Nord de la Préfecture.

L'organisation s'est fixé trois objectifs pour le Nord de la Préfecture de Kyoto :

- 1) Encourager le développement de ressources humaines locales pouvant répondre aux problématiques rencontrées dans la partie Nord de la Préfecture ;
- 2) Établir un système collaboratif efficient composé d'industries, de gouvernements locaux, d'universités et de citoyens afin de promouvoir la création de synergies entre aires rurales et urbaines et d'utiliser des ressources humaines transversales ;
- 3) Résoudre des problématiques locales et contribuer à la revitalisation des communautés locales.

CUANKA établit également dès sa création des méthodes de gouvernance partagée, en organisant régulièrement des réunions publiques d'information pour les populations locales et des réunions de suivi des projets entre les différentes parties prenantes impliquées dans chacune des initiatives.

Quatre projets pilotes ont été établis à différentes échelles pour lancer la plate-forme :

- un projet sur l'ensemble de la zone, visant à promouvoir l'entrepreneuriat dans le Nord de la Préfecture ;
- deux projets sur des sous-ensembles du territoire, visant d'une part à développer une politique commerciale innovante et d'autre part à développer une initiative d'écotourisme grâce à des vélos électriques alimentés par des installations d'électricité solaire ;
- un projet local de tourisme accessible à Miyazu.

Chaque projet implique la participation d'acteurs différents : une ou plusieurs universités coordinatrices, des villes participantes, des entreprises, associations et groupements locaux compétents dans le domaine concerné par le programme. Ainsi, dans le cadre du projet d'écotourisme, deux Universités, cinq villes, sept agences de tourisme locales, deux associations, et deux entreprises régionales ont pris parti à la conception et à l'élaboration des installations.

▪ *Le modèle de Kyoto, une expérience réussie de concertation territoriale*

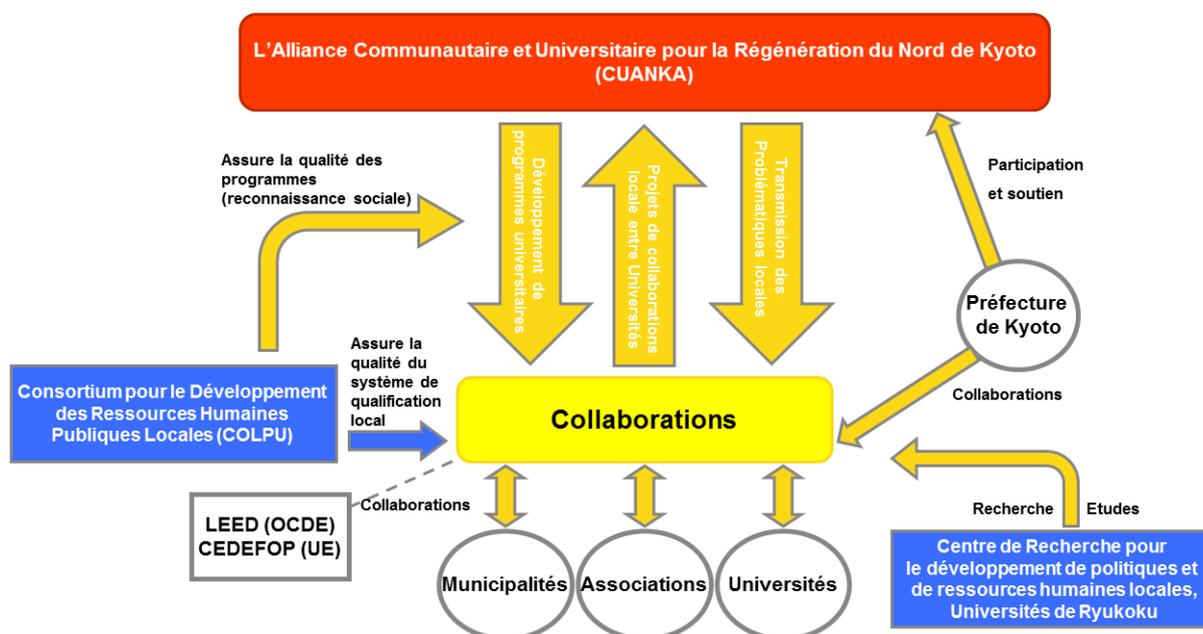


Figure 4- Organisation du modèle de Kyoto (source : OCDE - LEED)

Le modèle de Kyoto permet de clarifier l'articulation des différents organismes évoqués précédemment. Il témoigne de l'existence d'une réelle stratégie de revitalisation et d'une volonté de concertation importante sur le territoire. En effet, le modèle est principalement fondé sur les interactions et les synergies créées entre les différents organismes et parties prenantes impliquées dans le développement du Nord de la Préfecture, l'objectif étant de renforcer les capacités de tous les acteurs grâce une collaboration rapprochée et une mutualisation des compétences (voir le schéma ci-dessus). Cette approche, sous forme de réseau, souligne l'existence d'une dynamique locale et d'une volonté de renforcement mutuel des capacités des différents acteurs du territoire.

De même, l'imbrication de projets à plusieurs échelles (ensemble ou sous-ensemble du territoire/municipalité), et l'implication financière de plusieurs acteurs dans les projets (Ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, des Sciences et de la Technologie, de la Préfecture de Kyoto, des gouvernements locaux, la création de partenariats publics/privés) approfondit la cohérence du modèle créé.

### III Résultat : des projets en cohérence avec les besoins territoriaux

#### 1. Des réalisations « sur mesure » en fonction des ressources locales, fondées sur le développement durable

La plate-forme CUANKA et les principes du modèle de Kyoto permettent ainsi le développement de projets adaptés aux besoins des communautés locales : les étudiants et chercheurs identifient les problématiques locales et construisent sur cette base des stratégies politiques en cohérence avec les spécificités des territoires et en concertation avec les acteurs concernés. Dans cette optique, l'existence de projets à plusieurs échelles de mise en œuvre facilite la création d'une adéquation entre demande des territoires et offre en termes de stratégie et politiques publiques. Cette approche permet de plus de s'appuyer sur des ressources locales pour développer les stratégies, facteur important pour l'inscription des projets dans une dynamique territoriale autonome.

Surtout, les stratégies élaborées et proposées par les acteurs de CUANKA tentent d'orienter le territoire du Nord de la Préfecture vers un développement durable et une transition écologique. En effet, comme l'illustrent déjà les 4 programmes pilotes de CUANKA, les projets mettent l'accent sur une redynamisation économique responsable (tourisme vert, économie collaborative, agriculture respectueuse de l'environnement, circuits courts...), sur une intégration sociale (prise en compte du handicap, relations intergénérationnelles<sup>20</sup> ...) et sur

---

20 Voir pour exemple la création d'associations de réintégration des populations actives âgées dans le Nord de la Préfecture (Noguchi Hiroki, "How to manage older workers: Case study of an NPO in Northern Kyoto", LORC Workshop, 2012, <https://community.oecd.org/docs/DOC-51934>)

des préoccupations environnementales fortes (préservation des écosystèmes régionaux riches, comme la baie de Wakasa). La prise en compte de ces trois piliers dans le développement des stratégies de CUANKA démontre la volonté d'inscription sur la durée des initiatives, et une prise en compte du temps long pour la revitalisation du Nord de la Préfecture.

## 2. Deux exemples de développements locaux autour de la transition écologique: Kameoka city et Miyama Town

Si la plate-forme de CUANKA et la conceptualisation du modèle de Kyoto sont encore très récents, les projets mis en place avant leurs créations sous le pilotage du LORC présentaient déjà les caractéristiques du modèle collaboratif de partage des compétences et de création de liens entre les différentes parties prenantes présentes sur le territoire. C'est notamment le cas pour deux projets mis en place au niveau local à partir de la fin des années 2000.

- *Le projet « Carbon Minus » de la ville de Kameoka:*

La ville de Kameoka dans la zone du Nantan connaît les mêmes phénomènes de déclin démographique et de vieillissement de la population que le reste du Nord de la Préfecture de Kyoto. Cependant, la spécificité de la ville et de son territoire repose sur la cohabitation entre une économie urbaine majoritairement tertiaisée (environ 65% de la population active en 2005) et la persistance d'une population agricole en déclin dans les espaces ruraux alentour.

Le LORC a été sollicité à partir des années 2000 pour répondre aux problématiques engendrées par le déclin de cette population agricole et de ses revenus, et pour favoriser la création de liens durables entre populations rurales et urbaines dans la municipalité de Kameoka. Après une phase de recherche démarrée en 2005, le LORC a proposé à partir de 2008 la mise en place d'un agenda politique de revitalisation de la communauté locale par la transition vers une agriculture durable basée sur des circuits-courts.

Deux pans stratégiques ont ainsi été développés à partir de 2008. L'un, dirigé par l'université de Ritsumeikan, a visé à encourager l'utilisation de technologies biomasse dans les exploitations agricoles du territoire en développant une méthode de carbonisation des ressources en bambous (dont environ 15% étaient auparavant laissés à l'abandon sur le territoire). Cette technique permet la production de charbon de bois, qui peut ensuite être utilisé comme compost et limiter l'émission de CO<sub>2</sub> en l'enfermant dans les sols. L'autre pan, initié par l'Université de Ryokoku, a eu pour objectif de concevoir un projet de production agricole en circuits-courts pour les agriculteurs appliquant les technologies biomasses développées : une marque locale « cool vegetables » a été créée et est distribuée par 16 exploitations agricoles dans les supermarchés locaux et dans les écoles. Parallèlement, une campagne d'éducation et de sensibilisation à ces problématiques environnementales a été mise en œuvre afin de faciliter l'intégration du projet dans le tissu local.

L'impact du Projet Carbon Minus, amorçé en 2008, est aujourd'hui évident. Il a d'une part permis selon les premières évaluations à réduire substantiellement les émissions de CO2 liées aux activités agricoles (avec une production totale de plus de 37 tonnes de biocharbon, l'épandage de compost sur près de 250 hectares de terres cultivées depuis le début du projet et une réduction d'émission estimée à 450kg-CO2 par an pour le territoire).<sup>21</sup> Surtout, le projet est une réussite sur le plan économique et social. Sur le plan économique, il a contribué au développement dans les universités de la Préfecture d'innovations technologiques, qui devraient pouvoir être exportées vers d'autres territoires dans les prochaines années. En se fondant en partie sur des financements privés, le projet a également contribué à sensibiliser les acteurs économiques locaux aux stratégies de RSE (Responsabilité Sociétale des Entreprises) et à leurs bénéfices potentiels. Enfin, en favorisant les circuits courts grâce à la marque « cool vegetables », il a permis d'augmenter les revenus des agriculteurs locaux et rendu la profession plus attractive aux jeunes populations (16 nouveaux jeunes agriculteurs sont subventionnés depuis 2012). D'un point de vue social, le projet a permis la création d'une véritable gouvernance partagée sur le territoire.<sup>22</sup> Une plate-forme de développement local et de concertation a été créée afin de mener à bien les différentes phases des projets, et a impliqué la collaboration des entreprises du territoire, de gouvernements locaux et régionaux, des universités, des ONG et des citoyens. Ces nouvelles synergies ont eu un impact tout à fait positif sur le territoire, en renforçant notamment les liens sociaux et économiques entre zones urbaines et rurales et en créant un système collaboratif de développement mutuel des compétences.

- *Le projet d'écotourisme du village de Miyama dans la ville de Nantan*

Ce projet a eu pour objectif de conserver à la fois l'environnement naturel du village et son patrimoine culturel, en développant des initiatives d'écotourisme<sup>23</sup>. En effet, le village bénéficie de ressources mobilisables importantes dans ces domaines : il dispose tout d'abord d'une quarantaine de maisons traditionnelles à toit de chaume, qui constituent une spécificité culturelle de la région. D'autre part, la proximité de la forêt d'Ashiu est une autre aménité importante pour le territoire. La conservation de ces deux particularités a permis de mettre en place une nouvelle politique de revitalisation culturelle et économique. Un organisme de gouvernance partagée dirigé par les habitants du village a été créé, et permet à la fois d'orienter le développement du village et de gérer les commerces de produits locaux situés à l'entrée du village. Cet exemple illustre la volonté de créer des initiatives de revitalisation basées sur la conservation d'un patrimoine et d'un environnement spécifique.

21 Sadamatsu Isao, "Kameoka Carbon Minus Project and Revitalization of Local Society", LORC Workshop, septembre 2012, <https://community.oecd.org/docs/DOC-51925>

22 McGreevy Steven et Shibata Akira, "A Rural Revitalization Scheme in Japan Utilizing Biochar and Eco-Branding: The Carbon Minus Project, Kameoka City", Annals of Environmental Science: Vol. 4, Article 2, 2010, p18 <http://iris.lib.neu.edu/aes/vol4/iss1/2/>

23 Research Centre for the Local Public Human Resources and Policy Development (LORC), *Summary Notes, OECD-LORC Workshop "Local Revitalisation policies for shrinking and ageing society :North Central Kyoto"*, Kyoto, Septembre 2012, <https://community.oecd.org/docs/DOC-51935>

### 3. LORC et CUANKA, un impact évident sur tout le territoire

Si la création du modèle de Kyoto est encore récente, et ne permet pas d'entrevoir des résultats de long terme pour la revitalisation du Nord de la Préfecture de Kyoto, il est cependant déjà possible de tirer les premiers enseignements du mode de fonctionnement de la plate-forme CUANKA et de son impact sur les communautés locales. En effet, l'organisation a eu des retombées clairement positives sur les communautés du Nord de la Préfecture, grâce à la création du réseau de collaboration entre ses différentes parties prenantes et à son fonctionnement en projets de développement local.

Les premières études d'impact réalisées par les universités de la Préfecture montrent en effet que cette collaboration étroite a contribué à valoriser et à donner de nouvelles capacités aux ressources humaines locales (empowerment), a intensifié l'innovation des acteurs économiques locaux, et a renforcé les qualifications des étudiants et des citoyens impliqués dans les programmes. Dans certains cas, les projets ont même créé une implication accrue des citoyens et des dynamiques top-down.

Surtout, le modèle tend à rééquilibrer l'organisation territoriale de la Préfecture, en distribuant les compétences plus équitablement sur le territoire. Le modèle organisationnel apparaît ainsi comme un levier important de la redynamisation économique et démographique de la zone. Sur le long-terme, le modèle doit encore faire ses preuves en démontrant que les universités parviennent réellement à identifier et trouver des solutions aux problématiques de développement local, et que les communautés locales réussissent bien à intégrer les recommandations stratégiques faites par les chercheurs. Cependant, les projets pilotes de CUANKA, comme ceux initiés ultérieurement paraissent déjà répondre à ces critères.

#### **Conclusion :**

La Zone Nord de la Préfecture de Kyoto présente une situation caractéristique des villes japonaises, avec l'existence d'une dualité entre partie Nord et Sud de la Préfecture et de tendances économiques et démographiques négatives.

La création au niveau régional du « modèle de Kyoto » démontre l'existence de dynamiques locales, et marque le début d'une stratégie de résilience malgré l'absence de résultats sur le long terme.

Le cas du Nord de la Préfecture de Kyoto souligne en particulier les leviers de résilience suivants :

- **l'établissement d'un modèle organisationnel, basé sur le dynamisme universitaire et les liens entre parties-prenantes du territoire ;**
- **la conception et l'application de projets de développement local adaptés aux besoins et aux spécificités des communautés ;**
- **le rôle majeur de l'accroissement des capacités (programmes de formation) et d'empowerment des communautés locales par la mutualisation des compétences.**

## Références Bibliographiques

OECD, *Socio-Economic alliances in response to north Kyoto demographic transition*, 2013, <http://www.oecd.org/employment/leed/OECD-Kyoto-report-Final.pdf>

Noguchi Hiroki, "How to manage older workers: Case study of an NPO in Northern Kyoto", LORC Workshop, 2012, <https://community.oecd.org/docs/DOC-51934>

Sadamatsu Isao, "Kameoka Carbon Minus Project and Revitalization of Local Society", LORC Workshop, septembre 2012, <https://community.oecd.org/docs/DOC-51925>

Research Centre for the Local Public Human Resources and Policy Development (LORC), *Summary Notes, OECD-LORC Workshop "Local Revitalisation policies for shrinking and ageing society : North Central Kyoto"*, Kyoto, Septembre 2012, <https://community.oecd.org/docs/DOC-51935>

McGreevy Steven et Shibata Akira, "A Rural Revitalization Scheme in Japan Utilizing Biochar and Eco-Branding: The Carbon Minus Project, Kameoka City", *Annals of Environmental Science*: Vol. 4, Article 2, 2010, <http://iris.lib.neu.edu/aes/vol4/iss1/2/>

## Chapitre 3 : La province de Limbourg aux Pays-Bas, une stratégie de résilience à plusieurs échelles



Figure 5- Situation de la province de Limbourg (source : OCDE - LEED)

### I Limbourg, un territoire caractéristique des régions européennes en déprise

#### 1. Situation géographique

- *Un contexte national globalement favorable*

La région de Limbourg est l'une des 12 provinces des Pays-Bas. Membre fondateur de l'Union Européenne, les Pays-Bas profitent d'une situation économique très favorable. Ils sont en effet situés dans une des régions les plus dynamiques d'Europe et font figure d'un des États les plus riches de la zone, avec un PIB/habitant de 30% supérieur à la moyenne européenne. De même, le taux de chômage reste structurellement très bas depuis une dizaine d'années (autour de 5%).

Cependant, comme la plupart des pays européens, les Pays-Bas devraient être confrontés dans les prochaines années à un ralentissement de la croissance démographique, et à des situations de déprise de plus en plus fortes notamment dans les villes. Si la population néerlandaise devrait ainsi croître jusqu'en 2040, son taux de croissance est en déclin depuis les années 1960, et se situe désormais autour de 4%. Cette situation, si elle est caractéristique de nombreux pays développés, est susceptible d'avoir des conséquences importantes sur le tissu économique et social et l'organisation spatiale du pays : c'est tout particulièrement vrai dans le cas de la province de Limbourg.

- *Une région frontalière enclavée*

La province de Limbourg est la région la plus au Sud des Pays-Bas. Elle se compose de trois régions administratives (Nord Limbourg, Mid-Limbourg et Sud Limbourg) et est polarisée autour de quatre aires urbaines principales, majoritairement situées dans le Sud Limbourg (Maastricht avec 117 000 habitants, Sittard-Geleen avec 96 000 habitants, Heerlen avec 90 000 habitants dans le Sud Limbourg et Venlo avec 100 000 habitants dans le Nord Limbourg).

Située à l'extrémité Sud du pays, et relativement éloignée des centres de décision importants, la province est surtout en partie enclavée entre l'Allemagne et la Belgique. Cette localisation crée une situation de concurrence forte entre les villes de la province et les villes frontalières des deux autres pays : l'axe Rhin-Ruhr notamment, avec les villes de Duisbourg, Düsseldorf et Cologne se situe à moins de 100km à l'Ouest de la province. Cette proximité a entraîné au cours des dernières années la création d'importants flux migratoires extérieurs, et des migrations pendulaires de plus en plus fréquentes. Les activités économiques et les capitaux sont également attirés vers l'étranger et ses territoires plus dynamiques.

Toutefois, cette situation transfrontalière pourrait également constituer un atout territorial pour l'avenir de la province. Elle pourrait valoriser sa situation géographique en créant des synergies avec les villes alentour et en se positionnant comme carrefour des échanges au cœur de la région.

## **2. Pas de choc brutal mais une dégradation lente des structures économiques et démographiques.**

Depuis une dizaine d'années, le territoire connaît une dégradation lente mais significative de ses structures démographiques et économiques. Cette tendance négative handicape le développement de la région.

- *Des tendances démographiques négatives*

Contrairement à la dynamique nationale, La population de Limbourg est en constante réduction depuis une dizaine d'années. Depuis 2002, elle a diminué régulièrement, passant de 1,14 millions en 2002 à 1,12 millions en 2011, soit une baisse de près de 2% en moins de 10 ans. Cette diminution est due à la fois à un ralentissement de la croissance naturelle, négative depuis 2005, mais aussi à l'attraction des régions frontalières de la province, plus dynamiques, et qui entraînent une fuite de la population active à l'étranger. Le solde migratoire a d'ailleurs constamment diminué depuis les années 1990, et les flux migratoires externes ont dépassé les flux internes à partir des années 2000.

La densité de population de la province (522 habitants par km<sup>2</sup>), toujours forte par rapport à la moyenne nationale, a permis jusqu'à présent de limiter les effets du déclin démographique. Cependant, ses

conséquences pourraient être plus importantes sur le long terme. La tendance négative devrait en effet se confirmer dans les prochaines décennies : selon les prévisions pour la période 2012-2040, la population de la province devrait reculer à partir de 2036 en dessous de son niveau des années 1970, ce qui constituerait une perte de 10,5% de la population depuis le début des années 2000.

Enfin, un vieillissement significatif et régulier de la population est visible dans la province : la part de la population âgée de plus de 65 ans représente en 2012 19.2% de la population, soit 3 points de plus que la moyenne nationale. Depuis les années 1970, la part de la population âgée a ainsi été multipliée par 2.5.

- *Une dégradation progressive du marché de l'emploi et de l'attractivité économique*

L'atonie démographique a contribué à la dégradation progressive du dynamisme économique de la province. Depuis le milieu des années 1990, elle a dû faire face à un déclin relatif de son activité par rapport aux autres provinces néerlandaises : alors qu'elle contribuait à hauteur de 6.4% à la création de richesse nationale, la province ne représente aujourd'hui plus que 5.9% du PIB des Pays-Bas. Si cette diminution peut largement être corrélée au déclin démographique, les autres grands indicateurs économiques attestent de la fragilité du territoire : Le PIB/habitant est bien inférieur au reste du pays (13% en dessous du PIB/hab moyen en 2009) et le taux de chômage, s'il reste structurellement bas, est supérieur aux taux nationaux (4.8% en 2011 contre 4.5% au niveau national).

C'est la structure des activités économiques de Limbourg qui explique majoritairement ce déclin. En effet, la province a traditionnellement été orientée vers des activités industrielles et agricoles, qui représentent encore aujourd'hui une part relativement importante des emplois : 19.1% de la population est employée dans le secteur secondaire, contre 15% au niveau national. Cette structure met en difficulté la province, qui doit faire face d'une part à une désindustrialisation progressive et d'autre part à une inadéquation croissante entre les qualifications de la population active et l'offre d'emploi. La population reste en effet encore trop peu qualifiée, en particulier dans le Sud Limbourg.

- *Des disparités régionales fortes*

Si la situation de Limbourg laisse entrevoir des fragilités structurelles et un déclin encore peu alarmant de l'activité économique, le territoire est surtout marqué par de très fortes disparités, qui accentuent ses vulnérabilités. Les régions de Nord Limbourg et de Mid-Limbourg affichent un certain dynamisme économique (les taux de chômage sont inférieurs à la moyenne nationale) et démographique (malgré le vieillissement de la population, les taux de fertilité sont restés forts et la perte de population devrait être bien moins importante qu'à l'échelle provinciale à l'horizon 2040). En revanche, la situation de la région de Sud Limbourg est bien moins favorable. C'est dans cette région que les changements démographiques et économiques sont les plus forts (taux de chômage plus élevé, baisse de la population plus importante), et où les conséquences en sont déjà les plus visibles.

Les contrastes subrégionaux sont encore plus significatifs. Dans le sud Limbourg, la ville de Maastricht, très dynamique, lisse les chiffres au niveau régional alors que d'autres municipalités sont extrêmement touchées par le déclin démographique et économique. Certaines municipalités ont ainsi perdu entre 5 et 10% de leur population en seulement une année : c'est le cas de Heerlen, qui a perdu 6.2% de ses habitants entre 2000 et 2011.

### 3. Conséquences : une situation caractéristique des *shrinking cities*

Les mutations démographiques et économiques auxquelles est confrontée la province de Limbourg la rendent surtout vulnérable sur le long terme. En effet, le territoire risque de devoir faire face à des problématiques socio-économiques caractéristiques des zones de déprise, et à un renforcement de la dynamique de déclin au fil du temps.

Les villes les plus touchées par la baisse de la population doivent d'ores et déjà gérer des problématiques de logements, de fermetures de services publics et de baisse des revenus financiers. C'est le cas notamment de la communauté de commune de Parkstad Limbourg, regroupant 8 municipalités, et qui prévoit déjà la réduction importante du nombre de logement (11000 unités devraient être amenées à être détruites dans les prochaines années)<sup>24</sup>.

La région court également le risque d'une polarisation de plus en plus forte de son territoire autour de la ville de Maastricht, seul grand moteur économique de la province, par rapport aux aires urbaines de moyenne et petite taille.

**Conclusion Partielle** : La province de Limbourg apparaît ainsi comme une région caractéristique des phénomènes de déprise dans les pays européens. Si sa situation ne paraît pas alarmante au regard de la situation nationale, c'est surtout sur le temps long que l'évolution des structures économiques et démographiques pourraient porter préjudice au développement de la région. D'autre part, l'existence de grandes disparités régionales et de zones en grandes difficultés dans le Sud Limbourg rendent la mise en place de politiques de redynamisation nécessaire en particulier dans les municipalités en difficultés, qui tirent la région vers le bas. La province peut d'ailleurs exploiter des ressources territoriales non négligeables, comme sa situation transfrontalière et un environnement favorable. C'est à partir du milieu des années 2000 que des politiques vont être élaborées dans la province. Elles ont la particularité de reposer sur une stratégie transversale et intégrée, à plusieurs échelles, et prenant en compte le temps long.

---

24 Brochure "Working Towards a sustainably robust region", p5

## II. Une stratégie de résilience provinciale

### 1 Une stratégie conçue à plusieurs échelles

Le milieu des années 2000 a été marqué par la mise en place d'un plan de redynamisation conçu à plusieurs échelles. Il a donné lieu à une étude approfondie des atouts et des faiblesses du territoire de Limbourg, et a permis d'élaborer une politique cohérente, intégrée à des logiques locales, régionales et nationales.

- *L'échelle provinciale comme cœur de la stratégie*

La stratégie s'est en premier lieu développée au niveau provincial, grâce à la proactivité du gouvernement de Limbourg. Une prise de conscience des vulnérabilités démographiques a en effet eu lieu à la fin des années 2000, et a incité les autorités provinciales à créer un *Comité consultatif sur la déprise démographique* en 2011. Ce comité, commandité par la province et constitué de 3 experts, a été chargé d'analyser pendant un an la situation du territoire en réalisant de nombreux entretiens avec les acteurs politiques régionaux et locaux, les acteurs économiques, sociaux, les fédérations de logements, et les centres d'enseignement et de recherche.

- *Quatre nouveaux domaines de développement*

Le comité a identifié quatre domaines clés de développement pour la province, qui doivent être encouragés en priorité dans le Sud Limbourg, la région la plus fragile :

- 1) Miser sur la redynamisation de l'économie, en favorisant la création de synergies dans le tissu économique, et en orientant les nouveaux développements vers l'innovation et les initiatives vertes.
- 2) Développer l'enseignement et la recherche. La province doit en particulier développer l'enseignement supérieur, et encourager la mise en place de partenariats entre universités, centres de recherches et entreprises.
- 3) Aider à la restructuration du marché des logements en contribuant à son rééquilibrage autour des trois villes principales du Sud Limbourg (Maastricht, Sittard-Geleen et Heerlen)
- 4) Améliorer la qualité du secteur de la santé, en vue du vieillissement de la population dans les prochaines années<sup>25</sup>.

Ce travail d'analyse a donc facilité l'identification des vulnérabilités et des ressources mobilisables sur le territoire en recueillant la vision des différents acteurs impliqués dans son développement. Il a de même permis aux acteurs politiques d'opérer une prise de recul par rapport à la situation de la province et de ce fait de mieux appréhender ses besoins et la nature des politiques à mettre en œuvre.

---

25 OECD, *Demographic Change in the Netherlands : Strategies for resilient labour markets*, 2013  
[http://www.oecd.org/cfe/leed/Demo\\_change\\_Netherlands.pdf](http://www.oecd.org/cfe/leed/Demo_change_Netherlands.pdf)

- *Un soutien au niveau régional et national*

En outre, la province s'est appuyée pour la mise en place de son plan de redynamisation sur les fondements de stratégies déjà initiées au niveau régional ou national. La politique mise en place à Limbourg s'intègre en effet largement dans la politique nationale de *top sectors*, qui vise à identifier des aires clés de développement pour la région. Dans le cas de Limbourg, les secteurs ont été différenciés selon les 3 régions de la province. Le Nord et Sud Limbourg doivent se spécialiser dans les domaines de l'agroalimentaire, de la logistique et des matériaux high-tech. Le Sud Limbourg doit quant à lui porter son développement sur les secteurs de la chimie, des sciences naturelles et de l'énergie. Ces préconisations rejoignent et renforcent les conclusions du comité sur la déprise démographique.

Le programme de Brainport 2020, élaboré au niveau régional, a aussi servi de soutien majeur aux politiques menées dans Limbourg. Brainport 2020, qui vise à faire du Sud-Est des Pays-Bas une des zones leader dans le secteur de la recherche et de la connaissance à l'horizon 2020, a permis la création de centres de recherche autour de la ville d'Eindhoven. Dans la province de Limbourg, il a notamment contribué au développement des campus de Chemelot, Maastricht et Venlo.

Les politiques de Limbourg s'intègrent ainsi dans des stratégies élaborées à plusieurs niveaux de décision. Ce jeu d'échelle et la démarche réflexive mise en place au niveau provincial ont permis de créer des politiques opérationnelles et surtout adaptées aux contextes provinciaux et locaux.

## 2. Une vision globale et une stratégie transversale

- *Une approche transversale*

Le croisement des échelles de décisions et la distanciation par rapport à la situation du territoire ont finalement permis de créer une stratégie englobante et transversale, qui vise à résoudre à la fois les problématiques démographiques et économiques du territoire. Les vulnérabilités de la région ne sont ainsi pas considérées comme des problématiques isolées les unes par rapport aux autres, mais bien comme faisant partie d'un système complexe d'interactions et d'interconnexions. L'objectif est ainsi de créer des synergies entre les différents domaines d'intervention et de favoriser l'apparition d'une nouvelle dynamique de développement cumulative et autoentretenu dans la région.

Cette approche est en particulier illustrée par le plan "Limburg Economic Development" (LED), regroupant les parties prenantes majeures du territoire (entreprises, centres d'enseignement et de recherche et gouvernements régionaux et locaux). Ce programme vise à agir dans les 4 secteurs clés identifiés par le comité consultatif pour limiter les effets de la déprise : l'économie, le marché des logements, la santé et l'éducation. La politique trans-

versale engagée témoigne ainsi d'une prise en compte globale des problématiques de déprise et de leur intégration dans un agenda politique complet.

▪ *Un champ moteur : l'innovation scientifique et écologique*

Les secteurs de la recherche et de l'innovation sont présentés comme des éléments moteurs pour le développement de Limbourg. La province veut ainsi devenir une région de pointe dans le secteur de la connaissance et de la R&D, en particulier dans le domaine des sciences et de l'écologie. La création de plusieurs clusters, notamment dans le Sud Limbourg, regroupant des universités, des centres de recherche, des laboratoires et des parcs industriels d'entreprises innovantes ont été caractéristiques de cette démarche.

- L'université de Maastricht constitue la plus grande université de la région, et le premier élément de cette stratégie. L'université accueille en effet la plus grande part d'étudiants étrangers de tout les Pays-Bas (près de 40% de ses élèves), et contribue ainsi à la renommée et au rayonnement de la région au niveau européen, en particulier pour les pays frontaliers, la Belgique et l'Allemagne.

Le développement de l'Université est ainsi apparu comme une opportunité importante d'attirer des populations jeunes dans la région, et une main d'œuvre qualifiée potentielle (12% des étudiants étrangers s'installent dans la province à la fin de leurs études). Depuis 2000, cette stratégie d'ouverture à l'international a ainsi engendré une augmentation substantielle du nombre d'étudiant étrangers, qui est passé de 2000 à plus de 7000 en 2011.

- Le campus de Chemelot, situé à Geleen (à 20km au Nord de Maastricht) illustre bien la volonté du territoire de développer son attractivité et de devenir une région pilote dans le domaine de l'innovation. Le campus regroupe des initiatives de recherche et développement dans le secteur des produits chimiques et des matériaux. Le centre de recherche accueille également un parc industriel, dans lequel sont implantées actuellement plus de 100 entreprises. Le site a permis la création de plus de 6000 emplois. De plus, des initiatives de coopérations, comme des laboratoires partagés, sont mises en place avec l'Université de Maastricht et plusieurs centres d'enseignement supérieur de la province. Elles contribuent à créer des synergies entre étudiants, jeunes diplômés et acteurs économiques, et à améliorer l'adéquation entre formations professionnelles et offres d'emploi.

- Greenport Venlo, un modèle d'innovation verte : Greenport Venlo, situé dans la région de Nord Limbourg s'inscrit dans le cadre d'un programme national de développement des Greenports, des clusters regroupant des centres de recherche et des entreprises dans les secteurs de l'horticulture et de l'agro-alimentaire. Ces clusters visent à encourager les innovations tournées vers le développement durable, le développement d'énergies renouvelables, les systèmes d'économie circulaire et les innovations de logistique, transports et stockage des productions. Greenport Venlo, dont la croissance est assurée depuis 2009 par une fondation du même nom, constitue le cluster le plus abouti

des Pays-Bas avec une aire de développement de plus de 20km<sup>2</sup>, la création de plus de 5000 nouveaux emplois avec une valeur ajoutée de 2 milliards d'euros pour la région.

Outre son impact économique important, Greenport Venlo a aussi contribué à créer une zone pilote tournée vers l'innovation verte. Une stratégie de sobriété énergétique a été mise en place pour les entreprises implantées dans la zone. L'utilisation d'énergies propres (énergie solaire, éolienne et biomasse, géothermique) a notamment été encouragée grâce à la création d'un réseau interne d'électricité. De même, une centrale de production d'électricité durable devrait être créée en 2015 pour assurer l'indépendance énergétique de la zone. La géothermie et la biomasse sont également utilisées dans les zones de productions agricoles de Greenport Venlo. Enfin, l'environnement naturel du parc industriel et de recherche est sauvegardé, par la préservation de grands espaces libres de cultures et d'infrastructures, afin de conserver une qualité environnementale forte. Le cluster intègre ainsi une stratégie de développement durable et de développement économique tournée vers l'innovation et la recherche. Cette initiative contribue pleinement à redynamiser la région mais aussi à développer des solutions de production viables et soutenables pour son futur.

Ces trois exemples illustrent bien la stratégie menée sur le territoire : elle vise à faire de la province de Limbourg une région de pointe dans les domaines de la recherche et de l'innovation. Cette stratégie témoigne surtout de la volonté de s'inscrire sur le temps long : la recherche et l'innovation apparaissent en effet comme des investissements importants pour l'avenir de Limbourg, qui veut se différencier des provinces avoisinantes par le développement d'activités soutenables et à forte valeur ajoutée.

La stratégie provinciale a ainsi permis de poser les bases d'une redynamisation économique sur le long terme et a défini des secteurs phares pour améliorer la résilience du territoire.

Si cette stratégie a été conçue au niveau provincial et a eu pour vocation de répondre aux problématiques de Limbourg de manière globale, elle s'est prolongée dans plusieurs municipalités au niveau local, avec une réutilisation et une adaptation des modèles évoqués plus haut aux contextes des différentes municipalités. Le cas d'Heerlen, 4<sup>ème</sup> municipalité de la province, est de ce point de vue représentatif.

### **III. Heerlen comme exemple de stratégie de résilience au niveau local**

#### **1 Une municipalité victime des disparités régionales**

La municipalité d'Heerlen se situe au Nord-Ouest de la région de Sud Limbourg. En 2014, la ville accueille 88 000 habitants, et son aire urbaine atteint une population de plus de 200 000 habitants. Elle constitue une des villes les plus touchées par la situation de déprise économique et démographique dans la province.

Historiquement, le développement de la ville a été marqué par l'industrie minière. A partir du début du XX<sup>ème</sup> siècle, Heerlen a accueilli quatre mines de charbon, et a constitué une des premières régions productrices de charbon des Pays-Bas. L'activité minière a ainsi été un des seuls moteurs du développement économique de la ville. Dans les années 1970, face à la concurrence des mines néerlandaises du Nord mais aussi des productions de charbon polonaises, les quatre mines ont été tour à tour fermées (la dernière, Staatsmijn Emma, en 1973). Ces fermetures ont eu des conséquences de long terme significatives sur les structures économiques (pertes massives d'emploi) et sociales (hausse de l'alcoolisme, de la consommation de drogues) de la ville. Son image s'est également dégradée durant cette période : Heerlen était alors considérée comme une «des villes les moins agréables des Pays-Bas»<sup>26</sup>.

En plus de cette perte de dynamisme économique, Heerlen est fortement touchée par un déclin démographique : actuellement, elle se situe parmi les municipalités les plus impactées par la baisse de population (-6.2% en 10 ans). Les prévisions sur le long terme devraient confirmer cette tendance : en 2040, la population devrait passer sous la barre des 70 000 habitants (soit une perte prévisionnelle de 20% des habitants depuis 2014).

Face à cette situation particulièrement défavorable par rapport au reste de la province, la municipalité a mis en place à partir du milieu des années 2000 des politiques conformes aux grandes orientations de redynamisation de la province (innovation et recherche, économie verte). En outre, ces politiques locales ont eu comme objectif de prendre en compte la vision des populations locales et de modifier l'image de la ville en s'appuyant sur son identité et sur des initiatives culturelles.

## 2. L'innovation sociale et l'économie collaborative au cœur de la stratégie

Le cœur de la stratégie d'Heerlen vise à tourner la déprise urbaine en une nouvelle source de développement, grâce à une valorisation de la qualité de vie et à une implication des citoyens dans le processus de réhabilitation urbaine. La situation de déprise doit ainsi être le tremplin à la création d'un environnement favorable à la créativité et à l'innovation, afin de limiter les impacts du déclin et d'adapter l'espace urbain aux mutations structurelles. Dans le cas d'Heerlen, les initiatives d'économie sociale et solidaire, et d'économie collaborative sont apparues comme particulièrement pertinentes pour atteindre ces objectifs. Deux initiatives illustrent particulièrement cette démarche :

- *La création d'une plateforme collaborative de partage de bonnes pratiques et d'innovation:*

26 Reverda Nol, Hermans Maurice et Rocack Maja "People's Climate in shrinking areas : the case of Heerlen, the Netherlands: how investing in culture and social networks improves the quality of life in shrinking areas", in *Demographic Change and Local Development: Shrinkage, Regeneration and Social Dynamics*, OECD

[https://community.oecd.org/servlet/JiveServlet/previewBody/39889-102-5-78584/Demographic\\_changes\\_report\\_FINAL.pdf](https://community.oecd.org/servlet/JiveServlet/previewBody/39889-102-5-78584/Demographic_changes_report_FINAL.pdf)

La municipalité d'Heerlen a été à l'origine de la mise en ligne d'une plate-forme communautaire ouverte, *Zachte-G*, consacrée à l'économie créative. Cette plate-forme permet de rapprocher les initiatives individuelles d'entrepreneurs innovants dans la région d'Heerlen et de donner une visibilité et un écho à leurs projets. Aujourd'hui, plus de 600 entrepreneurs utilisent la plate-forme, qui permet de faciliter la communication, de créer des synergies et de nouvelles opportunités pour les acteurs innovants du territoire.

La plate-forme sert également d'espace d'échanges et de discussions sur les problématiques locales, et a permis dans les dernières années de faire émerger des solutions innovantes aux problématiques de déprise urbaine. L'exemple de la campagne « Design for Emptiness »<sup>27</sup>, lancée en 2010 et renouvelée en 2013 en est représentatif. Cette campagne a un double objectif d'intégration d'initiatives innovantes dans le tissu urbain et de revitalisation du centre-ville à travers des méthodes de *crowd-sourcing*. Elle propose aux entrepreneurs de la région de concevoir des solutions créatives de réhabilitation des bâtiments laissés vacants dans le contexte de déprise, le projet gagnant recevant une subvention de 10 000€ pour réaliser son projet. Cette initiative permet la fois de mettre les acteurs du territoire au cœur de son évolution et de créer une dynamique collaborative et innovante pour redynamiser le centre-ville.

En 2010, la campagne a donné lieu à la création d'un magasin d'exposition artistique et de mode dans des bâtiments désaffectés. En 2013, l'entrepreneur gagnant a ouvert un studio d'impression 3D dans le centre-ville.

- *Le projet Carbon 6*<sup>28</sup> :

Cette initiative créée par l'entreprise World of Wallas constitue un espace de coworking et d'innovation dans les anciens bâtiments occupés par l'Institut de Statistiques Néerlandais (CBS). Cette implantation se veut symbolique : à la fin des années 1970, l'arrivée de CBS dans les bâtiments avait annoncé un renouveau économique pour la ville, très affectée par la fermeture des mines. Aujourd'hui, Carbon6 veut donner un nouveau souffle à Heerlen en encourageant les projets innovants et de développement durable. Le centre a ainsi créé un incubateur et un espace de coworking occupé aujourd'hui par une vingtaine de start-ups, parmi lesquelles on peut trouver des entreprises dans les domaines de l'innovation, de la communication responsable et de l'économie verte (une entreprise d'agriculture urbaine s'est notamment installée dans l'espace). Les locaux sont mis à disposition gratuitement ou à tarifs réduits pendant les premières années, pour faciliter le développement et la viabilisation des projets.

---

27 Design for Emptiness, 2013 <http://www.designforemptiness.nl/en/>

28 Carbon6, "Wie en Waar", <http://www.carbon6.nl/index.php/wie-en-waar>

### 3. La Revalorisation de l'identité minière au fondement d'une politique culturelle et de transition énergétique

Un dernier pan de la stratégie d'Heerlen vise à mobiliser les héritages liés au passé minier de la ville, tant de point de vue de l'identité et de la mémoire collective que de la réhabilitation des infrastructures. Depuis 2005, un musée national des mines a été installé dans les anciens bâtiments de la mine Passe-crassane I. Il contribue à reconstruire une image positive de l'héritage minier du territoire, et à renforcer l'idée de l'existence d'une identité culturelle commune et d'une histoire riche.

De plus, un nouveau projet lancé depuis 2008 vise à réutiliser les aménagements miniers des sous-sols pour la production d'une source d'énergie géothermique. Le projet «mine water» prévoit ainsi l'utilisation des galeries minières, inondées depuis leur fermeture en tant que source d'énergie. Grâce à plusieurs forages construits au-dessus des anciennes mines, l'eau des galeries est pompée et sa chaleur emmagasinée dans les sous-sols est valorisée. Cette technologie devrait permettre de chauffer plusieurs bâtiments du centre-ville de manière durable. Un premier bâtiment entièrement chauffé grâce à cette énergie a d'ailleurs été inauguré en 2008 (le centre de l'énergie)<sup>29</sup>.

Cette revalorisation participe ainsi à l'intégration de l'héritage minier dans une double politique culturelle et de sobriété énergétique pour la ville. De même, elle marque la transition vers des politiques de développement durable sur le temps long pour Heerlen. Le développement durable apparaît donc comme le moteur de la stratégie d'Heerlen, qui mobilise ses ressources culturelles, économiques et environnementales.

Cette stratégie est enfin soutenue au niveau du territoire entier, grâce à l'organisation d'une communauté de communes autour d'Heerlen, Parkstad Limbourg. Créée en 1999, elle regroupe 8 municipalités et abrite 250 000 habitants. La communauté a élaboré une stratégie de résilience à partir de 2010 qui vise à créer une « Région durable et robuste » à l'Horizon 2040<sup>30</sup>. Elle prévoit une organisation autour de deux piliers : le premier fondé sur une politique de diversification économique et le second sur une restructuration spatiale du territoire. Cette stratégie de long terme permet d'améliorer l'impact des politiques menées en harmonisant les pratiques et en mutualisant les compétences de toutes les parties prenantes présentes sur le territoire.

Les politiques menées dans la municipalité illustrent de ce fait bien la volonté de la région de Limbourg de créer des dynamiques de changement fondées sur l'innovation et l'accroissement des capacités des acteurs locaux. L'orientation des politiques vers une gestion du territoire sur le long terme se retrouve également dans cette stratégie.

29 Le Jannic Nolwenn, « Une deuxième jeunesse pour les mines de charbon », *Le journal des énergies renouvelables*, N° 193 – 2009

30 Stadsregio Parkstad Limburg, Working towards a sustainably robust region, <http://www.parkstad-limburg.nl/index.cfm/parkstad-limburg/engels>

## Conclusion

La Province de Limbourg constitue une région caractéristique des phénomènes de déprise en Europe : elle connaît depuis plusieurs années une double tendance de ralentissement économique et démographique, dont l'intensité varie entre les aires urbaines de la région.

Face à ces mutations durables de la Province, des stratégies originales ont été mises en place, et soulignent l'importance de certains leviers dans l'établissement de processus de résilience au niveau régional et local :

- **Le pilotage des stratégies à différentes échelles de décision et le soutien des dispositifs nationaux et régionaux aux stratégies locales ;**
- **L'harmonisation des stratégies à plusieurs échelles, avec des marqueurs communs : encouragement à l'innovation, à la recherche et au développement des technologies vertes, prise en compte du temps long ;**
- **Au niveau local, la nécessité d'impliquer les populations par un accroissement de leurs capacités.**

Dans l'ensemble, la stratégie mise en place dans la Province de Limbourg propose une vision intéressante du territoire et de ses problématiques, dans **une logique systémique, favorable à l'efficacité des politiques menées.**

## Références bibliographiques

OECD, *Demographic Change in the Netherlands: Strategies for resilient labour markets*, 2013  
[http://www.oecd.org/cfe/leed/Demo\\_change\\_Netherlands.pdf](http://www.oecd.org/cfe/leed/Demo_change_Netherlands.pdf)

Reverda Nol, Hermans Maurice et Rocack Maja "People's Climate in shrinking areas : the case of Heerlen, the Netherlands: how investing in culture and social networks improves the quality of life in shrinking areas", in *Demographic Change and Local Development: Shrinkage, Regeneration and Social Dynamics*, OECD  
[https://community.oecd.org/servlet/jiveServlet/previewBody/39889-102-5-78584/Demographic\\_changes\\_report\\_FINAL.pdf](https://community.oecd.org/servlet/jiveServlet/previewBody/39889-102-5-78584/Demographic_changes_report_FINAL.pdf)

Greenports Netherlands, *Greenport(s) Holland network exploring EU 2020 challenges*, 2010, <http://greenportholland.com/sites/greenportholland.com/files/files/Greenports%202020%20challenges.pdf>

GreenportVenlo Development Company, [www.dcgv.nl/en](http://www.dcgv.nl/en)

Stadsregio Parkstad Limburg, *Naar een duurzaam vitale regio, Regioprogramma*, Heerlen 2010, <http://www.parkstad-limburg.nl/index.cfm/parkstad-limburg/publicaties>

Stadsregio Parkstad Limburg, *Working towards a sustainably robust region*, <http://www.parkstad-limburg.nl/index.cfm/parkstad-limburg/engels>

Le Jannic Nolwenn, « Une deuxième jeunesse pour les mines de charbon », *Le journal des énergies renouvelables*, N° 193 – 2009

World of Wallas, “Minister Verhagen and Mayor Depla take notice of EcoGrowth Heerlen.”, 31 octobre 2011, <http://www.walasconcepts.com/en/ecogrowth-heerlen>

Carbon6, “Wie en Waar”, <http://www.carbon6.nl/index.php/wie-en-waar>

Design for Emptiness, 2013 <http://www.designforemptiness.nl/en/>

Zachte G, 2011, [www.zachteg.nl](http://www.zachteg.nl)

## Chapitre 4 : Le district d'El Bierzo en Espagne, l'échec d'une stratégie de résilience

### I. Une région marquée par de multiples difficultés, mais avec des ressources territoriales mobilisables

#### 1. Une situation nationale et régionale difficile

Le district d'El Bierzo est situé au Nord-Ouest de l'Espagne, dans la province du León et la région de Castilla y León. Il regroupe 38 municipalités et abrite une population de 134 571 habitants en 2011, dont près de la moitié vit dans la capitale du district, Ponferrada.

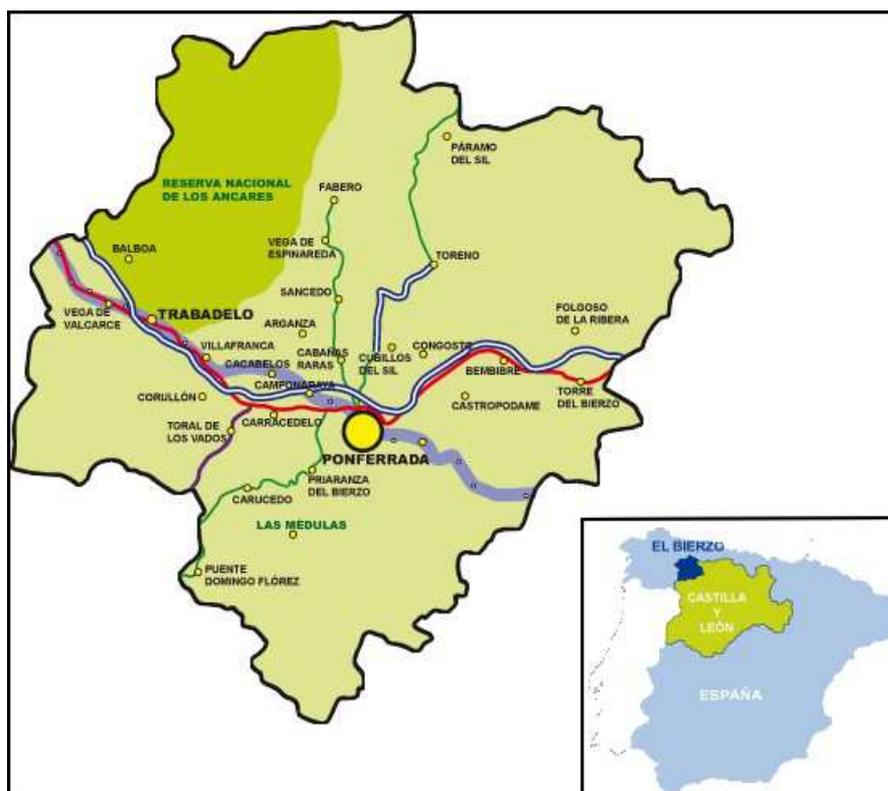


Figure 6- Situation du district d'El Bierzo (source : Mairie de Torre del Bierzo)

- *Un contexte socio-économique peu favorable au niveau national*

Le district a évolué durant les dernières années dans un contexte de crise économique et financière au niveau national. La croissance espagnole a stagné voire reculé depuis 5 ans, tandis que la dette souveraine s'élève à 92,4% du PIB en 2012.

Ces difficultés économiques ont fortement impacté le marché de l'emploi : le taux de chômage s'est élevé à 1 actif sur 4 en 2012<sup>31</sup>. Les taux sont particulièrement élevés pour les 15-24 ans et les femmes. Cette situation a eu un impact négatif sur l'ensemble du territoire et place de fait l'Espagne comme l'un des pays européens les plus touchés par la crise économique de 2008.

- *Un contexte régional marqué par des disparités importantes*

La région de Castilla y León se situe dans la moyenne des régions espagnoles (son PIB/habitant est légèrement inférieur à la moyenne : 22 0001 euros contre 22766 au niveau national en 2010) et connaît un taux de chômage relativement faible (19,7 % en 2012). Néanmoins, les disparités régionales y sont fortes. Trois provinces apparaissent particulièrement en difficultés : celles d'Avila, de Zamora et celle de León, dans laquelle se situe le district d'El Bierzo. Cette dernière région connaît effectivement un taux de chômage de 2,1 points plus élevé que la moyenne régionale, avec un PIB/hab de 2000 euros inférieur au reste de la région<sup>32</sup>. En 2013, le chômage touche 24,5 % de la population active, soit le deuxième taux le plus élevé de la région de Castilla y León<sup>33</sup>.

Les contextes à la fois nationaux et régionaux apparaissent ainsi particulièrement complexes pour le district d'El Bierzo, qui doit de plus faire face à des difficultés structurelles liées à l'histoire et au développement du territoire depuis le début du XXème siècle.

## 2. Un district en mutation importante depuis les années 1990

- *Un développement historiquement tourné vers l'industrie minière*

La région est historiquement marquée par une prépondérance des activités industrielles, notamment dans le domaine de l'exploitation du charbon. Dès le début du XXème siècle, elle s'est distinguée pour ses activités

31 Panorama des statistiques de l'OCDE, 2013

32 Spain in figures 2013, INE, p53

33 INE, statistiques territoriales

minières : en 1918 s'est établie à Ponferrada, une industrie du fer et de l'acier (Minero Siderúrgica de Ponferrada) qui constituait à l'époque la plus grande entreprise d'exploitation minière de charbon du pays. À partir des années 1950, l'exploitation du charbon s'est couplée d'installations industrielles de production d'électricité. Avec la création en 1944 de l'entreprise ENDESA<sup>34</sup>, et la construction d'une centrale thermoélectrique au charbon dès 1949 (Compostilla I), l'activité économique d'El Bierzo s'est principalement tournée vers la production d'électricité, avec une forte dépendance au secteur.

Aujourd'hui, si le secteur tertiaire domine le district, les activités de production énergétique sont toujours extrêmement présentes sur le territoire. Ponferrada accueille encore un grand nombre de centrales électriques au charbon, mais aussi hydroélectriques et thermoélectriques. Notamment, deux des plus grandes entreprises espagnoles du secteur de l'énergie sont toujours présentes dans le district, avec les infrastructures de Compostilla II (1200 Megawatts) exploitées par ENDESA et le site d'Andalles (365 Megawatts), exploité par Gaz naturel Fenosa. La province du León représente toujours plus de 30% de la production de charbon au niveau national, avec les deux tiers des mines de charbon de la province situées dans le district d'El Bierzo. L'activité minière et de production électrique a donc profondément marqué l'histoire socio-économique et l'aménagement du territoire du district d'El Bierzo et de sa capitale Ponferrada.

- *Un double choc économique*

Cette dépendance au secteur de l'énergie a rendu le territoire très vulnérable aux variations économiques, et plusieurs chocs vont se superposer dans le district à partir des années 1980.

- Le premier choc structurel et avec des répercussions sur le temps long, est issu de la crise industrielle des années 1980. Il a engendré la fermeture d'une grande partie des installations minières et nécessité la réorientation des activités vers une industrie plus diversifiée. Il a rendu le territoire extrêmement fragile et a considérablement dégradé la situation socio-économique.

Malgré la dégradation progressive du secteur, El Bierzo reste fortement dépendant aux activités liées à l'industrie énergétique. Aujourd'hui, les deux principaux sites de production d'électricité continuent d'employer une partie significative de la population, largement tributaire du destin des installations. Pourtant, ces infrastructures sont potentiellement menacées sur le long terme, dans la mesure où elles constituent des technologies à impact environnemental fort.

---

34 Endesa est aujourd'hui le premier groupe de production et de distribution d'électricité en Espagne et en Amérique latine.

- Le second choc, conjoncturel, est lié à la crise économique et financière internationale et a impacté le territoire à partir de 2008. Il a accentué les difficultés sociales et économiques de la région, déjà fragilisée par le premier choc. Le ralentissement de l'activité économique, visible à l'échelle nationale, s'est répercuté au niveau local en provoquant un ralentissement de l'activité des deux sites de Compostilla et Anllares. Le nombre d'entreprises a également continuellement diminué depuis 2008. La population a été très largement touchée par cette crise comme en témoigne le taux de chômage, stable avant la crise, et qui a augmenté fortement depuis (le nombre de chômeur a plus que doublé sur la période, passant de 8000 à plus de 16000 personnes, en ce dans tous les secteurs de l'économie). Un déclin démographique est également observable dans le district, et en particulier dans la ville de Ponferrada. En 2012, le district a ainsi perdu 1.1% de sa population, une tendance qui ne devrait pas s'inverser dans les prochaines années.<sup>35</sup>

**Conclusion partielle** : Le district d'El Bierzo accumule ainsi les difficultés : il souffre d'une dépendance évidente aux secteurs de l'exploitation minière et de la production d'électricité, et a été touché par la crise économique de 2008 à l'instar du reste du pays. Cependant, le territoire dispose également de ressources mobilisables : le secteur de l'énergie est toujours présent dans la région, et constitue à la fois une identité régionale forte et un potentiel secteur de redynamisation et de revalorisation. Le district peut aussi compter sur un capital environnemental et culturel important (notamment la présence du site classé au patrimoine mondial de l'UNESCO, ainsi que la présence de régions viticoles et du passage du chemin de Saint Jacques de Compostelle, qui attire chaque année de nombreux pèlerins). Le secteur du tourisme et en particulier du tourisme vert peut donc représenter une opportunité non négligeable de développement pour la région.

C'est sur ces ressources territoriales que va se développer à partir du milieu des années 2000 une stratégie de résilience. Le district s'est doté d'une stratégie ambitieuse et appuyée sur les atouts et l'histoire du territoire, avec un objectif : celui de rebâtir une économie basée sur le secteur de l'énergie, avec des préoccupations de transition écologique forte, des équipements de pointe et des infrastructures de recherche pour assurer un développement sur le long terme. L'objectif de cette stratégie est de développer d'une part une production d'énergie renouvelable, et d'autre part de s'appuyer sur le potentiel de l'exploitation énergétique du charbon, en créant un complexe industriel et de recherche dans le domaine du captage et du stockage de CO<sub>2</sub> (CSC). Ce plan devait également mobiliser les ressources de tout un territoire et créer de nouvelles opportunités économiques et de nouveaux emplois verts pour le district d'El Bierzo.

---

35 InfoBierzo, « El Bierzo pierde el 1,1% de su población en el último año y mantiene censados 133.113 habitantes en sus 38 municipios »

## II. CUIDEN, un projet ambitieux pour El Bierzo : une tentative de rebond

### 1. La création de CUIDEN : un changement de paradigme et de nouvelles opportunités pour la région

#### ▪ *La genèse et la structure de CUIDEN*

Face aux difficultés et à la présence d'un potentiel fort dans le secteur de l'énergie dans le district d'El Bierzo, un rebond est amorcé au milieu des années 2000 grâce à l'impulsion du gouvernement central et à une politique nationale en faveur des énergies propres. Ce rebond, fondé sur un projet intégrateur de transition énergétique doit redonner au territoire d'El Bierzo et à la ville de Ponferrada une nouvelle dynamique à la fois économique, sociale et culturelle grâce à une stratégie globale impliquant diverses parties prenantes.

C'est l'organisme CUIDEN, « La Ciudad de la Energia », créé en 2006, qui doit porter les initiatives de transition dans la région. Cette fondation d'Etat, financée en grande majorité par le gouvernement central a implanté son siège dans la ville de Ponferrada. On a donc initialement bien affaire à un projet initié au niveau national dans une logique top-down, et non à une dynamique locale.

Dès la création de la fondation, cinq objectifs sont annoncés :

- Développer des technologies en vue de limiter le changement climatique, grâce au développement de techniques de captage, transport et stockage de CO<sub>2</sub> ;
- Mener des études environnementales dans le domaine de l'énergie, développer et appliquer des techniques de restauration environnementale ;
- Promouvoir la formation de chercheurs et techniciens dans le domaine de l'énergie ;
- Créer, développer et gérer le Musée National de l'Énergie Ene. ;
- Favoriser le développement économique et social de la région d'El Bierzo.

La fondation s'articule autour de trois pôles assurant chacune l'un des projets porteurs pour le développement de la région : le premier pôle est chargé du déploiement des recherches et infrastructures de CSC, le deuxième doit contribuer au développement du Musée Ene, et le troisième se charge des développements territoriaux. De plus, la fondation prévoit la création de partenariats avec différents organismes universitaires privés et publics aux échelles nationales et locales.

- *CIUDEN : un changement de paradigme*

La création de la fondation sur le territoire d'El Bierzo apparaît comme un changement de modèle vis-à-vis de la situation locale. L'industrie énergétique du territoire ne s'était jusqu'alors basée que sur l'exploitation des ressources en charbon et sur la production électrique de centrales à impact environnemental fort. Dans ce contexte, CIUDEN semble vouloir s'engager dans une transition énergétique de la région. Cette stratégie prend ainsi en compte l'héritage et la tradition industrielle d'El Bierzo, et impulse une redynamisation du secteur par le développement d'énergies plus propres. La fondation s'inscrit dès lors clairement dans une stratégie de transition écologique, avec une vision de long terme.

De plus, la création de CIUDEN s'inscrit dans le cadre des politiques nationales favorables au développement d'énergies alternatives, et de politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre au niveau européen (notamment l'objectif de réduction de 20% des émissions d'ici à 2020). Ce double contexte fait du district d'El Bierzo une région pilote dans la mise en place de ce type de technologies. De même, en mettant El Bierzo au centre de l'attention des politiques énergétiques et de transition écologique, la fondation contribue à changer l'image de la région au niveau national et international.

Cette initiative apparaît ainsi comme une opportunité évidente pour la région, tant d'un point de vue économique que social : des retombées positives sont attendues en termes de créations d'emplois, de transferts de technologies, d'acquisitions de connaissances et d'attractivité économique en termes d'investissements. La création de CIUDEN pose donc les bases d'un projet de résilience cohérent et pertinent aux vues des contextes nationaux et internationaux.

## **2. Un projet phare soutenu à différentes échelles et par diverses parties prenantes**

Le projet phare conçu par la fondation à partir de 2006 s'est articulé autour du développement, de la conception et de la construction de plusieurs installations de captage, de stockage et de transport de CO<sub>2</sub> dans la ville de Cubillos del Sil, située à environ 10km de Ponferrada. Ce projet a la particularité de constituer une filière intégrée des technologies de CSC, de la conception des technologies à la construction des installations et à leur exploitation.

Il s'est développé en plusieurs phases :

- La première phase, entre 2006 et 2012, a eu pour objectif la construction et la mise en activité d'un centre de recherche et développement technique de captage du CO<sub>2</sub> (es.CO<sub>2</sub>). Il a principalement développé une

technologie en oxycombustion<sup>36</sup>. Des infrastructures de test de transport du CO<sub>2</sub> et un centre de recherche de site de stockage ont également été développés dans le cadre de cette phase.

- A partir de 2009, es.CO<sub>2</sub> change d'échelle à travers l'intégration au programme Compostilla OxyCFB300, et la création du partenariat public/privé entre CIUDEN et les deux entreprises ENDESA et Foster Wheeler OY (entreprise multinationale finlandaise). Ce nouveau projet prévoit en plus de la création du centre pilote de recherche et développement, la construction d'une installation de démonstration, unique en Europe, sur le site de la centrale thermoélectrique de Compostilla II.

La phase 1, prévoyant la construction de trois installations pilotes de captage, transport et stockage est désormais terminée. Une seconde phase consacrée à la construction de l'installation de démonstration devrait être amorcée à partir de 2015. Cette nouvelle installation devrait permettre de traiter jusqu'à 90% les émissions de CO<sub>2</sub> de la centrale de Compostilla et constituerait une des infrastructures de CSC les plus développées au niveau européen<sup>37</sup>.

- *Un projet qui associe plusieurs échelles de coopération et de financement*

La construction des installations de captage et stockage de CO<sub>2</sub> a pu être menée grâce à la coopération et la mise en réseau de différents acteurs du territoire. Si elle a d'abord été appuyée par le gouvernement espagnol puis par le consortium CIUDEN, ENDESA et Foster Wheeler OY, la réalisation des projets a aussi nécessité la participation de nombreuses entreprises locales (plus de 150 uniquement pour la première phase d'es.CO<sub>2</sub>). Sur le plan institutionnel, des collaborations entre la fondation et les universités locales ont également été ébauchées : l'accord cadre passé avec l'université de León depuis 2009, visant à la création de partenariats de recherche entre l'université et le centre de Cubillos d'El Sil est représentatif de cette démarche. Il n'a cependant à ce jour pas réellement abouti.

Depuis 2009, CIUDEN a également cherché un soutien à haut niveau, en sollicitant la participation financière de l'Union Européenne. OxyCFB300 a tout d'abord reçu les financements du Programme énergétique pour la relance, à hauteur de 80% (pour un investissement total de 180 millions d'euros). De même, les projets secondaires de CIUDEN ont reçu des financements de plusieurs programmes européens (du septième programme cadre (FP7) et du Fond européen de développement régional (FEDER) notamment). Surtout,

---

36 Cette technologie complexe, en permettant une combustion du charbon avec de l'oxygène, facilite la séparation du CO<sub>2</sub> du gaz émis et améliore la performance des installations de CSC.

37 OXYCFB300 Compostilla, Carbon Capture and Storage Demonstration Project, Knowledge Sharing FEED Report, ENDESA, CIUDEN, Foster Wheeler, Décembre 2013

OxyCFB300 a été sélectionné comme l'un des six projets pilotes à l'échelle communautaire pour le développement des technologies de CSC, avec l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Italie, le Royaume-Uni et la Pologne. Ce soutien à l'échelle européenne a constitué une impulsion décisive pour CIUDEN en lui donnant visibilité et crédibilité au niveau européen.

Le projet phare de CIUDEN a ainsi bénéficié d'une implication de partenaires à différentes échelles, au niveau local, national mais aussi international. Le soutien au niveau européen a été décisif pour la viabilité des programmes, mais la construction des installations a clairement reposé sur une association de partenaires et d'entreprises locales. La fondation a réussi à tirer profit des différents dispositifs de financement pour la recherche et l'innovation mis en place au niveau européen et en a bénéficié au niveau local. Les autres initiatives menées par CIUDEN, dans les secteurs de la culture et du développement local viennent compléter cet engagement et réaffirmer l'implantation de la fondation dans le district d'El Bierzo.

### **3. L'intégration de différentes logiques de développement : CIUDEN, une stratégie de rebond global ?**

Par ses diverses actions, CIUDEN a contribué à la création d'une démarche plus globale de changement vers une transition écologique et de développement local. Le contexte était déjà favorable à la transition énergétique et au développement durable dans le district du Bierzo : plusieurs initiatives dans le domaine des énergies renouvelables ont vu le jour avant la création de la fondation. On peut notamment citer le secteur de l'énergie éolienne qui s'est développé à la fin des années 1990 grâce à l'implantation de deux entreprises : Coiper 2000, constructeur de tours d'éoliennes et LM Glasfiber, constructeur d'hélices éoliennes.

CIUDEN a prolongé ces premières initiatives en construisant une stratégie territoriale de développement local, visant à valoriser le patrimoine et l'héritage minier de la région.

La création d'un musée national de l'énergie, le musée Ene., a constitué l'un des projets les plus aboutis de cette valorisation culturelle et identitaire de la région. Installé à Ponferrada, le musée est abrité dans d'anciens bâtiments miniers rénovés dont une partie dans l'ancienne centrale de Compostilla I, qui a joué un rôle majeur dans le développement de la région. Le projet prévoit la construction de trois parties distinctes : Ene.Thermica, qui remet en perspective l'histoire d'El Bierzo à travers son passé minier, Ene.Central, dont l'exposition permanente doit être consacrée aux rapports entre énergie et société et Ene.CO2, qui présente le projet phare d'expérimentation de CSC. Si Ene.Thermica a été inauguré en juillet 2011, les deux autres parties du musée sont toujours en construction.

La fondation CIUDEN a également été à l'origine d'une série d'actions de développement local orientées vers une transition écologique et énergétique.

- Une pépinière « CIUDEN Vivero » a été créée en 2009 sur le site d'Iguena, avec pour objectif la restauration du patrimoine environnemental. Cette pépinière a également une vocation sociale dans la mesure où elle a assuré la formation professionnelle de plus de 50 personnes dans le secteur de la restauration environnementale et du jardinage. Cette initiative a été financée par un programme de formation professionnelle du gouvernement espagnol (2,5 millions d'euros investis).
- Elle vient compléter un projet plus vaste de la fondation, avec pour objectif la restauration environnementale du territoire, très marqué par l'exploitation minière des sols. Ce projet implique la participation et la coopération de plusieurs municipalités et constitue un potentiel d'emplois verts significatifs pour la région du Bierzo.
- Un projet de développement de la biomasse a également été amorcé. Un champ expérimental a été créé afin de tester l'efficacité de cette technologie, et plusieurs chaudières biomasse ont été construites dans le district.
- Enfin, des dispositifs d'audit énergétique ainsi que des panneaux solaires ont été mis en place dans 15 communes du district, et devraient constituer une économie d'énergie significative.

Ces projets témoignent de la volonté de CIUDEN d'adopter une démarche globale et d'intégrer son action dans une dynamique de développement local tournée vers le secteur de l'énergie. Si la fondation a été créée par le gouvernement central, elle a donc tenté de s'intégrer dans le tissu local et d'adapter ses projets aux spécificités et aux besoins du district d'El Bierzo. Des signes de rebond ont d'ailleurs pu être observés dans le district à partir de 2006 : la construction des sites de CSC a mobilisé entre 200 et 450 employés tout au long des chantiers, et plusieurs dizaines d'emplois ont été créés dans le secteur de l'économie verte. Le nombre de chômeurs a légèrement baissé au cours des trimestres suivant la création de la fondation. Le projet CIUDEN a également contribué à recréer une certaine attractivité à Ponferrada : la ville a connu un retour de familles et de jeunes actifs, attirés par les opportunités nouvelles dans la région. Au total, la fondation qui employait une cinquantaine de personnes à son commencement, en employait plus d'une centaine à son point culminant.

Cependant, à partir du début des années 2010, la situation s'est à nouveau progressivement dégradée : le développement de CIUDEN a connu un coup d'arrêt, en remettant en cause la stratégie mise en place jusqu'alors et en mettant en évidence les faiblesses structurelles et les limites du projet.

### III. Les échecs du projet d'El Bierzo, ou les signaux d'une stratégie mal développée

#### 1. Des difficultés organisationnelles importantes

La stratégie de redynamisation mise en place dans le district du Bierzo a été intégralement portée par la fondation. Cette situation a créé une nouvelle dépendance au devenir de CIUDEN, alors que la structure a connu depuis sa création des difficultés d'ordre organisationnel et structurel. Ces faiblesses ont eu des conséquences importantes sur les activités de la fondation et ont contribué à fragiliser les prises de décisions et la gouvernance interne. L'efficacité organisationnelle de CIUDEN s'est ainsi dégradée au cours des années, avec des répercussions pour le développement d'El Bierzo. Plusieurs facteurs ont pu expliquer ces faiblesses :

- *Un élément conjoncturel, la rupture de 2008*

L'année 2008 a constitué une rupture importante dans la temporalité du développement de CIUDEN. La crise économique mondiale a eu des répercussions importantes sur l'activité économique espagnole et un impact direct sur l'activité de la fondation : financée en très grande majorité par le gouvernement central, elle a connu des coupes budgétaires significatives, qui ont limité le développement de nouveaux projets et ralenti la réalisation des projets en cours. La même problématique pourrait désormais se poser avec les financements européens : à partir de 2008, les activités de CIUDEN en sont devenues largement dépendantes. Cette dépendance pose la question de l'avenir des projets après le retrait des financements.

- *Une organisation créée par le gouvernement national, en désaccord avec les majorités politiques locales*

Les difficultés organisationnelles de CIUDEN proviennent en partie des conditions de sa création. En effet, la fondation a été fondée sur une décision unilatérale du gouvernement central, et son organisation interne est marquée par une prépondérance des acteurs nationaux. Le conseil d'administration est composé en large majorité de membres du gouvernement ou d'administrations centrales (on retrouve notamment le Ministre de l'éducation et des sciences à la présidence, le ministre de l'industrie du tourisme et du commerce à la vice présidence ou les directeurs généraux d'organismes comme le Centre pour le développement technologique industriel), sans réelle représentation des instances de gouvernement local. Des désaccords sont ainsi rapidement apparus entre la direction de la fondation et les gouvernements régionaux et locaux : CIUDEN a été créée sous une majorité politique nationale différente des majorités politiques locales. Ces divergences politiques ont entraîné des tensions et des réticences importantes de la part des gouvernements locaux, et ont limité l'intégration de CIUDEN dans le tissu local.

- *Une organisation tentaculaire et des manques de cohérence interne*

Le développement progressif de la fondation a également révélé des faiblesses organisationnelles. Si elle a peu à peu intégré des personnels issus du district, la fondation s'est développée autour d'une organisation tentaculaire. Les trois pôles (ENE, Museum, Technologies CSC et Développement Territorial) ont multiplié les doubles fonctions, ont rendu l'organigramme de la fondation opaque pour les partenaires extérieurs et ont limité son efficacité interne. CIUDEN, qui a compté près de 130 salariés au plus fort de son activité, a ainsi souffert d'une lourdeur organisationnelle interne et d'un manque de cohérence globale au niveau de ses structures.

- *La nomination du nouveau directeur général et le tournant de 2012*

L'année 2012 a marqué un second tournant pour CIUDEN, du fait de la nomination par le gouvernement espagnol d'un nouveau directeur général. Celui-ci a en effet mis en place une politique de gestion des activités et de ressources humaines très différente de la précédente direction. Dans le contexte de la crise économique espagnole, les nouvelles orientations de CIUDEN ont visé à réduire les coûts de fonctionnement : un plan social a licencié une cinquantaine de personne, réduisant presque de moitié les effectifs de la fondation. De plus, les initiatives amorcées pour l'intégration des populations locales dans le projet ont été substantiellement diminuées, recentrant l'action de la fondation sur les projets de CSC. Ce changement de personnalité à la tête de la fondation a ainsi marqué un changement radical de cap pour CIUDEN, dont les activités sont de plus en plus limitées.

## 2. un manque d'intégration dans le tissu local

Plus largement, le développement des projets de CIUDEN a souffert d'un manque d'intégration dans le tissu économique et social local et n'a pas assez associé la population à ses actions.

- *Une disproportion entre projets engagés et réalités économiques/besoins locaux :*

Les projets mis en place par CIUDEN ont parfois révélé un décalage entre les capacités de réalisation et les besoins locaux. Le musée national de l'énergie ENE, en est la principale illustration. Le projet, initialement de très grande envergure avec la création d'un musée en trois parties dans trois bâtiments différents, manque de cohérence avec les besoins locaux. S'il s'attache à revaloriser l'image du territoire et si une demande émanait bien des populations locales, la capacité d'accueil du musée semble cependant trop importante par rapport au nombre d'habitants du district, et n'a pas attiré la manne touristique espérée. Le projet est aujourd'hui à l'arrêt faute de financements suffisants, la fondation n'ayant pas choisi de candidater pour des financements

européens pour cette partie du projet. OxyCFB300 apparaît aussi extrêmement ambitieux vis-à-vis des capacités déjà présentes dans la région et n'a pas réellement contribué à une requalification des populations locales : les chercheurs, ingénieurs présents sur le terrain n'ont pas été recrutés sur place. Le projet de CIUDEN, qui visait à monter de toute pièce un district pilote dont la capture et le stockage du CO2 paraît ainsi disproportionné par rapport à la réalité économique du district.

- *Une dégradation progressive de la communication et des projets de développement local*

Si CIUDEN comprenait au départ des initiatives de développement local, cet objectif a rapidement été relégué au second plan. Le développement local est d'ailleurs le dernier des cinq objectifs poursuivis par la fondation. Les interactions avec les populations de Ponferrada et du Bierzo ont été assez limitées et se sont réduites au fil du temps. Des initiatives de communication (réunions publiques, interventions dans les écoles, collaboration au niveau communal) avaient été déployées sous la première direction. Cependant, dès l'arrivée du nouveau directeur général, ces démarches ont été stoppées. L'interaction locale a ainsi été évaluée comme limitative par l'OCDE. De même, les partenariats créés avec les Universités locales restent encore aujourd'hui à l'état de projets.

- *Une image floue et de plus en plus négative pour les populations locales*

Pour les habitants de Ponferrada et d'El Bierzo, les actions de la fondation CIUDEN sont finalement restées éloignées des préoccupations quotidiennes. La fondation souffre d'une image négative liée aux disputes politiques qu'elle a pu engendrer, et la population est généralement mal renseignée sur les projets mis en œuvre. Ce manque d'intégration dans le tissu local et de prise en compte des habitants du district a ainsi empêché la création d'une dynamique de développement local soutenable. Le développement de CIUDEN a été maintenu de manière artificielle par des financements et des initiatives extérieures à la région, et n'a pas su impulser un rebond et une dynamique de changement sur le long terme.

### 3. un futur en sursis

- *Plusieurs projets à l'arrêt (ENE, Oxycombustion) voire des fermetures* : Le futur des installations d'El Bierzo est aujourd'hui extrêmement menacé. Les deux groupes de constructions éoliennes ont fermé leurs portes suite à des difficultés financières engendrées par la crise économique espagnole. En ce qui concerne le projet de CSC, si la phase de projet pilote est terminée, les accords pour la réalisation de la phase 2 ne sont pas encore actés, et le projet risque de ne pas aboutir à sa phase de démonstration.

- *Démantèlement de CIUDEN et avenir des projets en sursis* : Le démantèlement de CIUDEN est également envisagé dans un futur proche. Il est déjà prévu que la fondation soit fusionnée avec d'autres fondations d'État<sup>38</sup>. La branche administrative de CIUDEN devrait d'ores et déjà être transférée de Ponferrada à Madrid, sous la tutelle de l'IDAE. Un flou important persiste encore concernant le futur du musée, dont le projet ne devrait plus être supporté par CIUDEN mais par un autre organisme, alors même que les travaux de construction ne sont pas achevés. Plusieurs groupes de protestations citoyens ont été créés pour le maintien de CIUDEN au niveau local, mais sans résultat concret.

## Conclusion

La stratégie mise en place dans le district d'El Bierzo représente un intérêt particulier puisqu'il **souligne par la négative des points centraux nécessaires à la mise en place de stratégies de résilience efficaces**. Le plan de redynamisation conçu par CIUDEN était ambitieux et initialement prometteur : il prévoyait de construire une **stratégie tournée vers la transition énergétique**, et **appuyée sur des ressources locales** (identité régionale, tradition économique) et **l'innovation technologique**. Il voulait s'appuyer sur plusieurs échelles et tirer profit des divers dispositifs qui s'offraient à lui (financement européens notamment).

Cependant, après plusieurs années, le projet n'a pas abouti aux résultats attendus, et la situation économique et sociale du district d'El Bierzo ne s'est que peu améliorée, voire dégradée depuis 2010 (perte de population dans le district, pertes d'emplois ...). L'organisation mère, la fondation CIUDEN, porteuse de la stratégie, fait également face à un risque de fermeture dans les prochaines années. Tant l'élaboration de ce projet ambitieux que son échec font du cas d'El Bierzo un exemple intéressant en termes de pratiques de résilience : malgré l'éventail des initiatives engagées et le montant des sommes investies, le rebond initié à la fin des années 2000 n'aura pas été suffisant pour créer un véritable processus de résilience dans le territoire. Cet échec a été certes précipité par un facteur exogène : la dégradation rapide et imprévisible de l'activité économique en Espagne dès 2008. Mais il peut également être très largement imputé à des facteurs internes liés à des dissensions entre les différents acteurs du projet, et un détachement trop fort du projet vis-à-vis des contextes locaux. **L'ancrage dans le tissu local tout comme la bonne organisation des relations entre partenaires du développement** semblent ainsi être des facteurs déterminants pour l'élaboration de stratégies réussies.

---

38 BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, n° 242, 9 octobre 2013 Sec. I. Pág. 82402,  
<https://www.boe.es/boe/dias/2013/10/09/pdfs/BOE-A-2013-10492.pdf>

## Références bibliographiques

Martinez-Fernandez Cristina, Sharpe Samantha, Hughes Merritt, Avellaner de Santos Carmen, "Improving the Effectiveness of Green Local Development : The Role and Impact of Public Sector-Led Initiatives in Renewable Energy", OECD Green Growth Papers, 2013-11, OECD Publishing, Paris

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, n° 242, 9 octubre 2013 Sec. I. Pág. 82402,  
<https://www.boe.es/boe/dias/2013/10/09/pdfs/BOE-A-2013-10492.pdf>

Center for CO2 Capture es.CO2, "Technology Development center For CO2 Capture", Press Kit,  
[http://www.ciuden.es/images/documentos/ingles/dossier-esco2\\_en.pdf](http://www.ciuden.es/images/documentos/ingles/dossier-esco2_en.pdf)

ENDESA, CIUDEN, Foster Wheeler, *OXYCFB300 Compostilla, Carbon Capture and Storage Demonstration Project, Knowledge Sharing FEED Report*, Madrid 2013, <http://ccsnetwork.eu/publications/oxycfb300-compostilla-carbon-capture-and-storage-demonstration-project-knowledge-sharing-feed-report>

Fondation CIUDEN, "Compostilla OXYCFB300 Project Brochure",  
[http://www.compostillaproject.eu/resources/pdf/en\\_the-compostilla-oxycfb-project-brochure.pdf](http://www.compostillaproject.eu/resources/pdf/en_the-compostilla-oxycfb-project-brochure.pdf)

Fondation CIUDEN, *Estatutos de la Fundación Ciudad de la Energía*, 2006-05,  
 Madrid, <http://www.ciuden.es/images/documentos/ESTATUTOS.pdf>

Fondation CIUDEN, <http://www.enemuseo.org/index.php/fr/>

Fondation CIUDEN, « Centro CIUDEN Vivero, Una oportunidad de empleo alternativo »,  
[http://www.ciuden.es/images/documentos/folleto\\_vivero.pdf](http://www.ciuden.es/images/documentos/folleto_vivero.pdf)

INFOBierzo, « El Bierzo pierde el 1,1% de su población en el último año y mantiene censados 133.113 habitantes en sus 38 municipios », 13 décembre 2013, <http://www.infobierzo.com/descenso-poblacional-del-11-en-el-bierzo-que-mantiene-censados-133-113-habitantes-en-sus-38-municipios/70106/>

## Chapitre 5 : mise en perspective des études de cas

### I. Études de cas internationales : quels leviers pour la résilience des villes à l'international ?

#### 1 Des études de cas aux caractéristiques diverses

Au travers de l'étude réalisée, le cas de quatre territoires internationaux ont été analysés au regard du concept de résilience.

Pays	Études de cas	Population
Pologne	Ville de Łódź	728 000 (2011)
Japon	Nord de la Préfecture de Kyoto	469 000 (2010)
Pays-Bas	Province de Limbourg	1 120 000 (2011)
	Ville d'Heerlen	90 000 (2014)
Espagne	District d'El Bierzo	134 000 (2011)

Tableau 1- Tableau récapitulatif des études de cas internationales

L'étude a d'abord souligné l'existence de **différentes natures de vulnérabilités**, associées à des situations de crise. Dans les cas du district d'El Bierzo<sup>39</sup> en Espagne et de la ville de Łódź<sup>40</sup> en Pologne, les chocs ont pu être clairement définis dans le temps et dans l'espace et leurs conséquences sur les tissus économiques et sociaux ont été facilement identifiables. Dans les deux cas, on a effectivement observé un **moment de rupture** (respectivement crise industrielle des années 70-80 et chute du bloc communiste dans les années 1990), qui a entraîné le processus de crise. Dans le cadre des études de la Province de Limbourg<sup>41</sup> au Pays Bas et du Nord de

39 Martinez-Fernandez, C Sharpe, S., Hughes, M. and Avellaner de Santos, C. (2013), "Improving the Effectiveness of Green Local Development: The Role and Impact of Public Sector-Led Initiatives in Renewable Energy", *OECD Green Growth Papers*, 2013-11, OECD Publishing, Paris.

40 Martinez-Fernandez, C. *et al.* (2013), "Demographic Transition and an Ageing Society: Implications for Local Labour Markets in Poland", *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers*, 2013/08, OECD Publishing.  
<http://dx.doi.org/10.1787/5k47xj1js027-en>

41 Martinez-Fernandez, C. *et al.* (2013), "Demographic Change in the Netherlands: Strategies for Resilient Labour Markets", *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers*, 2013/13, OECD Publishing.  
<http://dx.doi.org/10.1787/5k3xnhvzhmxn-en>

la Préfecture de Kyoto au Japon<sup>42</sup>, les chocs ont été plus difficilement identifiables puisque **les mutations ont été plus diffuses, et inscrites sur une longue période de temps**. Les répercussions de ces bouleversements ont ainsi pris la forme d'une dégradation lente mais progressive des structures économiques, sociales et démographiques, et du tissu urbain, phénomènes caractéristiques des territoires en déprise.

De même, l'étude a révélé **différents degrés de réussite** pour les politiques et stratégies de résilience mises en œuvre sur les 4 territoires. Si les cas du Japon, du Pays Bas et, de manière plus nuancée, de la Pologne, présentent des résultats positifs sur le court terme et que des signes de rebonds sont déjà visibles sur le temps court (création de nouveaux emplois, amélioration du climat social, revitalisation urbaine ...), la stratégie de revitalisation opérée dans le district d'El Bierzo n'a en revanche pas réussi à créer un nouvel équilibre dynamique sur le territoire. Cet échec au niveau local est néanmoins riche d'enseignements, dans la mesure où il a souligné par la négative des leviers importants pour la création d'un processus de résilience. Dans les quatre cas, des résultats sur le temps long restent encore indisponibles, et devront être étudiés pour confirmer l'effectivité et la durabilité des rebonds observés.

D'un point de vue méthodologique, il s'avère difficile de comparer l'efficacité des stratégies de résilience mises en place dans les quatre territoires. En effet, les vulnérabilités, les contextes nationaux, régionaux et l'histoire des territoires sont spécifiques à chaque étude et constituent des facteurs à même d'influencer les résultats des stratégies développées. Enfin, les quatre études n'ont pas concerné des aires géographiques de taille similaire (ville, intercommunalité, territoire régional, région administrative), et n'ont de fait pas disposé des mêmes moyens pour établir leurs stratégies. S'il paraît donc complexe et peu pertinent de comparer les résultats de chaque stratégie, les 4 études révèlent en revanche l'utilisation de leviers communs, et font ressortir **des signaux forts** et des **bonnes pratiques**, qui peuvent être analysées en tant qu'éléments favorables à l'établissement de processus de résilience sur les territoires.

## 2. Points saillants et leviers de résilience ressortant des études

Le tableau récapitulatif présente ci-dessous les différents leviers recensés dans chacune des études de cas. Il démontre tout d'abord la **diversité des mécanismes mobilisables pour la mise en place d'un processus de résilience à l'échelle urbaine et territoriale** : il n'existe pas de modèle unique de résilience, et celle-ci prend des formes et des natures différentes selon les contextes locaux et régionaux. D'autre part, aux vues des résultats, certains facteurs semblent se détacher plus que d'autres, et ont constitué des dénominateurs communs favorables à l'établissement de dynamiques de résilience dans les quatre études de cas.

42 OECD (forthcoming) *Fostering Resilient Economies Demographic Transition In Local Labour Markets*. OECD Publishing.

Leviers de résilience utilisés	Ville de Łódź (Pologne)	Nord de la Préfecture de Kyoto (Japon)	Province de Limburg et Ville d'Herleen (Pays-Bas)	District d'El Bierzo (Espagne)
Mobilisation ou création d'une identité territoriale	●●●	●	●●	●●●
Appui sur les ressources locales	●●●	●●	●●●	●
Stratégies de développement local	●●	●●●	●	●●
Recherche de financements à plusieurs échelles	●●	●●	●●	●●●
Imbrication des stratégies de résilience à plusieurs échelles	●●	●●	●●●	/
Mise en réseau des parties prenantes du territoire	●●	●●●	●●●	●
Empowerment des communautés et de la population locale	●●	●●●	●●	●
Vision prospective	●●	●	●●	●
Innovations (technologique, verte)	●	●	●●●	●●●
Revitalisation urbaine	●●●		●●	
Existence d'une stratégie de transition écologique ou énergétique		●●	●●	●●●

Tableau 2 - Leviers identifiés dans les études de cas internationales

(Légende : mobilisation du levier avancée (●●●); intermédiaire (●●); faible (●); absente ( ) ; non pertinent (/))

▪ ***Le développement d'une identité et la mobilisation de ressources territoriales :***

Dans tous les cas étudiés, la mise en place d'une réflexion sur l'identité et la mobilisation de ressources territoriales spécifiques ont constitué le cœur des stratégies engagées. Cette démarche a permis aux parties prenantes du territoire de mieux identifier ses vulnérabilités et ses potentialités et de prendre du recul vis-à-vis de sa situation. Elle a surtout permis, dans trois cas sur quatre (Espagne, Pologne et Pays-Bas) de travailler sur l'image du territoire et de développer des stratégies fondées sur de nouvelles représentations collectives, tant pour les populations locales que pour les acteurs extérieurs. Dans le district d'El Bierzo comme dans la ville d'Heerlen, une identité commune a été construite à partir d'une activité traditionnelle, l'industrie minière (mobilisation de la mémoire collective, création de musées de l'énergie et des mines...). Dans la ville de Łódź, le travail sur l'identité est d'abord passé par le rejet de l'image négative de la ville, fondée sur son long déclin industriel, pour ensuite développer une nouvelle réflexion sur les valeurs de son passé cosmopolite. Cette redéfinition identitaire doit cependant éviter l'écueil du *story-telling*<sup>43</sup>, comme cela a été le cas dans les premières stratégies menées dans la ville de Łódź : l'identité doit rester en cohérence avec les caractéristiques territoriales et surtout être acceptée et intériorisée par les citoyens, afin de créer des dynamiques locales de développement.

En s'appuyant sur des ressources et des spécificités locales, les processus de résilience ce sont ainsi inscrits dans une continuité, en voulant préserver des caractéristiques essentielles du territoire (sa culture, son historicité, ses activités traditionnelles) tout en les adaptant et les renouvelant face aux contextes de vulnérabilités. On se trouve donc bien dans le champ d'une résilience adaptative, qui vise à la fois à conserver et flexibiliser des éléments moteurs clés des territoires.

▪ ***Les synergies entre acteurs du territoire***

Les liens créés entre les différentes parties prenantes sont également apparus comme des facteurs essentiels pour le développement des processus de résilience, que ce soit de manière informelle ou par la création de modèles organisationnels. La prise en considération des représentations et la mise en réseau des différents acteurs du territoire (économiques, Organisations Non Gouvernementales, universités et recherche, citoyens) ont permis la construction de stratégies mieux adaptées aux contextes et aux besoins locaux.

De même, les liens créés ont pu faire émerger des solutions innovantes, non envisagées par les acteurs politiques conventionnels : c'est notamment le cas des initiatives de *crowdfunding*, qui ont permis aux populations lo-

<sup>43</sup> Le *story telling* désigne des méthodes visant à recréer une symbolique urbaine éloignée de sa réalité et fondée sur des éléments construits de toute pièce. Cette pratique conduit souvent à un manque d'intériorisation de la nouvelle représentation par les acteurs locaux et par un échec de la politique.

cales de contribuer à la formulation des politiques publiques (voir à ce propos le cas de la ville d'Heerlen dans la Province de Limbourg, où des projets de réhabilitation urbaine ont été conçus sur ce principe).

La création formelle d'organismes de gouvernance partagée et de démocratie participative - comme cela a été le cas dans le modèle de Kyoto - a enfin démontré l'importance des synergies entre acteurs, dans la mesure où la mutualisation des compétences et la création d'un dialogue entre parties prenantes permet un accroissement global des capacités de réponse aux vulnérabilités des villes et des territoires. Le cas espagnol, où les synergies ont été insuffisantes au niveau local, souligne d'autant plus cette importance : c'est le manque de communication entre les différents acteurs du territoire qui ont handicapé l'intégration dans le tissu économique et social de la fondation CIUDEN et de son programme de développement.

- ***La mise en place de jeux d'échelle géographique***

Dans les études de cas, les jeux d'échelles géographique ont été des facteurs de réussite des projets, et se sont déclinés en deux stratégies. Tous les territoires ont d'abord mis en évidence l'intérêt de mobiliser des mécanismes de financement disponibles à différentes échelles : le cas espagnol est de ce point de vue significatif, puisque la majorité des projets ont été financés par l'Union Européenne, l'État et des partenaires privés. La mobilisation de dispositifs extérieurs au territoire constitue ainsi une opportunité importante pour mener à bien les projets. De même, les programmes de financement de l'UE peuvent jouer un rôle de levier significatif dans les pays européens. Une assise territoriale doit cependant perdurer : un financement uniquement extérieur peut nuire à l'implantation et l'autonomie du projet, comme ce fut le cas dans le district du Bierzo. Les dispositifs doivent ainsi être recherchés à la fois aux échelles régionales, nationales voire internationales, dans une démarche d'ouverture, mais aussi s'appuyer sur une gouvernance locale pour éviter toute forme de dépendance.

L'articulation de stratégies et de projets à plusieurs échelles a également été un levier significatif pour trois des études de cas (articulation ville/quartier à Łódź, régional/aire urbaine pour la Préfecture de Kyoto et la Province de Limbourg). Ces articulations ont pu faire émerger des complémentarités entre stratégies, et assurer la cohérence territoriale des politiques engagées au niveau local. L'existence de stratégies et de dynamiques au niveau régional en support des initiatives locales a été identifié comme une incitation importante au développement de processus de résilience.

- ***La mise en place de projets de développement local***

Le développement local constitue le dernier levier mobilisé par les territoires étudiés. Il a permis de concevoir des projets adaptés aux spécificités et aux capacités des territoires, et de mettre en place des dynamiques soutenues par des acteurs de terrain. En s'appuyant sur les ressources locales, et notamment humaines, la stratégie de développement local a également pu contribuer à augmenter les capacités des populations. C'est no-

tamment le cas dans le Nord de la Préfecture de Kyoto ou dans la ville d'Heerlen. En revanche, une mauvaise adaptation de la taille des projets aux contextes locaux (comme les infrastructures de CSC du district d'El Bierzo ou pour le projet de revitalisation urbaine de Łódź) a pu être préjudiciable à la durabilité des stratégies mises en œuvre.

▪ ***Un levier englobant et transversal : la transition écologique ?***

Dans trois des quatre études de cas (Pays-Bas, Espagne et Japon) le développement de stratégies de transition écologique a constitué une orientation déterminante pour les tentatives de rebond engagées. En effet, le concept de transition écologique et énergétique, en englobant les trois piliers du développement durable (durabilité économique, sociale et environnementale) a servi de soutien aux stratégies développées, et a donné du sens aux initiatives et projets locaux. La mise en place de politiques de transition écologique témoigne ainsi de l'existence d'une vision prospective sur le territoire, et de la volonté d'inscrire des objectifs sur le long terme. De plus, cette démarche s'intègre pleinement dans la logique de création d'un processus de résilience : en prenant en compte les interrelations entre sphère économique, sociale et environnementale, les territoires sont à même de développer des capacités d'analyse systémique et d'améliorer l'efficacité des mesures conçues face à des vulnérabilités de plus en plus transversales. Elle contribue enfin à créer des espaces urbains et des territoires plus durables, autonomes et flexibles (en favorisant le développement d'énergies renouvelables, d'innovations vertes), et donne ainsi des horizons au concept de résilience.

### **3. Des résultats en cohérence avec les leviers identifiés des monographies françaises**

Les leviers identifiés ci-dessus font très largement écho à ceux présentés dans les monographies françaises réalisées dans le cadre du projet « villes résilientes » mené par le CGDD (Communauté de Communes du Mené, Pays Roannais, Pays Voironnais, Bassin Minier du Nord-pas-de-Calais, Ville de Feyzin, ville de Laval et ville de Saint-Etienne). Il est effectivement possible de relever des similitudes importantes entre les mécanismes mis en place au niveau international et ceux observés dans les villes résilientes françaises.

- Le territoire du Mené est ainsi clairement en adéquation avec les enseignements de la présente étude : il a fondé une stratégie de développement local sur la base de la transition énergétique (énergies renouvelables) en mobilisant une identité territoriale forte (milieu agricole) et en créant des synergies entre acteurs (crowdfunding, consultations locales, gouvernance partagée).
- Le cas du Pays Roannais peut par bien des aspects être rapproché de celui de la ville de Łódź. Dans les deux cas, le processus de résilience s'est appuyé sur des ressources locales héritées (secteurs économiques traditionnels) et sur l'encouragement à l'innovation (diversification des activités économiques vers des secteurs à plus forte Valeur Ajoutée).

- La spécificité de la politique menée à St Etienne, basée sur le secteur du design mobilise un levier similaire à celui de Łódz : la stratégie de résilience est alors concentrée sur un domaine spécifique, moteur du rebond (la culture et le patrimoine urbain), plutôt sur une approche globale.
- Le Bassin minier du Nord-Pas-De-Calais recoupe quant à lui le cas de la Province de Limbourg : dans les deux études, on a assisté à une imbrication des stratégies au niveau national, régional et local, et à l'exploitation d'une identité culturelle (le passé minier) afin de créer des dynamiques locales de revitalisation.
- Enfin, la ville de Feyzin, en créant des espaces de concertation entre acteurs locaux et en établissant des modèles de démocratie participative, rappelle la politique engagée dans le cadre du modèle de Kyoto au Japon.

Cette proximité de pratiques entre expériences internationales et françaises confirme l'idée que ***les leviers identifiés dépassent bien les cadres nationaux***. Ils constituent des facteurs clés de mise en place et de réussite de processus de résilience, et représentent de manière générale des bonnes pratiques pour les territoires en situation de vulnérabilités.

Les études de cas internationales confirment ainsi les principales conclusions des monographies réalisées à l'échelle française, et insistent sur des facteurs primordiaux dans la création de dynamique de résilience à l'échelle des villes.

## II. Quels enseignements pour le projet villes résilientes et l'opérationnalité du concept de résilience ?

### 1. Retour sur la grille d'analyse villes résilientes

Aux vues des leviers identifiés, il est possible de revenir sur la grille d'analyse « villes résilientes », conçue par le CEREMA au début du projet afin de donner un cadre aux réflexions engagées. La grille a été initialement divisée en quatre axes complémentaires et transversaux :

- Caractériser les effets de processus relevant de différentes temporalités et de différentes échelles ;
- Examiner les conditions suivant lesquelles une veille anticipative est assurée ;
- Considérer la nature des liens tissés entre les acteurs ;
- Identifier les formes que prennent les capacités d'agir.

Dans l'ensemble, *les leviers qui ont émergé des études de cas internationales viennent renforcer la pertinence de la grille*. Il existe en effet des liens étroits entre les thématiques abordées par les leviers et les quatre axes.

L'axe 3 et une partie de l'axe 1 (liens tissés entre acteurs et processus relevant de différentes échelles) sont d'abord clairement apparus comme leviers de résilience dans les études de cas internationales.

La seconde partie de l'axe 1 (les processus relevant de différentes temporalités) peut quant à elle faire écho au levier sur la mobilisation d'une identité territoriale, qui nécessite un travail sur l'historicité du territoire. Il est d'autre part intéressant de remarquer que les interconnexions existantes entre temporalités et échelles spatiales, comme dans le modèle de Panarchy<sup>44</sup>, sont également observables dans les études de cas internationales. C'est le cas notamment aux Pays-Bas, où les stratégies locales de résilience sont intégrées dans des politiques régionales plus larges, définissant des orientations stratégiques de long terme.

L'axe 2 (veille anticipative) peut être en partie retrouvé dans le développement de stratégies de transition écologique, qui nécessite d'adopter une vision du territoire sur le long terme. Il pourrait d'ailleurs être envisagé d'enrichir cet axe y ajoutant le concept de veille prospective : s'il est nécessaire pour les villes d'anticiper les perturbations futures, il semble aussi essentiel de construire une vision stratégique et d'étudier différents scénarios d'évolution possibles pour le territoire. Les deux concepts se complètent dans l'optique d'un accroissement des capacités de résilience urbaine.

<sup>44</sup> Le modèle de Panarchy [Gunderson, Holing, 2002] désigne les mécanismes d'interconnexion entre différents niveaux de cycles adaptatifs. Les cycles à grandes échelles imposent des conditions et un cadre aux cycles inférieurs, qui peuvent à leur tour influencer les cycles à grandes échelles. Les temporalités sont plus longues dans les cycles supérieurs que dans les cycles inférieurs.

Les capacités d’agir, dernier point de la grille d’analyse, sont également ressorties sous divers aspects dans les leviers identifiés à l’échelle internationale. L’accroissement des capacités des populations locales (par la formation universitaire, la requalification) a d’abord constitué un premier facteur d’amélioration des capacités d’agir. De même, le développement au niveau local de plusieurs types d’innovations sociales (associations d’utilité sociale, coopérative, mécanismes de démocratie participative) a démontré l’importance de l’implication des populations dans la mise en place de processus de résilience. L’existence d’une dynamique locale constitue un facteur décisif pour l’ancrage des stratégies de résilience, et nécessite un effort de la part des acteurs politiques pour garantir l’adhésion des citoyens.

Enfin, la dimension transversale doit être réaffirmée : les quatre axes forment une grille d’analyse de systèmes urbains complexes, et doivent de ce fait être considérés comme ***un référentiel à entrées multiples***. La grille d’analyse propose ainsi des angles d’approches différents et complémentaires et leur composition permet de mieux rendre compte des caractéristiques des villes résilientes. Cette approche transversale renforce la nécessité de ***privilégier l’analyse systémique*** dans l’étude des villes résilientes : les stratégies de résilience urbaine doivent prendre en compte la multidimensionnalité des problématiques rencontrées et des modes d’intervention possibles ainsi que leurs interrelations.

## 2. Conclusions pour le concept de résilience

L’ensemble de ces enseignements contribuent à mieux appréhender le concept de la résilience dans sa dimension urbaine.

La résilience urbaine peut ainsi être définie comme un processus de renouvellement des systèmes urbains face à des vulnérabilités, sans retour nécessaire à un état initial, mais avec une persistance et une ***conservation d’une identité et d’une spécificité territoriales***, sur lesquelles peuvent s’appuyer les stratégies mises en place. La capacité de résilience d’une ville désigne alors sa capacité à ***atteindre un état d’équilibre dynamique***, dans lequel les fonctions urbaines sont à la fois rendues plus robustes (renforcement des atouts du territoire, en s’appuyant sur des ressources locales, l’empowerment et l’accroissement des capacités), et plus flexibles (encouragement à l’innovation sous toutes ses formes, diversification des fonctions). La ville résiliente est alors capable de mettre en place une vision prospective de son territoire et d’anticiper des perturbations futures.

L’analyse a également rappelé la ***dimension politique de la résilience*** : il est important pour les acteurs politiques du développement de donner un sens aux stratégies de résilience afin d’en assurer la cohérence et l’opérationnalité. La mobilisation de stratégies de transition écologique, énergétique et de développement durable dans la majorité des cas étudiés témoigne de cette importance : la résilience ne doit pas être seulement

réactive et technique, mais être inclusive, en favorisant une concertation entre les différentes parties prenantes du territoire et s'intégrer dans une stratégie de long terme.

**Commissariat général au développement durable**

Délégation au développement durable

Tour Séquoia

92055 La Défense

Tél : 01.40.81.21.22

Retrouver cette publication sur le site :

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/developpement-durable>



Dépôt légal : décembre 2014  
ISSN : 2102-4723