

DOSSIER THÉMATIQUE

CONFÉRENCES VILLES DURABLES

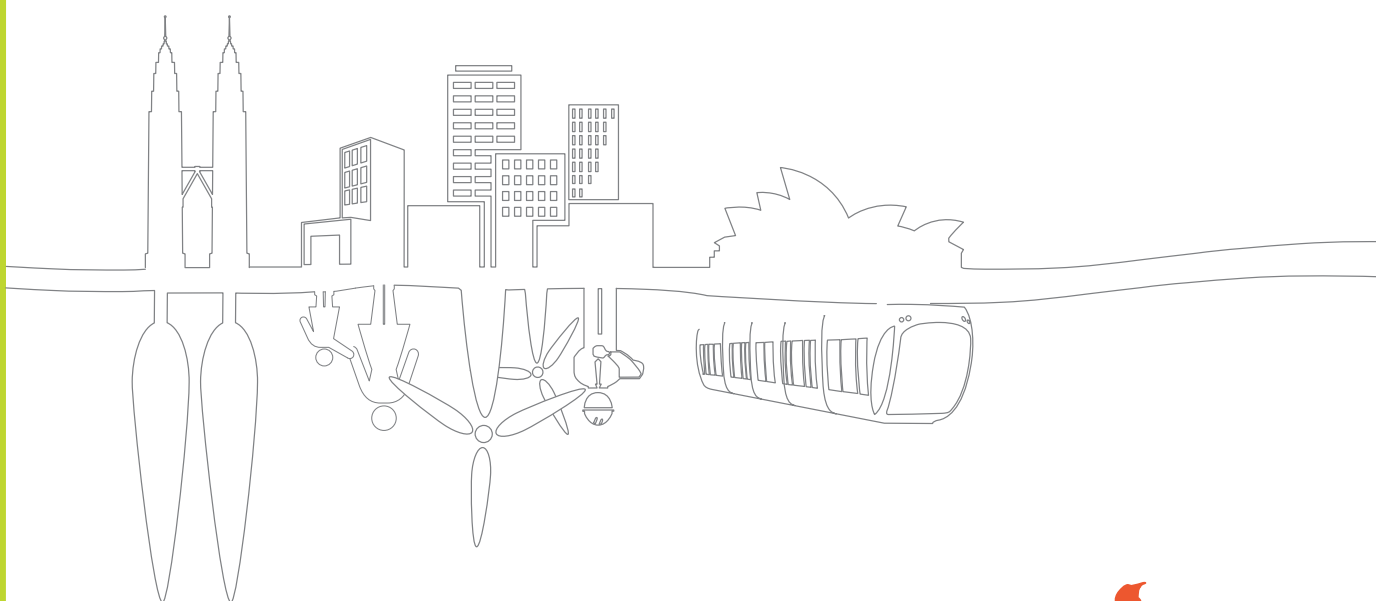
Lisbonne : un modèle de projet urbain sobre et ambitieux en temps de crise

Par **M MANUEL SALGADO**,

Maire adjoint à l'urbanisme de Lisbonne

L'Europe est en crise et le Portugal la subit de plein fouet. A Lisbonne en particulier, l'Exposition universelle de 1998 portait la promesse d'un renouveau qui a été brisé dans son élan. Entre 1961 et 2001, 400 000 personnes ont quitté le centre-ville. Mais le projet urbain de cette capitale fait aujourd'hui un pied de nez à la crise financière en générant une inventivité à tout crin, de l'action urbaine aux initiatives sociales et culturelles, sources de convivialité et de cohésion. Sobre dans ses réalisations, ce projet urbain entérine pourtant une vision « haut de gamme » : valorisation de l'espace public, réduction de la place de la voiture, régénération du centre et création de polarités périphériques, réconciliation avec un fleuve majestueux, le Tage.

Une des raisons de ce succès est une planification stratégique portée par une volonté politique sans faille, dont Manuel Salgado, le Maire adjoint à l'urbanisme de la ville, est l'ambassadeur.



Réception Wagram - Vendredi 13 décembre 2013



SOMMAIRE

1.	Présentation de Manuel Salgado	5
2.	« Un projet urbain ambitieux pour une capitale en crise », par Ariella Masbounji, inspectrice générale du Développement durable.	6
3.	Quelques données introductives	10
	A. Chiffres-clés	
	B. Un peu d'histoire	
	C. La crise portugaise	
4.	Les impacts durables de L'Exposition universelle de 1998	15
	A. Compte-rendu de la conférence « Urbanisme à Lisbonne à partir de la réhabilitation du site du Parc des Nations »	
	B. « Les sites des expositions de Séville, Lisbonne et Saragosse : de l'éphémère au durable ? », article de la <i>Revue géographique des pays méditerranéens</i>	
5.	« Un projet urbain ambitieux pour une capitale en crise » ¹ : quelques exemples de régénération urbaine dans la ville de Lisbonne	20

¹ Ariella Masbounji, *Le projet urbain en temps de crise*

1. PRÉSENTATION DE MANUEL SALGADO

Manuel Salgado, né à Lisbonne en 1944, est un architecte portugais.

Entre 1972 et 1983, il dirige le Département de l'Urbanisme de Lisbonne où il contribue à de nombreux projets publics.

De 1984 à 2007, il dirige le bureau de projet «Risco» au sein duquel il participe à divers projets d'architecture et d'urbanisme, à l'instar du Centre Culturel de Belém ou de l'Exposition universelle de 1998.

Il a également été Professeur en Architecture de projets à l'Instituto Superior Técnico.

Il est élu au Conseil municipal de Lisbonne lors des élections de 2007 (numéro deux sur la liste d'António Costa , Parti socialiste) où il occupe actuellement le poste d'adjoint au Maire en charge de l'Urbanisme et de la planification stratégique .

Parmi ses projets architecturaux et ses réalisations, on peut citer :

L'Ecole de Théâtre et de Cinéma à Amadora, l'Ecole Professionnelle de Setúbal, la réhabilitation de la Foire S. Mateus à Viseu (dans le cadre du programme Polis), le plan détaillé de la Basse Setúbal (au titre du programme Polis également), le projet urbain d'Antas , la station de métro d'Antas et Estadio do Dragao à Porto, le complexe de santé intégré da Luz à Lisbonne, ou encore le Dragão Caixa (Pavillon FC Porto) à Porto.

Il a récemment mis au point le projet de la nouvelle aérogare Marítimo de Ponta Delgada et le complexe multifonctionnel de Funchal.

Il est le récipiendaire de plusieurs prix et récompenses, parmi lesquels : le Prix de l'Association internationale des critiques d'art 1998 et le Prix de l'Institut portugais de design 1999.

2. « UN PROJET URBAIN AMBITIEUX POUR UNE CAPITALE EN CRISE »,

PAR ARIELLA MASBOUNGI, INSPECTRICE GÉNÉRALE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET AUTEURE DE *LE PROJET URBAIN EN TEMPS DE CRISE. L'EXEMPLE DE LISBONNE.*

Lisbonne, capitale de 550 000 habitants¹, ne présente pas tous les caractères attendus d'une capitale européenne. Pourtant elle est capitale dans tous les sens du terme : un site, une géographie, un fleuve majestueux, un patrimoine ô combien émouvant et divers, des vues éloignées, un ordonnancement urbain mêlé à du désordre lié au relief et à la combinaison des époques. Au fond, Lisbonne est une ville baroque qui pourrait faire penser à Rome, avec ses sept collines, si Rome était tournée vers son fleuve. Ville capitale, elle ne jouit pas, loin s'en faut, d'un périmètre qui couvre sa réalité métropolitaine et n'a aucun type de structure intercommunale, ce qui la rapprocherait de Paris, dont elle a approximativement la taille. Mais la comparaison s'arrête là. Les élus actuels de Lisbonne n'ont d'abord eu que deux ans pour lancer des projets à court et moyen terme et élaborer une vision à long terme, confirmée par un second mandat à part entière.

Lisbonne a de l'ambition. Elle a su, comme Barcelone, Bilbao et Gênes, faire parler d'elle. Notamment à l'occasion de l'Exposition internationale de 1998, qui l'a fait renouer avec son fleuve, se doter d'une gare majestueuse dessinée, à sa manière animalière, par Calatrava, qui a également signé un pont étonnant, un de ses plus beaux fleurons. La ville s'est également enrichie de nombreux bâtiments remarquables, dont le pavillon du Portugal, signé par l'immense Álvaro Siza, dont l'économie d'efforts pour un effet maximal fait plus que l'esbroufe de nombre d'architectes de renom. Pour refaire son centre abîmé par un incendie ravageur, Lisbonne a fait appel à Álvaro Siza et à Joan Busquets comme architectes en chef mais aussi comme constructeurs d'un centre commercial qui est un projet urbain en soi, résolvant le rattrapage des niveaux et l'accueil du métro. L'image d'une Lisbonne moderne, amoureuse d'architecture et osant l'articulation entre patrimoine et modernité s'est ainsi installée, ouvrant la voie à un renouveau urbain car il est plus facile de changer la réalité que l'image. Lisbonne doit entreprendre



¹ Auxquels s'ajoutent 600 000 personnes qui entrent chaque jour à Lisbonne tandis que 430 000 véhicules viennent s'ajouter aux 162 000 qui y séjournent. Elle comptait près de 800 000 habitants, il y a trente ans et il faudra attendre les résultats définitifs du recensement de 2011 pour avoir une réelle photographie de la ville.

la modernisation urbaine, la requalification de son centre, la gestion de ses continuités en termes de biodiversité, lutter contre la priorité donnée à la voiture qui a dessiné une grande partie de la ville, accueillir des équipements culturels, scientifiques, technologiques et autres, renouer avec le fleuve, etc. L'autre face, moins favorable, relève d'une difficulté de positionnement international, d'une hémorragie de population — 300000 habitants perdus en trente ans —, d'une concentration géographique de populations en risque d'exclusion, d'un nombre élevé de logements vacants, d'une insuffisance d'espaces verts et d'une déqualification de l'espace public, d'une forte dépendance du transport individuel dans les dépenses pendulaires, d'une consommation élevée d'énergie.

PLANIFIER EN AGISSANT

Ainsi ose-t-elle un engagement pour une régénération urbaine de haut vol, menant de front un plan directeur qui organise et met en ordre le territoire, tout en l'inscrivant dans une vision durable, et des opérations urbaines sur tout le territoire ; cela dans une période de crise dont la fin est loin de se dessiner.

Pour ce faire, elle pense son schéma directeur de manière stratégique avec la définition d'actions prioritaires et une réflexion sur «qu'est-ce qui engendre quoi». Mais aussi sur la règle comme outil de l'action, et cela en s'inspirant des innovations internationales en la matière et en innovant pour négocier avec un contexte local particulier. L'adjoint à l'urbanisme, Manuel Salgado, y a consacré toute son énergie pendant le premier et court mandat de l'actuelle équipe municipale². Architecte de talent et de renom — il a travaillé notamment avec Vittorio Gregotti au centre culturel de Belém —, il a cédé son agence pour se consacrer à temps plein à sa nouvelle fonction. Revitaliser la ville consolidée, notamment en multipliant par trois la superficie de son territoire historique, est l'enjeu principal, mais aussi reconfigurer l'espace urbain par des continuités vertes, favoriser le retour des familles en ville, reconquérir l'espace public, réduire la place de la voiture et apprivoiser un territoire largement sillonné de voies rapides et envahi quotidiennement par 400000 voitures qui entrent en ville où se concentrent les emplois, et renforcer l'usage des transports en commun en favorisant les piétons, notamment les plus âgés d'entre eux. Il s'agit aussi de recomposer des centralités en les liant aux noeuds de transport, des proximités, de renouer avec la tradition d'ascenseurs publics, de tramways et de funiculaires.

La Ville parie sur le fait que la crise économique et financière, la hausse des coûts de l'énergie et l'appauvrissement des familles conduiront à réduire l'utilisation de la voiture et à renforcer l'efficacité et la rentabilité des transports en commun. Un autre rapport au fleuve considéré comme «monument de la ville et de son identification» est recherché.

² La municipalité actuelle est arrivée au pouvoir en 2007 lors d'élections anticipées, suite à la démission de l'administration antérieure. Elle a été confirmée dans ses fonctions par les élections de 2009.

Sans certitude d'engagement financier lourd de la part de la collectivité, elle initie des réflexions sur les territoires prioritaires mais aussi sur ceux qui offrent des opportunités à court ou moyen terme. Car avoir une bibliothèque de projets permet de mettre le territoire en mouvement, quitte à commencer par ce qui est le moins coûteux, le plus souvent l'espace public, pour enclencher un processus vertueux. Et l'action urbaine relève aussi de l'initiative citoyenne pour susciter des projets, aider à leur mise en route, quand il s'agit de projets ambitieux, ou à leur réalisation. Ainsi, l'argent crée de l'argent en initiant des processus, mais surtout l'aide municipale rend les habitants acteurs et fiers de l'être, ce qui n'est pas un mince résultat à l'heure des clivages sociaux qui s'accroissent et de la perte de confiance dans l'équité urbaine. Mais l'action n'est pas que du mortier et du béton, voire des arbres, elle est culturelle, événementielle, culinaire, festive. Marier les cultures diverses de la ville passe par là, et offrir des opportunités de créations multiples, économiques, musicales, picturales, etc., est source de richesse et d'animation urbaine. Ce volet de l'action lisboète fait partie de son ADN et de sa foi dans l'avenir.

DES ACTIONS TOUS AZIMUTS

La Ville a attaqué toutes les échelles d'espace et de temps simultanément. Le court terme est essentiel pour crédibiliser l'action et offrir des services aux habitants. Ainsi émerge une nouvelle génération de musées : celui consacré au design recompose à la manière de Patrick Bouchain un bâtiment historique avec un coût négligeable et avec une scénographie rustique; tandis que le très élégant musée de la Banque du Portugal régénère un îlot pombalin entier, ressuscitant une église au passé de coffre-fort.

Bien des actions le long du fleuve ont été menées, poursuivant ce qui avait déjà été entrepris, pour offrir des activités ludiques et redécouvrir le plaisir du rapport à l'eau, rapport jusque-là réservé aux activités portuaires et industrielles. Ensuite, pour le moyen terme, il a été fait appel à des concours pour régénérer des dispositifs urbains, comme en témoigne le réaménagement de la Ribeira das Naus (le quai de l'Arsenal) par le paysagiste João Nunes. Autre métamorphose, celle de la place du Commerce (le Terreiro do Paço), gagnant en faveur du piéton l'essentiel de l'espace jusque-là viaire et mise en réseau avec le projet de terminal de croisières (avec son jardin s'ouvrant sur le Tage) et le Campo das Cebolas, tous deux confiés à João Luís Carrilho da Graça. Perché sur les coteaux du Bairro Alto, le projet ambitieux de réaménagement des abords du jardin botanique inclut un théâtre historique et des bâtiments universitaires pour créer une place fondée sur des activités culturelles et recompose le relief du territoire pour mieux lier les quartiers entre eux. Le projet entrouvre la porte d'un site aussi beau que cadencé, à l'instar du renouveau souhaité de la colline de Santana appelée à devenir «colline de la connaissance», se voyant hériter subitement de l'ensemble des sites hospitaliers historiquement installés dans des couvents, aujourd'hui sur le départ. Dans le moyen-long terme, on peut citer des projets qui, en périphérie, s'égrènent le long d'un futur «collier des centralités», tel le Val d'Alcântara, encore emmêlé dans l'imbroglio infrastructurel mais d'où sourd une énergie croissante polarisée par des lieux de création dont la vedette est le très trendy LX Factory, la réflexion sur le quartier des Sept Rivières (Sete Rios) ou encore le futur site de l'hôpital central qui réveille une vallée en attente d'un troisième pont sur le Tage ouvrant la capitale au réseau de train à grande vitesse européen. Plus loin enfin, le prolongement du quartier de l'Exposition internationale par l'urbaniste catalan Joan Busquets recrée des liens avec le tissu, sur d'anciennes friches industrielles, autour d'un futur pôle technologique.

Le projet introduit la dynamique qualitative, sur le plan fonctionnel et architectural, au coeur d'un territoire en déshérence. Au nord-est de la ville, Eduardo Leira, concepteur madrilène, propose une recomposition d'un secteur de friches occupé par des grands ensembles pour créer de nouveaux quartiers mixtes. Plus tard se présentera l'opportunité de réutiliser des terrains de l'aéroport : une opportunité incroyable, dans une ville dense, alors que l'aéroport se relocalisera sur l'autre rive du Tage.

LES LEÇONS DE LISBONNE

Le projet urbain est loin d'être réservé aux villes riches. C'est même le contraire tant ce sont les situations d'urgence qui génèrent les projets urbains les plus inventifs, car il faut se battre pour survivre et se donner un avenir aimable. De quoi dispose la puissance publique en période de crise ? La décision, l'évolution de la règle, le choix stratégique des sujets et lieux d'investissement, la poursuite des projets, l'incitation à la prise d'initiatives à toutes les échelles.

Lisbonne démontre que projet urbain et planification se conjuguent, à condition que la planification soit stratégique et s'ancre dans un contexte donné, dans tous les sens du terme, et en prise avec les modes de vie et la demande sociale; qu'elle ne soit pas le catalogue du possible et qu'elle fasse des choix, distingue des priorités. Et que l'action n'attende pas l'approbation des plans car il faut agir de façon immédiate, sans discrimination quant aux territoires et aux populations, dans un esprit d'équité sociale. L'action urbaine à Lisbonne est crédible car elle a déjà fait ses preuves avec nombre de réalisations, notamment à l'occasion de l'Exposition internationale de 1998. Toute avancée compte, dans un projet urbain, et les préalables ne sont pas de mise car agir s'impose en particulier en temps de crise.

Oser agir au risque de se tromper : une décision difficile peut se révéler payante et emporter l'adhésion. En effet, la décision politique dure et ferme — celle de réduire la place de la voiture avant la tenue des élections — n'empêche pas d'être réélu, car être élu c'est prendre des risques dont celui de ne pas être réélu. Ainsi cette municipalité qui a récupéré le pouvoir en cours de mandat a eu deux ans pour convaincre, cela sans avoir de majorité. Elle a exposé ses projets et pris des mesures impopulaires avant de se présenter aux élections. Résultat des urnes : élections avec majorité. Donc allez-y, décideurs, prenez des risques !

Accepter les différences et en faire un atout, valorisation artistique, valorisation parfois quelque peu folklorique, valorisation des expressions culturelles, en faire un levier de la promotion de la ville, ne se révèle-t-il pas plus payant pour les citoyens et pour les édiles que de rejeter les différences? Le problème devient le sujet de la promotion de la ville, de son art, de sa culture et de son identité.

Les villes sont en déséquilibre instable et l'action s'assortit de nombre de questionnements : comment jouer le développement durable sans maîtriser l'agglomération et avec des ressources limitées? Comment passer à l'acte en période de crise et d'incertitude? Comment entreprendre sans moyens financiers ni institutionnels voire techniques? Tel est le défi de cette ville qui confirme l'inventivité d'un petit pays en termes urbains, architecturaux (deux Pritzker Prize³), économique-sociaux et culturels. Il reste tant à faire pour que les réalisations soient à l'échelle de l'ambition du politique et de la société, ainsi que des concepteurs de talent qui sont foison à Lisbonne. Mais faut-il voir le verre à moitié vide ou à moitié plein? L'engagement dans la vision et dans l'action, sans complaisance ni autosatisfaction, semble un gage d'avenir. Faisons-leur confiance.

³ Álvaro Siza en 2008 et Eduardo Souto de Moura en 2011

3. QUELQUES DONNÉES INTRODUCTIVES

A. CHIFFRES-CLÉS

Population du Portugal : environ 11 millions d'habitants

Population de Lisbonne (ville-centre) : 570 657 habitants (2013)

Population de l'agglomération lisboète : 2 042 477 habitants, soit 20% de la population portugaise

Croissance démographique portugaise : 0,4% (2012)

Croissance démographique lisboète : 0,305%

Superficie de la ville-centre : 84 km²

Nombre d'emploi dans l'agglomération de Lisbonne : 1 240 000 (3^e trimestre 2011)

Budget 2013 (ville de Lisbonne) : environ 1 milliard d'euros (998.813.128 euros)

PIB : 212,5 milliards USD

Taux de chômage au Portugal : 18%

B. UN PEU D'HISTOIRE

Résumé de l'ouvrage de Teresa Barata Salgueiro, *Lisbonne. Périphéries et centralités*, L'Harmattan, 2006.

Finistère de l'Europe, le Portugal s'est construit en tournant le dos à l'Espagne (« la frontière politique la plus ancienne d'Europe »). La position périphérique a fait de Lisbonne une interface de navigation fluviale (le Tage est navigable sur l'ensemble de son cours) et maritime majeure. Capitale d'un empire commercial et colonial démesuré par rapport à la taille du pays, elle est marquée par le cosmopolitisme et sert de creuset à différentes cultures. Ce cosmopolitisme caractérise encore la ville aujourd'hui avec l'arrivée de migrants subsahariens, même si la crise de 2008 a du rebattre les cartes de l'attractivité portugaise.

Capitale politique (depuis le XIII^{ème} siècle), Lisbonne concentrait l'essentiel du tissu industriel portuaire jusqu'aux années 1960. Le plan régional d'aménagement du territoire de l'aire métropolitaine de Lisbonne (PROTAML) de 1999 vise à renforcer le poids de la ville et à valoriser les efforts entrepris dans le cadre de l'Expo 98. La faible étendue (84 km²) de la métropole est un atout pour faire découvrir la ville aux touristes grâce aux nombreux belvédères.

Lisbonne est une ville à l'implantation ancienne (- 250 avant JC). C'est le site portuaire et d'acropole de Lisbonne qui a attiré les Phéniciens. De 711 à 1147, Lisbonne est aux mains des musulmans. La première opération d'urbanisme date du XIII^{ème} siècle et se traduit par l'ouverture d'une grande rue : Rue dos Mercadores, parallèle à la rive du fleuve. Ce percement s'accompagne de l'aménagement des quais du Tage. Le Bairro Alto (nouveau quartier) au XVI^{ème} siècle est une opération d'urbanisme de grande ampleur : plan en damier sur le versant sud de la colline, rues larges (4,5 m ou 7 m).

Ce lotissement privé accueille les catégories socio-professionnelles supérieures de l'époque avant qu'il ne soit délaissé depuis par celles-ci, et devienne un quartier branché, à la fin du XX^{ème} siècle, actuellement en cours de gentrification. Le quartier emblématique de l'urbanisme lisboète est celui de la Baixa, totalement reconstruit après le séisme de 1755. Selon le plan d'Eugenio dos Santos, 40 îlots ont été tracés de manière symétrique, séparés de rues larges (13 m). Deux places y figurent dont le Terreiro do Paço et la place monumentale Praça do Comercio.

Au XIX^{ème} siècle, la bourgeoisie qui a fait fortune outre-mer transforme la ville. Un urbanisme inspiré d'Hausman est mis en place avec la percée Nord-Sud que constitue l'avenue da Liberdade, sans que des contraintes soient imposées dans le domaine architectural. L'exode rural, encouragé par l'industrialisation de la ville, alimente la croissance urbaine et génère les premières banlieues. La ville s'écarte du fleuve d'autant que les réseaux de transports irriguent l'agglomération et facilitent la circulation à l'intérieur de celle-ci. La ville s'étale. La période de la dictature, si elle est marquée par une forte concentration du pouvoir, initie quelques grands projets (université, gares maritimes, aéroport, autoroute) sans que beaucoup n'arrivent à leur terme faute de moyens financiers (en raison des guerres coloniales). La ségrégation sociale des quartiers est renforcée. Les riches avec les riches, les pauvres avec les pauvres ! Si l'émigration et le développement industriel de Lisbonne garantissent aux habitants le plein emploi, les retards de développement s'accumulent à défaut d'investissements publics conséquents. A partir des années 50, la couronne suburbaine de la ville croît énormément sans que la voirie et les équipements suivent cette extension urbaine en doigts de gants. Les rares équipements mis en œuvre (pont Salazar, aujourd'hui Pont du 25 avril, autoroute) sont rapidement sous-dimensionnés. Quartiers illégaux, bidonvilles sont une solution pour répondre aux carences en logement, malgré les quelques opérations architecturales de logements sociaux initiés selon les principes de la charte d'Athènes. L'incendie du quartier du Chiado (1988) a achevé la perte d'attractivité du centre-ville au profit de centralités périphériques : centre culturel de Bélem, fondation luso-américaine pour le développement, sans compter le développement de condominiums fermés (gated communities) dans la couronne périurbaine (Amoreiras). Ce redéploiement périphérique pose d'autant plus de problèmes que les autoroutes urbaines lisboètes, copiées sur le modèle nord-américain, ne suffisent pas à absorber le trafic généré par les mobilités, sans compter le sous-équipement de l'agglomération en parkings qui parachève le tableau !

L'entrée du Portugal dans l'Union Européenne en 1986 a impulsé une croissance économique. Elle a aussi correspondu à une reconnaissance du pays à l'échelle internationale avec l'organisation de l'Expo'98 (nouveau quartier : le parc des Nations). Des friches portuaires (au S-E) de la ville ont ainsi été reconverties. Depuis, les Lisboètes fréquentent de nouveau les rives du Tage, longtemps délaissées, mais il est vrai, surtout occupées, pendant longtemps, par l'activité industrielle portuaire. L'histoire et les orientations nouvelles suivies par la ville font qu'à Lisbonne, la croissance de la ville a été organique et spontanée. Si des plans d'aménagement ont été mis sur pied, on ne peut pas parler de politique urbaine globale. Deux échelles ont été adoptées pour envisager l'urbanisme de la ville : celle de la ville et celle de la région métropolitaine sans que le lien entre les deux soit toujours établi. La ville n'a pas échappé au marketing territorial avec des opérations phares telles que le grand centre culturel de Belém, la reconversion des rives du Tage avec le quartier de l'Expo'98. Cela a été rendu possible avec la libération de terrains portuaires. **En effet, les fonctions portuaires ont connu au cours de la seconde moitié du XX^{ème} siècle un glissement des activités plus au sud de Lisbonne. Le trafic de conteneurs mais aussi de matières pétrolifères exigent des équipements qui ont du mal à trouver leur place à proximité immédiate de l'agglomération.**

C. LA CRISE PORTUGAISE

PORTUGAL : ENTRE CRISE POLITIQUE ET CRISE ÉCONOMIQUE

LES ECHOS, 11 SEPTEMBRE 2013

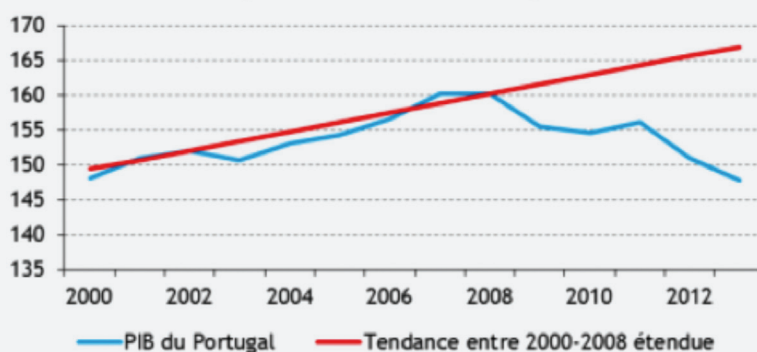
SUITE À DES TENSIONS POLITIQUES APPARUES DÉBUT JUILLET, LE PORTUGAL A DÛ FAIRE FACE À UNE VAGUE DE DÉFIANCE SUR LES MARCHÉS FINANCIERS. DANS LA FOULÉE, LES BOURSES EUROPÉENNES ONT CHUTÉ FAISANT AINSI CRAINDRE UN REGAIN DE TENSION. SI LA TENSION SEMBLE ÊTRE REDESCENDUE DEPUIS, LA SITUATION N'EST PAS POUR AUTANT RÉSOLUE, CE QUI SOULIGNE QUE LA CRISE DANS LA ZONE EURO N'EST PAS TERMINÉE.

TENSIONS DE JUILLET 2013

La démission de deux ministres importants est à l'origine de la crise politique de juillet

La première démission a été celle du ministre des Finances. Il défendait une politique de rigueur et il bénéficiait d'une grande crédibilité auprès de la Troïka (FMI, BCE, UE). L'autre démission a été celle du ministre des Affaires étrangères. Toutefois, sa démission a été refusée par le premier ministre portugais, car elle aurait acté la défection politique d'un parti de la coalition gouvernementale, ce qui aurait entraîné de forts doutes sur la pérennité du gouvernement en place. La succession rapprochée de ces remises de démissions a ébranlé la fragile stabilité politique dont jouissait le Portugal.

Croissance du PIB du Portugal (en milliards d'euros)



Les tensions politiques ont entraîné une hausse des taux sur la dette souveraine

Suite à ces événements, le taux de la dette souveraine à 10 ans a bondi de 1,5 % pour l'amener à 8 %. Le taux de la dette souveraine correspond au taux auquel le Portugal peut se refinancer auprès des marchés financiers. Or, il est communément admis qu'à partir d'un seuil de 7 %, les taux deviennent insoutenables pour une économie. La hausse des taux s'explique par le fait que les marchés ont craint que la crise politique ne compromette le programme d'assistance financière

qui prévoit une aide de 78 milliards d'euros de la part de la Troïka jusqu'à mi-2014 (juin).

L'objectif initial de ce plan d'aide est de soutenir l'économie portugaise pour qu'elle puisse se financer seule sur les marchés à partir de cette date. La possibilité que l'État portugais ne puisse pas tenir ses engagements de ramener comme prévu son déficit public à 5,5 % du PIB en 2013, à 4 % en 2014 et 3 % en 2015 a engendré un mouvement de défiance de la part des investisseurs internationaux qui détestent plus que toute l'instabilité politique.

Les tensions sur la dette portugaise se sont transmises aux différentes bourses européennes

Le Portugal n'avait pas connu un taux de refinancement de sa dette aussi élevé depuis fin 2012. La hausse des taux traduit le fait que les investisseurs se sont détournés de la dette portugaise. Ce mouvement de défiance a immédiatement engendré une chute des Bourses européennes. Ainsi, la

bourse la plus impactée a été la Portugaise qui a chuté de -6 %, mais les différentes bourses européennes ont également pâti de ce mouvement : Espagne (-3,2 %), Allemagne (-2,1 %), France (-1,9 %), Italie (-1,7 %), Royaume-Uni (-1,6 %).

La chute des bourses a traduit l'inquiétude des marchés de voir ressurgir un nouvel épisode de la crise de la zone euro suite à l'éventuelle impossibilité pour le gouvernement portu-

gais de mener à bien le programme d'ajustement budgétaire défini par la Troïka en échange de l'aide financière. Dès lors, les marchés n'ont pas seulement fui la dette portugaise, mais également la dette espagnole et italienne, jugées moins sûres relativement que la dette allemande et française qui ont bénéficié de cet épisode pour connaître un léger reflux de leur taux de dette souveraine.

SITUATION ÉCONOMIQUE TRÈS DÉLICATE

Le Portugal fait face à une situation économique très inquiétante

Les origines de la mauvaise situation économique portugaise sont pré-existantes à la crise de la dette souveraine, mais cette dernière a révélé les fragilités de son économie. En effet, en plus d'une dette proche de 125 % du PIB, le Portugal doit composer avec une industrie manufacturière limitée qui est spécialisée sur des secteurs à faible valeur ajoutée dans lesquels la concurrence internationale est très rude.

Dès lors, son manque de compétitivité et d'innovation ne lui a pas permis de faire face à la dégradation de la conjoncture internationale et le pays connaît en 2013 sa troisième année de récession économique (dépression). Malgré un rebond de la croissance du PIB à +1,1 % au deuxième trimestre 2013, la reprise n'est pas assurée.

Les améliorations récentes sont encore insuffisantes pour garantir un fort rebond à court terme

Malgré un léger recul du chômage au deuxième trimestre 2013, le taux de chômage s'élève toujours à 16,4 % de la population active (en âge de travailler). Afin de regagner des parts de marché à l'international et d'améliorer sa compétitivité, le Portugal s'est lancé dans une politique de «dévaluation interne» (diminution du coût du travail).

Le pays n'a pas pu réaliser une dévaluation à proprement dit (faire perdre volontairement de la valeur à sa monnaie pour notamment stimuler les exportations), car il n'a plus la maîtrise de sa politique monétaire depuis son entrée dans l'UEM (Union économique et monétaire), autrement dit la Zone Euro. Les résultats de cette politique commencent à porter leurs fruits et la part des exportations dans

le PIB augmente (de 30 % en 2009 à 40 % en 2012).

Toutefois, la contraction du pouvoir d'achat (-4,2 au premier trimestre 2013) suite à la baisse des salaires, la hausse des impôts et la diminution des revenus indirects (dépenses sociales...) fait que parallèlement la consommation s'est contractée. Conscient de ce problème, le gouvernement va diminuer l'Impôt sur les Sociétés (IS) afin de relancer l'activité économique et l'investissement.

Ainsi, l'IS devrait passer de 31,5 % à 29,5 % dès 2014, puis s'établir vers 18 % dès 2015. Ainsi, les perspectives de croissance économique restent encore négatives pour 2013 (-2 %), mais devraient s'améliorer à partir de 2014 (+0,7 %) et 2015 (+1,5 %).

DES DOUTES QUI SUBSISTENT

Le Portugal n'a pas suffisamment profité des années d'avant crise

En effet, alors que des pays tels que l'Irlande, l'Espagne ou encore la Grèce ont sensiblement amélioré leurs niveaux de vie avant 2008, le PIB par habitant du Portugal a beaucoup moins progressé. Dès lors, le PIB par habitant du Portugal est de 15 000 euros (un des plus faibles de la Zone Euro), contre 18 000 euros en Grèce et 35 000 euros en Irlande. À titre de comparaison, le PIB par habitant en France s'élève à 32 000 euros. Aussi, les marges de manœuvre de l'État et des ménages se sont révélées trop faibles pour faire face à une cure d'austérité. Par conséquent, le PIB portugais actuel est aussi élevé qu'en 2000 et il est très éloigné de sa tendance d'avant crise (voir graphique ci-dessus). Le retard accumulé est maintenant très important.

La dette portugaise pourrait vite devenir hors de contrôle

Il convient de rappeler une règle simple, mais souvent inconnue, à savoir que sans «l'aide» massive de l'inflation, une dette publique ne peut être mécaniquement résorbée qu'à partir du moment où le taux de croissance du PIB est supérieur au taux de la charge de la dette (poids du remboursement des intérêts de la dette dans le PIB).

Compte tenu du fait que la charge de la dette portugaise s'élève à 4,5 % du PIB, il faudrait une croissance économique du même niveau pour sortir de la spirale de la bulle de la dette. Or, la croissance en 2013 devrait être de -2 % et l'inflation de 1 %. Dès lors, le PIB devrait diminuer en valeur (en prenant en compte l'inflation) de -1 %, autrement dit un niveau encore très éloigné des 4,5 % nécessaires.

La crise portugaise semble contenue, mais pourrait se réveiller et devenir contagieuse

Au regard de la situation globale du pays, il est évident que l'accalmie actuelle n'est pas pérenne. En effet, les fondamentaux économiques ne sont pas suffisamment robustes pour le moment pour enclencher une reprise économique marquée, la croissance économique est insuffisante pour faire face à une dette insoutenable, les taux de la dette souveraine sont encore à des niveaux élevés (environ 6,5 %) et les réformes structurelles que le pays est en train de mettre en place ne pourront apporter tous leurs bénéfices qu'à plus long terme.

Dès lors, l'aide financière de la Troïka est encore indispensable et rien ne vient accréditer l'idée que le Portugal atteindra ses objectifs en termes de finances publiques. Ainsi, le Portugal fait toujours partie des pays qu'il convient de regarder avec attention, car il pourrait enclencher une nouvelle phase de la crise des dettes souveraines en entraînant un effet de contagion.

Sylvain Fontan

4. LES IMPACTS DURABLES DE L'EXPOSITION UNIVERSELLE DE 1998

A. COMPTE-RENDU DE LA CONFÉRENCE « URBANISME À LISBONNE À PARTIR DE LA RÉHABILITATION DU SITE DU PARC DES NATIONS »

(Hôtel de ville de Tours – mercredi 27 mars 2002 –

J.P. Carrière, universitaire du CESA et Pedro Janarra, architecte portugais).

J.P. Carrière présente le Parc des Nations comme un projet caractéristique des réaménagements urbains en cours dans les grandes villes portuaires actuelles. Selon lui, Lisbonne concentre toutes les tendances actuelles connues dans le monde. De plus, c'est le plus grand projet de réaménagement européen, voire mondial, par sa superficie. Il citera, tout au long de son exposé les exemples de Séville, Bordeaux, Baltimore, Cardiff, Londres, Barcelone ou Athènes.

PRÉSENTATION DU SITE

L'espace occupé par le Parc des Nations est situé à l'écart (Est) de la ville, sur les rives du Tage, face à la « Mer de Paille » (nom donné par les Portugais à l'estuaire du Tage à cause des scintillements de l'eau sous le soleil). Il fut longtemps occupé par des activités industrielles anciennes, militaires et pétrochimiques, parvenues au stade de friche. Une pollution importante (d'ailleurs sous-estimée par les acteurs du projet) contribue au caractère répulsif de l'espace à réhabiliter.

Le site concerne plusieurs municipalités de la région urbaine de Lisbonne. Toutefois, celles-ci ont été mises à l'écart du projet. Cette mise à l'écart correspond moins à une intention délibérée qu'à une tradition héritée du régime salazariste. En effet, c'est le régime de Salazar qui fut à l'origine de la création du Port Autonome de Lisbonne, propriétaire du site. Pour des raisons de commodités, les pouvoirs publics de l'époque ont toujours traité exclusivement avec les autorités du port, sans tenir compte des municipalités concernées. Malgré le changement de régime, les habitudes se sont poursuivies.

UN PRÉTEXTE CARACTÉRISTIQUE : L'EXPO'98

Les conférenciers tiennent à insister sur le rôle de l'exposition internationale de Lisbonne comme prétexte emblématique à la réhabilitation du site. De fait, cette exposition offre du Portugal (et de Lisbonne) une image différente des clichés habituels : modernité, technicité, dynamisme..., sans écorner la part de rêve que suscite la capitale lusitanienne auprès des touristes.

L'Expo'98 n'est pas seulement une caisse de résonance pour le marketing touristique. Elle apparaît comme un argument indiscutable du projet de réhabilitation et son point de départ. Les conférenciers voient dans ce rôle particulier un élément caractéristique des grands projets d'aménagement urbains dans le monde. Une manifestation internationale (sportive ou culturelle) n'est donc plus sa propre fin, mais la justification de travaux urbains d'envergure. Pour Lisbonne, le projet d'aménagement du Parc des Nations prend racine dans l'Expo'98 pour 10 ans (l'échéance initiale étant prévue pour 2009).

DU PARC DES NATIONS À LA « VILLE IMAGINÉE »

Pour les concepteurs du projet, il s'agit de créer un second centre urbain historique pour Lisbonne, dans un espace nouveau. Un centre plus fonctionnel et lui-même centré sur la région urbaine de Lisbonne. L'objectif est double : attirer des entreprises privées, dans un contexte de mondialisation économique et renforcer le lien entre la capitale et les grandes puissances européennes. Pour cela, la société « Parque Expo98 SA » envisage plusieurs solutions :

- > une gare multimodale (la Gare d'Orient) vers laquelle converge un trafic humain à différentes échelles (locale, nationale et international – surtout européenne). Cette gare doit permettre la jonction d'un trafic fluvial (trans-Tage), maritime (croisières - marinas), ferroviaire (TGV ?), métropolitain (ligne vermeille), routier (bus et taxis) et autoroutier (Madrid – Lisbonne).
- > un centre commercial géant occupant 2 tours et dont les estimations prévoient une fréquentation de 10 millions de clients par an.
- > un ensemble de bureaux situés dans un cadre paysager privilégié et très élaboré, capable d'attirer des entreprises privées en nombre.
- > un parc immobilier composé de duplex et de résidences de grand standing face à la « Mer de Paille ».

La plaquette de présentation annonce sans ambages la naissance de la « ville idéale ». Et le succès de l'exposition internationale ne laisse aucun doute là dessus, aux yeux des concepteurs du projet...

LE BILAN

Sur le plan financier, dès le départ, des problèmes se posent : la dépollution est plus coûteuse que prévue. D'autre part, les entreprises privées n'ont toujours pas investi le site et ce sont les entreprises publiques qui tentent de limiter les déficits. La société anonyme doit réévaluer régulièrement son projet en privilégiant l'immobilier et l'hôtellerie au détriment des bureaux. Elle multiplie les appels à l'Etat et aux banques, forcés de s'impliquer compte tenu du dérapage financier occasionné. Pourtant, les premiers acheteurs d'appartements revendent après avoir sous-estimé les charges et, sans doute, les inconvénients d'un éloignement du centre historique (demeuré très dynamique sur le plan des activités de loisirs, spectacles et restauration...).

J.P. Carrière s'attarde également sur ce qu'il appelle « l'arrière-cour » : les immeubles modestes des municipalités limitrophes (dont il faut rappeler qu'elles n'ont pas été associées au projet). Cette « arrière-cour » séparée par un mur de béton et une ligne de chemin de fer (« frontière d'acier » que l'on franchit difficilement par 9 passerelles fermées par des barrières métalliques...) constitue un élément répulsif pour les habitants du Parc des Nations. Les municipalités (ancienne « ceinture rouge »), en effet, ne sont pas tenues de coordonner leur développement (dans le cadre d'une forte croissance démographique) avec le projet de la société anonyme.

L'apport touristique est nul. En effet, les touristes préfèrent descendre dans l'ancienne gare de Santa Apolonia qui dessert le centre historique ancien, riche en activités et très animé. La gare de l'Orient est devenue une simple « étape de luxe » dans un voyage à Lisbonne et le site demeure tristement désert.

Sur le plan formel, les impératifs économiques et financiers ont ruiné les rêves des architectes. José Janarra évoque le cas de la Gare de l'Orient : prévue par son architecte comme une oasis qui amènerait le voyageur face à la « Mer de Paille »... La société anonyme révisé autoritairement cet objectif en imposant le centre commercial comme issue du voyage... (l'architecte s'est retiré du projet). De même, il insiste sur la fuite en avant des logements au détriment de la lisibilité architecturale : des immeubles (R+4 à R+7) se multiplient, le long même de l'artère centrale du Parc des Nations, offrant au regard un aspect compact, en contradiction avec les intentions initiales. Le restaurant de luxe situé au sommet du monument moderne à la gloire de Vasco de Gama est condamné faute de rentabilité, et avec lui le monument lui-même qui sera transformé en hôtel par l'ajout d'un bâtiment comprenant près de 130 chambres.

Au total, les conférenciers insistent sur l'échec du projet sur la plupart des plans et prédisent le déclin du site à terme. Ils rappellent quelques chiffres significatifs : multiplication par 2 des coûts, report de l'échéance à 2015, 5 révisions du projet etc...

Jacques Galhardo

B. « LES SITES DES EXPOSITIONS DE SÉVILLE, LISBONNE ET SARAGOSSE : DE L'ÉPHÉMÈRE AU DURABLE ? »,

REVUE GÉOGRAPHIQUE DES PAYS MÉDITERRANÉENS
JOURNAL OF MEDITERRANEAN GEOGRAPHY, JUIN 2010

Les expositions de Séville (1992), Lisbonne (1998) et Saragosse (2008) ont induit l'aménagement de fronts de mer auparavant délaissés ou inexploités. Ces événements ont favorisé le passage de fonctions industrialo-portuaires à des fonctions tertiaires. Cependant, en dépit de la prise en compte croissante du temps long dans l'organisation générale de ce type d'événements, les questions de durabilité des installations mises en place et de pérennité du modèle de développement lié aux expositions restent aujourd'hui entières.

Expositions	Thèmes de l'exposition	Taille des sites	Dates de l'exposition	Nombre de visiteurs
Exposition Universelle de Séville	« L'ère des découvertes »	40 ha	Du 20/04/1992 au 12/10/1992	42 millions
Exposition Spécialisée de Lisbonne	« Les Océans, un héritage pour notre futur »	50 ha	Du 22/05/1998 au 30/09/1998	10 millions
Exposition Internationale de Saragosse	« L'eau et le développement durable »	25 ha	Du 14/06/2008 au 14/09/2008	5,65 millions

LISBONNE : LA RECONVERSION D'UNE FRICHE PORTUAIRE

Le cas de Lisbonne est une authentique opération de régénération urbaine rendue nécessaire par l'état catastrophique dans lequel se trouvait l'immense front de mer situé sur les bords du Tage. Le port de Lisbonne est effectivement l'un des plus actifs de la côte Atlantique européenne, d'autant que la ville compte plusieurs ports secondaires (Belem, Saint Amaro, ...). Il a lui aussi servi de prétexte à l'exposition de 1998 dans la mesure où elle visait à célébrer le cinq centième anniversaire de la découverte des Indes par Vasco de Gama et à lancer un vaste débat public sur le thème de la protection des océans. Mais, cette fois, le port constitue le véritable pivot du projet. Le site choisi est celui de l'ancienne zone industrielle de l'est de Lisbonne. Il s'agit du front fluvial situé à proximité du quai des Olivais construit dans les années 1930 et destiné au montage d'hydravions. L'espace était abandonné (dé-

pôt pour les conteneurs vides, aire portuaire contaminée) et il convenait de favoriser la fermeture ou la relocalisation d'installations industrielles dangereuses et contaminatrices pour l'environnement (une raffinerie de pétrole et des citernes de gazole, un abattoir, un dépurateur, une décharge, un arsenal de matériel de guerre, ...). La présence de cette friche industrielle créait des difficultés pour la progression de l'habitat dans la zone. L'exposition, installée sur un site de 50 ha, devait ainsi permettre d'engager les plus vastes travaux entrepris depuis le marquis de Pombal, suite au tremblement de terre de 1755. Les deux objectifs principaux étaient la réhabilitation des docks et l'édification d'un des plus grands ponts d'Europe, le pont Vasco de Gama (12 km). L'évènement était alors pensé en lien direct avec le réaménagement du front de mer, au-delà, réorientait l'ensemble de la ville vers l'est.

ÉVALUER : DE L'ÉPHÉMÈRE AU DURABLE ?

Le choix de trois expositions internationales ou universelles s'étalant sur une dizaine d'années permet de dresser un bilan à propos de leurs impacts sur le long terme. À Séville (1992) et Lisbonne (1998), l'absence de véritables analyses rend l'interprétation des retombées de l'évènement sur ces fronts de mer relativement délicate. Néanmoins, trois types d'impacts peuvent être recensés et quelques pistes méritent d'être esquissées.

1- L'impact sur l'aménagement du front de mer

À Lisbonne, les équipements sociaux et les espaces verts prévus sur le Tage dans les projets initiaux n'ont finalement pas vu le jour et ont été remplacés par des investissements économiquement rentables. Cependant, certains succès nuancent ce bilan : le Parc das Nações est aujourd'hui un centre commercial relativement populaire. Un parc de loisirs (l'océanarium, le musée des sciences, etc.) et un centre d'expositions ont également été édifiés. Ce site lisbonnais est devenu fréquentable et fréquenté en dépit d'une forte dimension répulsive dix ans auparavant.

2 - L'impact sur l'image de la ville

Ce bilan positif en termes d'image est certainement le résultat le plus direct des expositions internationales et universelles. Dans un contexte de « concurrence interurbaine » (Le Galés, 2003), cet élément revêt une importance capitale. Toutefois, si ce constat sur Séville porte sur l'ensemble de la métropole, le cas lisbonnais semble plus révélateur, dans la mesure où l'exposition, centrée sur la thématique des océans et spatialement tournée vers le rivage, a contribué à redorer le blason du front de mer. Effectivement, « s'inquiéter à Lisbonne de la réhabilitation de la ville, ne peut guère être envisagé sans tenir compte des quelques 15 km de son front d'eau » (Larrouy Estevens, 1994). À Séville comme à Lisbonne, la mise en scène de ces espaces contribue à valider subjectivement leur

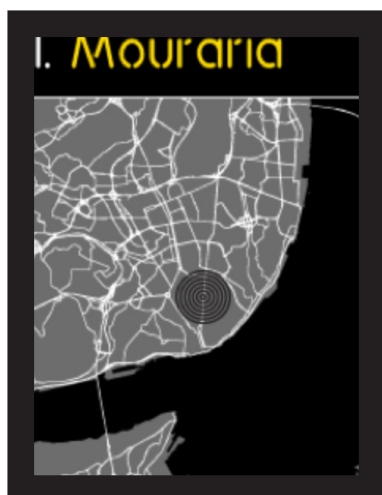
statut de métropole européenne. Pour le port, le passage de fonctions industrielles à des fonctions tertiaires (sites commerciaux, espaces de loisirs...) est pensé comme le symbole d'une véritable mutation.

3 - L'impact sur les dynamiques décisionnelles et sur les mobilisations collectives

À Lisbonne plus qu'à Séville, l'entreprise publique Parque Expo a assuré sa renommée puisqu'elle a servi de référence pour le programme d'investissement communautaire « Polis », destiné aux grands projets d'infrastructures menés sur 18 villes portugaises. Ainsi, la politique de régénération urbaine liée à l'investissement en infrastructures ou à la revalorisation des usages du sol est devenue un élément important de la nouvelle politique urbanistique nationale. Mais ce processus tient insuffisamment compte des opportunités et spécificités de la région, de la ville et de ses quartiers (Roberts et Sykes, 1999). Le modèle de développement urbain est ainsi calqué sur des standards de développement du tertiaire et vise à attirer des entreprises de rang international, parfois sans lien direct avec les activités du territoire concerné.

Mais comment ces nouveaux fronts de mer sont-ils utilisés et vécus par les populations locales ? Si Lisbonne est désormais l'une des métropoles européennes les mieux desservies en infrastructures routières par rapport à leur taille (trois niveaux de périphérie), les accès au site de l'Exposition restent insuffisants. À Séville, le parc de loisirs Isla Magica, construit sur le site de l'exposition, est en faillite. Il est peu attractif pour les Sévillans et les Andalous. À Saragosse, on s'oriente vers la création d'un parc scientifique et technologique, Tecnoebro pour attirer des fonctions tertiaires qualifiées sans prendre en compte la localisation géographique de Saragosse entre Barcelone et Madrid qui disposent déjà de parcs d'activités similaires.

5. « UN PROJET URBAIN AMBITIEUX POUR UNE CAPITALE EN CRISE¹ » : QUELQUES EXEMPLES DE RÉGÉNÉRATION URBAINE DANS LA VILLE DE LISBONNE²



1. Visite d'un des exemples les plus représentatifs de réhabilitation urbaine de la ville. De pair avec la réhabilitation et la requalification de l'espace public (Requalification du Largo do Intendente) et du bâti (Quarteirão dos Lagares, Rua do Capelão – Edifício do Fado), on a engagé une revitalisation sociale en s'appuyant sur des partenariats avec les agents locaux, sociaux et institutionnels, qui ont mis en route un processus révolutionnaire «bottom-up», grâce à des méthodologies ouvertes, participatives et collaboratives. La requalification de l'espace s'est fondée sur le principe stratégique de création d'espaces extérieurs de qualité, multifonctionnels et dotés de solutions conceptuelles appropriées au tissu urbain existant.

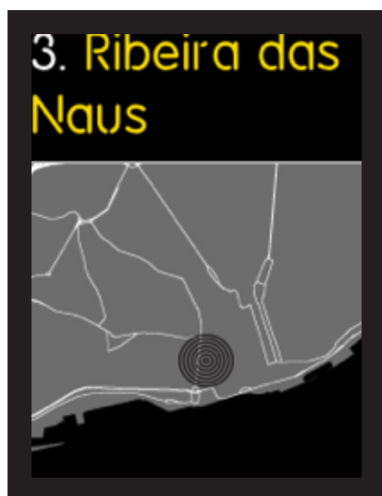
¹ Ariella Masbouni, Le projet urbain en temps de crise
² <http://www.projeturbain44lisbonne.com/?lang=fr>





2. L'incendie du Chiado de 1988 a contraint à la récupération d'une vaste zone du centre historique de la ville. Le Plan d'urbanisme de détail de la récupération de la zone sinistrée du Chiado, conçu par l'architecte Álvaro Siza Vieira, assume de plus en plus le rôle d'élément d'agrégation et de dynamisation de toute cette zone. Le plan a été exécuté de manière graduelle, la dernière phase ayant débuté maintenant avec la création d'un parcours piétonnier qui vaincra le dénivelé topographique existant entre la Rua Garrett et le portail sud du Convento do Carmo (Terraços do Carmo). La requalification des espaces intérieurs des îlots et la création de liaisons avec la maille urbaine qui les intègre apparaissent comme des facteurs permettant que la zone soit vécue d'une façon plus appropriée (Edifício Império).





3. La requalification de la Ribeira das Naus, sur le Frente Ribeirinha (front riverain) de la Baixa Pombalina est un projet prioritaire. Il s'agit d'une récréation du site, où la contemporanéité est synonyme de qualité. Sur place, on pourra se promener dans le jardin, voir l'ancienne Doca Seca (cale sèche), où étaient récupérés les vaisseaux de l'époque des Grandes Découvertes, et retrouver l'ancien quai Cais da Caldeirinha et les structures du palais Corte Real. La 1^{ère} phase de cette intervention fut inaugurée le 23 mars 2013, avec la récréation d'une plage d'avant le tremblement de terre et d'un escalier qui descend jusqu'à l'eau. Lors de ce parcours, il sera également possible de visiter le Musée de la Banque du Portugal et le MUDE – Musée du Design et de la Mode.



Retrouvez tout le contenu des

CONFÉRENCES **VILLES DURABLES**

sur www.edfvilledurable.fr

