

É d i t o r i a l

François Valérian

La ville est désormais partout. Le regroupement des populations dans les aires urbaines est de plus en plus rapide, et il s'observe sur tous les continents, au Nord comme au Sud, en Asie comme en Europe ou en Amérique. Le phénomène résulte évidemment de l'intensification des échanges mondiaux. L'économie ne peut croître que là où il y a connexion forte avec l'environnement national et international, et c'est dans les villes que ces connexions s'établissent.

Il en résulte toutes les difficultés liées aux fortes concentrations humaines. Les services publics ont du mal à rattraper la croissance de la population, l'espace est de plus en plus dévoré par la ville, les inégalités, autrefois interrégionales, sont de plus en plus aigües à l'intérieur même des zones urbaines. La violence en découle, et avec elle une certaine inefficacité économique.

Il faut ici distinguer, non pas tant entre Nord et Sud, qu'entre l'Europe du Nord-Ouest et le reste du monde. La France et quelques autres pays n'ont pas renoncé à planifier la croissance urbaine. Certes, les héros et les mythes fondateurs (Delouvrier, la Datar, le RER, la Défense et les villes nouvelles) sont un peu lointains et ne font plus l'unanimité : de grands exploits collectifs, mais à quel coût ? Selon certains, cependant, la croissance urbaine pourrait se faire vers le haut, en exploitant les espaces aérés des centres-villes historiques, et l'étalement urbain pourrait être contré par une action volontaire de l'Etat. En même temps, des mouvements mondiaux sont ici à l'œuvre, et l'attractivité des centres-villes est un atout majeur pour capter et retenir les investissements internationaux.

Faut-il en conclure que les seuls modèles possibles soient ceux de la ville méditerranéenne au développement anarchique, ou de la ville chinoise à la croissance très rapide mais porteuse de lourdes inégalités ? Ce serait contraire à la tradition d'équilibre social de pays comme la France et l'Allemagne. La puissance publique peut accompagner et corriger. Elle ne mettra pas pour autant, selon le mot fameux, « les villes à la campagne ».

**Rédaction**

120, rue de Bercy - Télédéc 797
75572 Paris Cedex 12
Tél. : 01 53 18 52 68
Fax : 01 53 18 52 72
<http://www.anales.org>

François Valérian, rédacteur en chef

Martine Huet, assistante de la rédaction

Marcel Charbonnier, lecteur

Comité de rédaction de la série
Réalités industrielles :

Michel Matheu, président,
Pierre Amouyel,
Grégoire Postel-Vinay,
Claude Trink,
François Valérian

Maquette conçue par
Tribord Amure

Iconographe
Christine de Coninck - CLAM !

Fabrication : **AGPA Editions**
4, rue Camélinat
42000 Saint-Étienne
Tél. : 04 77 43 26 70
Fax : 04 77 41 85 04
e-mail : agpaedit@yahoo.com

Abonnements et ventes

Editions ESKA
12, rue du Quatre-Septembre
75002 Paris
Tél. : 01 42 86 55 73
Fax : 01 42 60 45 35
<http://www.eska.fr>

Directeur de la publication :

Serge Kebabtchieff
Editions ESKA SA
au capital de 40 000 €
Immatriculée au RC Paris
325 600 751 000 26

Un bulletin d'abonnement est encarté
dans ce numéro entre les pages 48 et 51.

Vente au numéro par correspondance
et disponible dans les librairies suivantes :
Presses Universitaires de France - PARIS ;
Guillaume - ROUEN ; Petit - LIMOGES ;
Marque-page - LE CREUSOT ;
Privat, Rive-gauche - PERPIGNAN ;
Transparence Ginetet - ALBI ;
Forum - RENNES ;
Mollat, Italique - BORDEAUX.

Publicité

J.-C. Michalon
directeur de la publicité
Espace Conseil et Communication
44-46, boulevard G. Clemenceau
78200 Mantes-la-Jolie
Tél. : 01 30 33 93 57
Fax : 01 30 33 93 58

Table des annonceurs

Annales des Mines : 2^e et 3^e de couverture, page 4, 97
et 98.
CONEXPO - CON/AGG 2008 : 4^e de couverture.

Illustration de couverture :
Londres, vue sur la Lloyds Bank dans le quartier
de la City.
Photo © Duncan Philips / REPORT DIGITAL-REA.

S o m m a i r e

HÉGÉMONIE DE LA VILLE**1 Éditorial**

François Valérian

5 Avant-propos : La ville, objet économique

Marie-Josèphe Carrieu-Costa

Villes et territoires**7 État et villes. Entre concurrence et coopération**

Claude Martinand, Gilbert Santel

12 Ville et économie : une histoire qui ne fait que commencer ?

Jean Laterrasse

18 Les villes intermédiaires européennes et l'Europe polycentrique

Jean-Paul Carrière

26 La dialectique ville/territoire : une ville qui aspire, ou une ville qui irrigue ?

Marie-Françoise Calmette

32 La croissance urbaine soutenable des villes du Sud. Quelques remarques

Pierre-Noël Giraud

37 Ville illégale, ville vivante : l'exception méditerranéenne

Colette Vallat



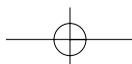
La nouvelle accumulation urbaine

- 45 Bilbao, nouvelle Mecque de l'urbanisme**
Ariella Masbounji
- 51 Les projets urbains, générateurs de savoirs inédits**
Patrice Godier, Guy Tapie
- 56 Sous les pavés : la complexité du foncier urbain**
Jean-Michel Roux
- 63 La gig@city, nouveau lieu de la production de capital**
Dominique Lorrain
- 70 L'économie urbaine au XXI^e siècle : pour une gouvernance urbaine stratégique**
Pierre Calame
- 75 Les nouvelles dynamiques urbaines dans le contexte d'une économie de la connaissance et de l'environnement**
François Ascher

HORS DOSSIER

- 80 Le service public local des déchets ménagers à la recherche d'indicateurs de performance**
Gérard Bertolini
- 89 Résumés étrangers**

*Le dossier a été coordonné
par Marie-Josèphe Carrieu-Costa*



R É A L I T É S INDUSTRIELLES

une série des Annales des Mines

SOMMAIRE

ENJEUX D'AVENIR DE L'INDUSTRIE NUCLÉAIRE

Le nucléaire, un des atouts maîtres dans la nouvelle donne énergétique mondiale – *Anne Lauvergeon*

EDF et la production nucléaire : les clés d'une réussite industrielle – *Bernard Dupraz et Laurent Joudon*

Les déchets radioactifs – *Marie-Claude Dupuis*

La R&D sur les filières nucléaires actuelles et futures : enjeux et perspectives – *Philippe Pradel*

L'industrie nucléaire : les grands enjeux pour la France en termes de politiques industrielle, énergétique et environnementale – *Florence Fouquet, Cyrille Vincent, Francis Iglésias*

L'Autorité de sûreté nucléaire, Autorité administrative indépendante – *André-Claude Lacoste*

L'industrie nucléaire et le débat public – *Yves Mansillon*

Les Français et les déchets nucléaires – *Philippe d'Iribarne*

Du cachalot au tritium – *Jacky Bonnemains*

L'énergie nucléaire au Royaume-Uni – *Sir David King*

Les nouvelles perspectives de la politique énergétique au Royaume-Uni – *Malcolm Grimston*

L'énergie nucléaire aux États-Unis – *Richard Meserve*

Avons-nous un avenir commun en matière énergétique ? – *Bjorn Stigson*

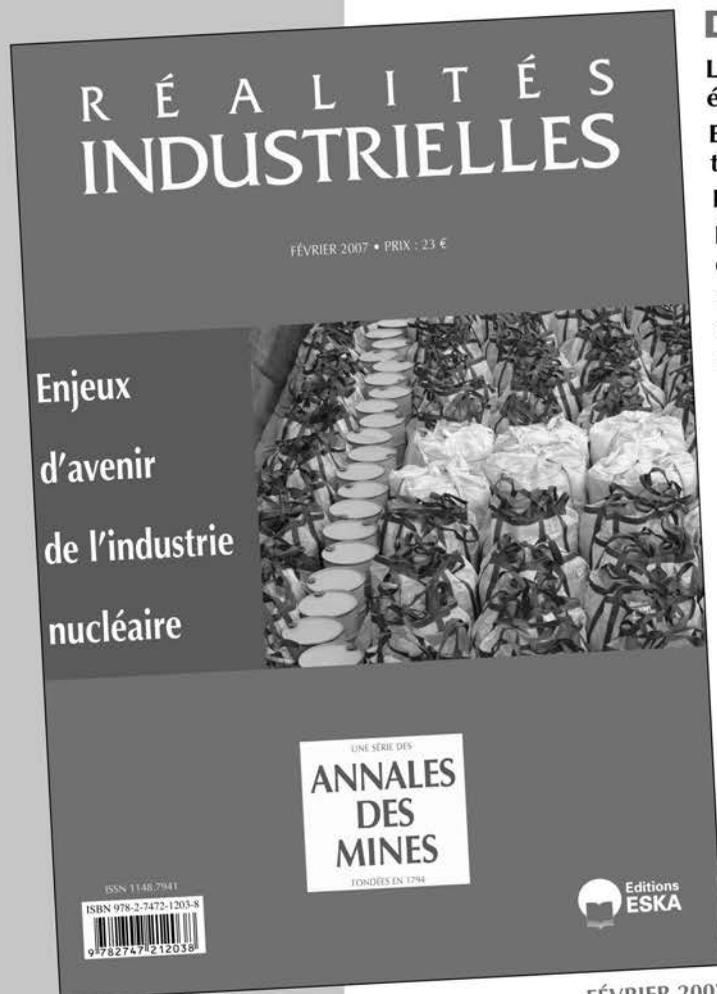
HORS DOSSIER

Les horizons temporels de l'entreprise – *Les ingénieurs-élèves de l'Ecole nationale supérieure des Mines de Paris, promotion 2004*

La gestion du risque humain : de la difficulté de disposer de signaux et d'indicateurs. Des procédures à la réflexivité – *Cécile Banon, Olivier Guillaume, Gilles Deleuze*

Trop de pétrole ! Energie fossile et réchauffement climatique de Henri Prévot, Le Seuil, janvier 2007 – *Recension par Jean-Pierre Dupuy*

*Le dossier a été coordonné par Pierre AMOUYEL
Nous remercions aussi pour son aide Alain BUCAILLE (Areva)*



FÉVRIER 2007
ISSN 1148.7941
ISBN 978-2-7472-1203-8

BULLETIN DE COMMANDE

A retourner aux Éditions ESKA, 12, rue du Quatre-Septembre, 75002 PARIS

Tél. : 01 42 86 55 73 - Fax : 01 42 60 45 35 - <http://www.eska.fr>

Je désire recevoir exemplaire(s) du numéro de *Réalités Industrielles* février 2007 « Enjeux d'avenir de l'industrie nucléaire » (ISBN 978-2-7472-1203-8) au prix unitaire de 23 € TTC.

Je joins un chèque bancaire à l'ordre des Éditions ESKA

un virement postal aux Éditions ESKA CCP PARIS 1667-494-Z

Nom Prénom

Adresse

Code postal Ville

Avant-propos

La ville, objet économique

par Marie-Josèphe CARRIEU-COSTA

AVANT-PROPOS

Le monde est urbain, et de plus en plus. La condition humaine est, de plus en plus, une condition urbaine.

La ville, aux contours flous et mouvants, mais toujours plus présente, qu'on la nomme mégapole, agglomération urbaine, voire gig@cité, va-t-elle inévitablement se dissoudre dans « son territoire étendu » ou, à l'inverse, va-t-elle se transformer fondamentalement ?

La nommer n'est pas innocent. Quelle est l'échelle pertinente pour penser ses aménagements ?

Comment en saisir toute la complexité : débordements territoriaux, aspiration des villes moyennes, réseaux internationaux, économie mondiale d'archipels, empreinte écologique et ressources ? Chacun de ces termes renvoie à des cultures différentes : patrimoniale, protectrice, technicienne, managériale... alors que les impératifs traditionnels de gestion – logement, infrastructures, éducation, culture – doivent se conformer à ces polyvalences d'usages et de développement, et même les prévoir.

La décentralisation n'a-t-elle pas fait des villes un objet majeur des régulations socio-économiques locales et internationales actuelles, et la société de la connaissance conjugue avec celle dite « du développement durable » n'a-t-elle pas installé des problématiques complètement nouvelles, de la conception architecturale et urbaine aux responsabilités inédites de gestion collective et de cohérence de champs multiples en nature et en niveaux.

Les dispositifs de responsabilité se superposent et interfèrent, dans de bizarres dépendances, les uns avec les autres, collaborant ou se tétanisant, réduisant les actions et les projets à leurs aires respectives, se concurrençant entre communes, intercommunalités, départements, régions, Etat. Se pose la question de la sauvegarde des intérêts collectifs, des gouvernances opérationnelles et compétitives, des compétences localisables à des échelles et des niveaux pertinents, des qualifications administratives (mais aussi stratégiques), des partages d'intérêts entre public et privé, des positionnements

prospectifs des quartiers à la planète... Connaître, décrypter tous ces systèmes, se les représenter et partager ces représentations pour leur donner des contenus concrets suppose de revoir les dispositifs d'informations et d'analyses et d'inventer les collégialités nécessaires. En l'absence de représentations plus globales d'un monde différent, où s'échangent les savoirs, les idées, les richesses, à travers des réseaux immatériels et intellectuels, les édiles pallient comme ils le peuvent, ou comme ils le savent, ou non, aux déficits apparents de la société qu'ils ont à gérer. Tout cela s'opère dans une certaine continuité de représentations surannées, décalées, parfois même absentes.

Sans parler des poids et des temps du politique, étrangers – et même contradictoires – avec ceux des savoirs et des développements. Les temps de l'action, des réponses de l'opinion, des propos médiatiques, des décisions à prendre obèrent l'importance des enjeux territoriaux. Le territoire urbain et le monde semblent pourtant les deux échelles où se joue l'avenir économique des sociétés.

Face aux défis économiques et sociaux (qui sont largement de l'ordre de connaissances différentes), à des savoirs confrontés et parfois conflictuels, à l'ignorance des repérages des réseaux productifs, pour bouger, organiser, innover et évoluer en « puissance créative », la ville se mue parfois en musée, se visite, polit ses pierres, distribue les espaces, précarise ses citoyens, développe des entre-soi. Même ses caractéristiques intérieures semblent fragilisées : commerces et artisanats franchisés, arbitrages privé/public obscurs, distributions des lieux et organisation des compétences et des potentiels aléatoires, « guerre des lieux » se substituant à la lutte des classes, proximité et connexités... La ville moderne se pense non pas comme un outil économique majeur, porteur d'un bien-être collectif à susciter et à porter, traversé de flux économiques matériels et immatériels, mais, souvent, comme l'espace protégé des citoyens.

Ces vocations d'affranchissement, de stimulations, de projections, de transversalités, de foisonnements, de

complexités et de leur apprentissage, de redistribution de richesses virtuelles et potentielles sont-elles encore dans la ville ? Dans l'aire urbaine, la ville se cherche une identité, s'accroche à son centre et à ses patrimoines, à ses accompagnements sociaux et, ponctuellement, au festif.

La ville offre-t-elle encore un devenir économique et social, et selon quels processus, avec quels acteurs, quelles compétences, quelles gouvernances ? Voilà la question que nous posons ici. Nous la posons, y compris dans les rapports des villes avec l'Etat, les territoires, les régions, mais, toujours, avec le souci de l'avenir économique de ces villes, et des ingrédients de leur attractivité : savoirs, santé, loisirs, culture, innovations, production..., qui les préserveront de leur éventuelle dégradation sociale et écologique et permettront à leur environnement de se développer. L'autarcie, le repliement, le régressif, dans une pénurie croissante de sols, de ressources, d'intelligence, nous ont semblé des possibles suffisamment lourds pour que nous mettions au centre d'un numéro la réflexion d'acteurs divers sur ces environnements éventuellement hostiles.

La ville, cette mal-nommée qui ne sait plus trop ce qu'elle intègre, territoire extensible de la « mégapole », de « la gig@cité », etc., confondue, parfois, avec sa région, n'est-elle pas d'abord à penser comme une enti-

té économique de base cohérente, confluence et irrigation de tous les flux ? La ville, qui va permettre à ses citoyens de travailler, de s'épanouir, d'émanciper leur identité dans des milieux divers, ouvrant les champs de l'innovation, qui décloisonne les projets et les disciplines, qui sert de levier à l'économie de la connaissance et du développement durable, et en fait des cultures du développement.

Poser la question d'un objet économique nouveau à développer, c'est poser la question des modes de gouvernance à initier, et aussi, en amont (ce que nous n'avons pas pu faire ici), celle des formations nouvelles à mettre en œuvre pour répondre à toutes ces questions nouvelles, et déjà apprendre à les poser.

Derrière chaque contributeur, on perçoit bien cette absence. Chaque article fait apparaître à la fois la nécessité de qualifications et de cultures nouvelles, mais aussi les décloisonnements à opérer, les analyses à avancer, les globalités à créer, pour donner à la gestion des zones urbaines les pertinences des projets et des perspectives de prospérité, sans lesquelles le bien-être des citoyens ne serait qu'illusoire et temporaire.

Derrière chaque contributeur, la richesse des diagnostics et des analyses montre aussi que la réflexion, les savoirs, sont disponibles, pour être transmis. Peut-on modestement espérer que ce numéro y contribue un peu... ?

État et villes : Entre concurrence et coopération

VILLES ET TERRITOIRES

L'Histoire montre à quel point les villes ont souvent été en conflit avec le pouvoir central. Les enjeux du développement urbain, à l'heure de la mondialisation, de l'Europe à 27, de l'épuisement des ressources naturelles et du réchauffement climatique nous imposent d'inventer la « ville durable ». Tel est le défi du nouveau Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables, dans une coopération d'un type nouveau, redéfinie en concertation avec les collectivités territoriales.

par **Claude MARTINAND**, vice-président du Conseil général des ponts et chaussées (CGPC) et **Gilbert SANTEL**, président de la section « Aménagement des territoires » au CGPC

On raconte que, survolant en hélicoptère la région parisienne en compagnie du Préfet de région, le Général de Gaulle lui aurait déclaré : « Delouvrier, mettez-moi de l'ordre dans ce bordel ! ». Deux ans plus tard, une nouvelle organisation territoriale était en place, le premier schéma directeur avait été arrêté, et les projets du RER et des villes nouvelles, lancés.

Le 26 juin dernier, à l'occasion de l'inauguration du satellite n° 3 de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle, évoquant les enjeux de cohésion, de croissance et donc d'aménagement de la région-capitale, le Président de la République s'est interrogé : « C'est une mission qui revient, bien sûr, au Conseil régional, qui n'a plus la même place en 2007 qu'en 1965. Mais l'Etat peut-il se priver d'avoir un projet, une stratégie, pour la région économiquement la plus puissante d'Europe, qui produit 28 % de la richesse nationale de notre pays ? ». Poser cette question, c'était naturellement, en même temps, y répondre, comme n'a pas manqué de le faire le chef de l'Etat... suscitant immédiatement une polémique politique.

L'évocation de ces deux événements séparés l'un de l'autre par près d'un demi-siècle nous rappelle la per-

manence et l'importance des défis que doivent relever l'aménagement et le développement de la région Ile-de-France. Et combien les enjeux ont changé de nature, à l'heure de la mondialisation, de l'Europe à 27, de l'épuisement des ressources naturelles et du réchauffement climatique. Ces enjeux concernent aussi l'ensemble des territoires urbains et ruraux : il y a déjà longtemps que le cri d'alarme de J.F. Gravier sur « Paris et le désert français » a laissé la place à la claire perception de l'intérêt, pour la France et toutes ses régions, d'une région-capitale forte ; mais les impératifs de compétitivité des territoires, comme ceux du développement durable, imposent de nouveaux paradigmes et de nouvelles pratiques.

Ces deux événements illustrent aussi le nouveau contexte des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, vingt-cinq ans après les premières lois de décentralisation.

Faut-il y voir de nouvelles manifestations de la concurrence politique qui à travers les siècles, en France et dans le monde, a souvent opposé pouvoir royal et féodal, Etat central et grandes villes ?

Faut-il craindre que l'existence d'Etats forts, condition essentielle d'une Europe-puissance, qu'Hubert Védrine,

ancien ministre des Affaires étrangères, appelle de ses vœux dans son récent rapport sur La France et la mondialisation [1], ne se traduise par un « retour de l'Etat » dans les domaines où les compétences ont déjà été transférées aux régions ?

Et, dans la réticence que l'on peut observer en France vis-à-vis d'un pouvoir politique d'agglomération élu au suffrage universel, n'y-a-t-il pas, aussi, un souhait de la part de l'Etat, d'éviter que des villes soient gérées par des barons par trop puissants ?

Peut-on, au contraire, espérer que la « pagaille dans le mille-feuilles institutionnel » dénoncée par Adrien Zeller, président de la région Alsace [2], évoquant notamment l'insuffisance de choix de prépondérance en matière économique entre département et région, ou encore l'insuffisance d'achèvement de l'intercommunalité, trouve quelques solutions ? Et que soit réduite la contradiction entre l'exigence d'un Etat dont on attend tout lorsque les choses vont mal (comme l'a encore illustré récemment le texte de la loi sur le droit opposable au logement), et les revendications légitimes vers plus d'autonomie, de compétences et de moyens ?

Entre Etat et collectivités territoriales, la concurrence est, pour partie, inévitable. Mais leur coopération ne l'est pas moins. Les questions soulevées aujourd'hui par le développement urbain l'illustrent parfaitement.

QUELLE VILLE VOULONS-NOUS ?

La lutte contre l'étalement urbain est devenue le dernier « prêt-à-penser » du développement des villes. Un prêt-à-penser d'autant plus consensuel que l'étalement urbain relève beaucoup plus de l'auberge espagnole que du concept scientifique et que l'expression d'« étalement urbain » est, en elle-même, fortement connotée. Manifestement, la sage recommandation de Pierre Albertini, député-maire de Rouen, président du conseil d'orientation du PUCA (Plan urbanisme construction architecture), selon laquelle « Le mitage du territoire est une question prégnante, mais il ne s'agit pas de mettre le terme d'étalement urbain à toutes les sauces » [3], n'a pas été entendue. (Il soulignait, notamment, la différence entre l'extension des villes et la densification des villages). Comme le souligne J.F. Guet, chef du département urbanisme-habitat au CERTU (Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques) : « Entre la ville compacte et le rural profond, il existe une nuance de pratiques territoriales particulièrement riches qu'expliquent, pour partie, l'histoire et la géographie des hommes et des lieux. Ramener ces territoires à de l'étalement urbain lié au seul développement de la maison individuelle, est une caricature de nature à offenser leurs habitants. Ramener les enjeux urbains du développement durable à la lutte contre l'étalement urbain relèverait de la même caricature ».

Rappelons succinctement les principales données du problème.

La demande de logements reste soutenue, notamment en raison des besoins de desserrement provenant des évolutions démographiques (faut-il rappeler que la population française continue de croître et que la durée de vie des Français s'allonge ?) et des évolutions sociétales (décohabitation, divorcialité : entre 1992 et 2004 le nombre de ménages a crû de 15 %, alors que la population n'augmentait que de 6 %).

Dans les vingt dernières années, la population des grandes villes (et des communes les plus denses) a, globalement, stagné. Les capacités résiduelles de construction et la « reconstruction de la ville sur elle-même » ont permis la compensation du desserrement de la population, l'amélioration des conditions de vie (équipements publics et espaces verts) et le développement de l'activité économique grâce à des opérations sur le plan des activités tertiaires (publiques ou privées). Dans le même temps, les communes rurales, désormais en démographie positive pour les trois quarts d'entre elles, ont accueilli l'excédent annuel de population, ainsi que les activités résidentielles que cet accroissement démographique génère.

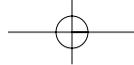
Parallèlement, la demande en zones d'activités et en implantations d'infrastructures logistiques reste extrêmement forte ; la consommation d'espace qui en résulte représente les deux tiers, environ, de celle occasionnée par l'habitat.

Dans ces conditions, la première question posée est bien celle de savoir où, et pour qui, seront construits demain les 500 000 logements/an (dont 120 000 logement sociaux) affichés dans les objectifs gouvernementaux ? De la même manière, où construira-t-on les nouveaux bureaux, entrepôts, unités de production et autre centre commercial ?

Pour répondre à ces questions, il est bien évidemment nécessaire de revenir sur les trois piliers du développement durable.

Et d'abord, le pilier environnemental. L'espace est une denrée « finie » qui doit nous conduire à une gestion économe, comme nous y invite le code de l'urbanisme. Bien que la déprise agricole (transformation de terres cultivées en friches ou en forêts) représente, chaque année, une surface supérieure à celle consommée par l'urbanisation, le maintien d'une agriculture périurbaine est un enjeu essentiel, qui doit être pris en compte, au même titre que la préservation du paysage ou celle de la biodiversité.

Sur un autre plan, la consommation d'énergie et la production de gaz à effet de serre, la focalisation sur les déplacements domicile-travail (compréhensible, dès lors qu'ils représentent près de la moitié des kilomètres parcourus) ne doit pas nous faire oublier les autres déplacements. De même, en matière de chauffage, la vision simpliste d'un bâtiment collectif économe – opposée à celle du pavillon énergivore – mérite, pour le moins, débat, à l'heure des projets de maisons à énergie positive.



Le volet économique, ensuite. Avec la prise en compte des coûts, internes et externes, pour la collectivité comme pour les ménages ou les entreprises. Soulignons-en deux aspects. Et d'abord le coût de la construction. Comme l'écrit J.C. Castel, urbaniste de l'Etat au CERTU, [4] « Nous sommes à l'époque du *small is beautiful*. Chaque immeuble collectif devient un costume taillé sur mesure, là où la maison individuelle a inventé le prêt-à-porter. Au final, un mètre carré habitable d'immeuble collectif, aujourd'hui, a un coût de construction d'environ 30 % à 50 % plus élevé qu'un mètre carré de maison individuelle. Pour l'ac-

différents âges de la vie ou de la situation familiale ? Quelles que soient les réponses apportées à ces questions, ne court-on pas le risque d'avoir, demain, des surendettés du pétrole, comme on a eu, hier, les surendettés des prêts à taux progressifs fondés sur un espoir de croissance régulière des revenus ? Comment les très nombreux ménages qui consacrent déjà la moitié de leurs revenus aux dépenses cumulées de transport et de logement pourront-ils faire face au renchérissement durable du prix de l'énergie ? Et, plus généralement, où seront logés demain les ménages à faibles revenus dans ce contexte en pleine évolution ?



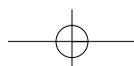
© Laurent Grandguillot/REA

La première question posée est bien celle de savoir où, et pour qui, seront construits demain les 500 000 logements/an (dont 120 000 logements sociaux) affichés dans les objectifs gouvernementaux. (Projet de la cité La Noé, Chanteloup les Vignes)

quéreur, la différence est encore plus forte, quand on ajoute les frais financiers et commerciaux». En sens inverse, la périurbanisation non contrôlée peut entraîner des coûts d'investissement et de fonctionnement (des transports en commun, en particulier) hors de portée des collectivités territoriales. On n'insistera pas, par ailleurs, sur deux derniers aspects, au demeurant bien connus : l'envolée des coûts fonciers et la financiarisation de l'économie urbaine.

Le volet social, enfin. Multi-facettes, lui aussi, avec plusieurs questions essentielles. La résidence pavillonnaire dans des secteurs où le prix du foncier est au niveau le plus bas, et qui sont souvent éloignés des emplois, est-elle un choix de mode de vie, ou une contrainte subie ? Et la réponse est-elle uniforme aux

Ces quelques questions ne prétendent pas à l'exhaustivité ! La question de la maîtrise de l'urbanisation est à coup sûr un enjeu majeur au regard des défis climatiques, énergétiques, environnementaux et sociaux. Mais l'incantation en faveur de la densité ou de la ville compacte ne suffit pas. Ce qui est en jeu, c'est bien la définition d'un projet collectif – celui de la ville que nous voulons, celui d'un développement urbain soutenable. Et il y a d'autant plus urgence à s'en préoccuper que « pendant la mue, le serpent est aveugle », selon la jolie formule rappelée par F. Cuillier, grand prix de l'urbanisme 2006. Et pour jouer les opticiens du développement urbain, l'Etat et les collectivités territoriales seront-ils concurrents, partenaires... ou complices du laisser-faire ?



LE MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT
DURABLES : UNE NOUVELLE ORGANISATION
POUR DE NOUVELLES RELATIONS AVEC
LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

«Être contre l'étalement urbain, c'est comme être contre les accidents de voiture. On peut agir à la marge mais l'étalement a eu lieu. Autant d'intelligence et aussi peu de résultats, cela pose problème !» [3] s'exclame Bernard Reichen, grand prix de l'urbanisme 2005. Et il poursuit : «Il faut que l'on sorte de ce mental dominé par la gestion du droit des sols et qui n'aborde en rien les logiques des grands flux urbains, des grands flux financiers, des mutations du système industriel, de rupture territoriale, etc.». C'est peu de dire qu'il nous invite à la modestie. O. Piron, dans un article intitulé «Les déterminants économiques de l'étalement urbain» [5], nous explique comment «ce phénomène d'étalement urbain est donc un croisement de nombreuses tendances lourdes, résultant des optimisations, pour la plupart, des grandes catégories d'acteurs politiques et économiques concernés». Les intérêts «bien compris» de nombreux acteurs – promoteurs, constructeurs, banquiers, entreprises, ménages... mais aussi collectivités – ont conduit «naturellement» à favoriser les urbanisations moins denses ou dispersées. Une façon de rappeler que ce ne sont ni l'Etat, ni les collectivités territoriales, qui construisent les logements ou les bureaux. Cela va sans dire... mais encore mieux en le disant... Modestie, donc... ce qui ne veut pas dire : résignation ! Et soyons convaincus avec Montesquieu «qu'un fonds de modestie rapporte un très gros intérêt».

Dans ce contexte, que peut-on attendre de l'Etat ? D'abord, qu'il soit porteur d'un discours sur la ville. Il n'est pas indifférent que le Président de la République fasse œuvre de pédagogie en rappelant que «la densité du logement des maisons de ville est la même que celle des barres» ou en lançant un appel à «repenser la ville». Il n'est pas indifférent que J.L. Borloo, ministre d'Etat, ministre de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables (MEDAD), rappelle que nous sommes à la fin d'un cycle de production économique – un cycle de croissance non soutenable – et invite tout un chacun à participer à l'invention de la «ville durable», parce que «seule une action territoriale, au plus près des réalités quotidiennes (comme le quartier, la ville ou l'agglomération, par exemple) permettra de changer les comportements en profondeur». Ce discours sur la ville ne peut résulter que du croisement de la connaissance et de l'intelligence des territoires.

Au niveau national, de nombreux travaux de chercheurs ont déjà été conduits par exemple sur les dynamiques foncières et immobilières, les mobilités et les systèmes de transports, les marchés du logement, la

géographie des emplois, les aspects institutionnels de la gouvernance urbaine ou encore les conséquences de la mondialisation pour l'aménagement des territoires et les politiques urbaines. Mais la révolution souhaitée «dans nos façons de penser et de décider» ouvre encore de larges champs d'investigation.

Cette extension du champ de la connaissance théorique doit aussi être accompagnée de la diffusion de bonnes pratiques. Et elles existent, y compris en France, comme le montre, année après année, le «Forum des projets urbains». Le travail réalisé dans ce domaine par des organismes comme le CERTU ou l'ADEME doit contribuer à ces échanges de savoir-faire.

Au niveau local, le discours sur la ville ne saurait être un propos désincarné, mais s'appuyer, au contraire, sur «l'intelligence des territoires» combinant connaissance, analyse et débat [6].

«Connaître», c'est-à-dire appréhender, à partir de données quantitatives et qualitatives, l'ensemble des aspects de la vie des territoires, des flux qui les traversent, des réseaux qui les desservent, des évolutions prévisibles de leur situation, des risques qui les menacent, des richesses qui les constituent, de leur potentialité de développement, des besoins à satisfaire, des facteurs de stabilité ou de rupture. Cela repose sur l'acquisition, le rassemblement et l'échange des connaissances relatives à la démographie, à la géographie, à l'économie, à l'histoire, à la culture, aux paysages, à l'écologie... des connaissances qui incluent les interactions avec les espaces proches et lointains.

«Analyser», c'est-à-dire établir des diagnostics territoriaux et des exercices de prospective hiérarchisant les problèmes et mettant en place des alternatives éventuelles. Il s'agit là d'une démarche itérative aux différentes échelles d'espace et de temps et prenant en compte l'expression des points de vue de l'ensemble des acteurs concernés.

«Débattre», enfin, à partir de la proposition de choix intelligibles. Ces propositions, dans la mesure où elles mettent en évidence les dynamiques territoriales, doivent permettre de redonner une place prépondérante au sens et aux contenus des politiques publiques davantage qu'aux procédures juridiques, techniques ou financières.

C'est un enjeu fondamental pour les services déconcentrés du nouveau MEDAD, aux niveaux régional et départemental, que de pouvoir acquérir la compétence nécessaire à cette intelligence des phénomènes territoriaux, qui est un préalable à la construction de projets collectifs d'avenir volontaristes comme au bon exercice des missions de l'Etat.

Ces missions peuvent schématiquement être regroupées en deux principes : fixer les règles du jeu et assumer ses responsabilités dans ses domaines de compétences.

Fixer les règles du jeu ? Celles-ci concernent des domaines aussi divers que l'organisation institutionnelle et la gouvernance locale, la fiscalité, la réglementation. Les travaux du Grenelle de l'environnement ont

conduit à de nombreuses propositions sur ces sujets. Les réflexions seront poursuivies, d'ici à juin 2008, afin de déboucher sur des décisions concrètes, en particulier en ce qui concerne la conception de l'aménagement et son inscription dans les documents de planification, les normes de densité et de préservation, la fiscalité, la modification des dotations aux collectivités ou encore les compétences respectives des collectivités et de l'Etat. La question de la gouvernance locale, et notamment le rôle des intercommunalités, revêt, en effet, une grande importance, les relations entre collectivités expliquant aussi les difficultés rencontrées (multiplication des schémas de cohérence territoriale sur une même agglomération, diversité des périmètres de ces schémas, des plans de déplacements urbains et programmes locaux de l'habitat...).

Parallèlement, les outils mis au service du développement urbain (opérations d'intérêt national, établissements publics fonciers, partenariats publics-privés...) ont été rénovés et relancés. Une attention particulière doit être apportée, aujourd'hui, à la question de l'évaluation au regard du développement durable, première mission confiée au MEDAD par le décret d'attribution du ministre d'Etat. Sous l'impulsion des directives de l'Union européenne, l'évaluation environnementale s'est beaucoup développée ces dernières années, qu'elle concerne les « plans et programmes » ou les projets. Passer des évaluations environnementales à la généralisation d'évaluations intégrant les trois piliers du développement durable nécessite méthodes, indicateurs, compétences, au niveau central et au niveau local, et ce passage représente un deuxième enjeu pour les services du ministère.

La préservation des sites naturels, la protection du patrimoine architectural, la prévention des risques naturels et technologiques, la réalisation des grandes infrastructures de transport, la politique du logement et l'application effective du droit au logement opposable, l'exercice de la solidarité nationale dans la rénovation urbaine (illustrée par l'action de l'ANRU) restent de la compétence de l'Etat. Il intervient également dans les actions de rayonnement des métropoles françaises en Europe et dans le monde, comme l'illustre, dans la période la plus récente, la mise en place des pôles de compétitivité.

Ces compétences s'intègrent dans des lois et règlements, mais aussi dans de nombreux actes de la vie quotidienne : débats public, validation des périmètres de planification urbaine, directives territoriales d'aménagement pour les secteurs à enjeux importants, décisions de réalisation de grands équipements publics espérés (TGV) ou redoutés (stockage des déchets...), plans de protection des risques naturels ou technologiques, zones NATURA 2000, décisions de subventions.

Toutes ces actions s'inscrivent dans les territoires, de manière générale, et dans celui des villes, en particulier. Aucune d'entre elles ne peut se concevoir sans un dialogue étroit avec les collectivités territoriales. Elles nécessitent le dépassement des approches sectorielles et

de la fragmentation des responsabilités. Elles supposent partage des objectifs, débat et négociation et, le plus souvent, coordination dans la mise en œuvre. Et un préalable : que chacun soit clair, en ce qui concerne ses valeurs, ses objectifs, ses priorités.

En 1966, les ministères des travaux publics et de la construction fusionnaient, créant le ministère de l'Équipement : la loi d'orientation foncière était votée, la DAFU (direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme) était créée, ainsi que les DDE (directions départementales de l'équipement) et leurs GEP (groupes d'études et de programmation), plusieurs milliers d'agents – sociologues, géographes, architectes, urbanistes... – étaient recrutés. L'Etat s'était donné les moyens de la planification urbaine.

Quarante ans plus tard, le MEDAD naît du regroupement de ses anciennes composantes : équipement, écologie, énergie et aménagement du territoire. Aujourd'hui comme hier, il ne s'agit pas d'une simple réorganisation administrative, mais bien d'incarner un nouveau projet politique : mettre les villes et l'ensemble des territoires à l'heure du développement durable. Aujourd'hui comme hier, cela nécessite volonté politique, actes fondateurs, – le Grenelle de l'environnement en est un élément essentiel –, réorganisation et développement des compétences professionnelles. Une refondation qui nécessite aussi une profonde évolution des modes de faire et de penser. Comme le dit Keynes, la difficulté n'est pas de comprendre les idées nouvelles, mais d'échapper aux idées anciennes [7]. Et, en particulier, de redéfinir les relations de l'Etat avec les collectivités territoriales, et, plus généralement l'ensemble de la société civile : les évolutions institutionnelles et sociétales, comme la nature des enjeux, l'exigent. Ce n'est pas le moindre défi...

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- [1] in (Hubert) Védrine, La France et la mondialisation, Rapport au Président de la République, octobre 2007.
- [2] in Actes du colloque « Les territoires dans tous leurs états. Nouvelles dynamiques de l'action publique », novembre 2006.
- [3] in L'intimité avec un territoire – (Francis) Cuillier Grand prix de l'urbanisme 2006 Editions Parenthèses et DGUHC.
- [4] Les développements sur l'intelligence des territoires sont issus de l'audit réalisé par le Conseil général des ponts et chaussées sur le programme « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique ».
- [5] in Etudes foncières, n° 109, septembre-octobre 2007.
- [6] in Annales de la recherche urbaine, n° 104 (à paraître).
- [7] cité par Dominique Bidou in « Coup de shampoing sur le développement durable », Ibis Press, juin 2007.

Ville et économie : une histoire qui ne fait que commencer ?

La ville, désormais omniprésente dans les sociétés humaines, pose un défi nouveau aux sciences sociales, et notamment à l'économie. Les théories fondées sur l'optimisation sous contrainte doivent désormais se développer dans un cadre social et spatial, et l'économie ne peut que gagner à un dialogue avec la géographie et la sociologie.

par **Jean LATERRASSE***

« **J**e t'aime ! Moi non plus ! »... On pourrait résumer ainsi l'histoire des relations entre la ville et l'économie : tout, en effet, dans la ville, nous ramène à l'économie et nous en éloigne à la fois. L'explication tient sans doute au fait que, si la ville est un objet économique, les concepts de l'économie ne sont pas toujours facilement applicables à la ville, tant il est vrai que cet objet est complexe – l'un des plus complexes qui se puissent imaginer parmi les systèmes « artificiels » –, qui articule à la fois l'économique, l'institutionnel, le social et le culturel, le local et le global, le court terme de l'annualité budgétaire ou d'un mandat électif et le temps long qui façonne les territoires. L'histoire des villes est d'abord celle des avantages que procure la concentration en un même lieu d'un ensemble d'éléments qui, regroupés, vont progressivement engendrer des fonctions d'abord vitales, puis liées à la socialisation : protection et défense, culte, échanges... L'ordre géométrique de la ville reflète très tôt l'ordre économique du marché. La ville elle-même devient alors marché et compétition entre acteurs économiques pour l'occupation du sol, mais la ville est simultanément un lieu de « maximalisation de l'interaction sociale » (Claval, 1982), et singulièrement un lieu de pouvoir dont l'enjeu ne se réduit jamais au seul enjeu économique. Ce faisant, la ville est aussi « système dans le système » : elle prend place dans une hiérarchie d'éléments en interactions, qui assume la double fonction de contrôle et de desserte d'un territoire. Bien loin d'être un marché parfait, les médiations y sont nombreuses, et

les raisons d'échapper aux lois du marché, aussi fortes et aussi légitimes que celles de les intégrer.

LA VILLE DANS SON ENVIRONNEMENT

La ville a d'abord été perçue comme un lieu particulier, dans un espace régional ou national. La réflexion sur la ville comme marché desservant un hinterland rural qui, en retour, l'approvisionne et soutient sa croissance est très ancienne. A la source des formalisations dont elle a fait l'objet, la théorie de l'« Etat isolé » de Von Thünen (1826) constitue le paradigme de la polarité urbaine. Elle situe le rôle organisateur de la ville en montrant la dépendance du territoire agricole par rapport à l'accessibilité du marché-centre, responsable de la structure auréolaire de l'espace, mais elle tend à ignorer les effets internes à la ville, tout comme ses interactions éventuelles avec d'autres sous-systèmes urbains voisins. En continuité avec cette approche, bien des travaux d'économie régionale ou de géographie (qui seront développés au XIX^e, puis au XX^e siècle), privilégieront l'analyse des relations ville-campagne (on pourra se reporter, à ce propos, à la synthèse de Pumain et Robic, 1996). La forme la plus aboutie en sera la « théorie des lieux centraux » de Christaller (1933), qui, par extension, repose

* UMR « Ville, Mobilité, Transport », laboratoire commun de l'Université de Paris Est et de l'INRETS.

sur la notion de desserte d'un territoire par les services qu'offre un centre urbain. La centralité est alors définie par l'exercice, dans une ville, d'une activité destinée à une clientèle extérieure, située dans la ville et dans la région qui lui est contigüe. La portée du service, selon le coût du transport que les consommateurs acceptent d'ajouter à celui du bien demandé, et le seuil de rentabilité du service (lié au volume de clientèle nécessaire à cette rentabilité), constituent dès lors le principe organisateur des espaces urbains. Les services de faible coût ou de recours fréquent ont des portées plus réduites que les services plus coûteux, ou d'un usage moins courant. Biens et services de portée comparable se regroupent dans les mêmes lieux, et les lieux d'un niveau donné possèdent toutes les fonctions des lieux de niveau inférieur, auxquelles s'ajoutent leurs fonctions spécifiques. Plusieurs principes sont alors évoqués (Pumain et Robic, 1996) pour expliquer le nombre de lieux et leur agencement : principe de marché (meilleure accessibilité possible des centres pour les clients), principe de transport (disposition des centres destinés à limiter la longueur des voies de communication nécessaires à la liaison entre les centres) ou encore principe administratif (emboîtement des circonscriptions administratives de niveau inférieur et de niveau supérieur, et non plus partition entre centres concurrents). Sur les cartes dressées par Christaller, la limite entre les aires d'attraction urbaine est toujours fortement marquée : elles sont disjointes et constituent un pavage complet du territoire. Les premières applications du modèle gravitaire tendront à conforter cette vision. Ce n'est que bien plus tard qu'on insistera sur le caractère non déterministe et sur les discontinuités des aires d'influence.

MARCHÉ FONCIER ET MORPHOLOGIE URBAINE

Aussi loin que l'on remonte dans l'histoire des villes, l'agencement interne de l'espace intègre des préoccupations économiques, sans que celles-ci soient jamais exclusives. Ainsi, dans plusieurs régions, les villes du Moyen Age, loin du désordre spontané parfois décrit avec condescendance, procèdent d'un ordre parfaitement élaboré, marqué par un profond souci d'équité dans l'occupation des sols. Les « circulades » languedociennes, construites sous l'égide de communautés religieuses, en donnent une belle illustration : le centre y est généralement occupé par une tour et/ou un lieu de culte, et les parcelles soigneusement organisées en cercles concentriques, délimitées par des voies de circulation radio-centriques, la taille des parcelles augmentant quand on s'éloigne du centre et venant compenser une moindre accessibilité. Les bastides, où apparaissent l'organisation des parcelles et du réseau viaire en damier héritée de la ville antique, procèdent, à l'inverse, d'une logique extensive, qui marque la prégnance des fonctions militaires et préfigure, déjà, la poussée de la ville hors de ses remparts (cf. figure 1).

Les modèles morphologiques de la ville ont notamment été développés par l'École de Chicago, nourris par l'observation des villes nord-américaines et, comme c'était la mode dans les années vingt, par l'emprunt de concepts à la biologie. Les régularités dans l'organisation de l'espace urbain sont alors confrontées à la rugosité des processus de désorganisation sociale (Burgess, Mackenzie et Park, 1925). Deux principes constitutifs des modèles urbains sont ici à retenir : le premier est basé sur l'existence d'une compétition entre groupes d'individus pour l'occupation des sols ; le second introduit, comme facteur discriminant pour un quartier donné, non plus seulement sa distance par rapport à un lieu central, mais aussi son statut social. Trois types de représentation de l'espace urbain peuvent, dès lors, être distingués (selon Beaumont et Huriot, 1996) :

- la ville concentrique de Burgess (1925), qui reste marquée par le modèle classique. Dans ce modèle, le centre d'affaires est entouré par une zone à forte densité, ceinturée par des zones résidentielles dont le niveau social tend à s'élever avec l'éloignement. L'organisation urbaine y est exprimée par un processus basé sur l'ascension sociale et la migration des groupes aisés, du centre vers la périphérie, modifiant progressivement le statut des zones concentriques ;

- la « ville sectorielle » de Hoyt (1939), (lequel avait été déjà à l'origine, quelques années auparavant, de la « théorie de la base »), complète le modèle précédent par la prise en compte des effets « structurants » des réseaux de transport sur les zones avoisinantes, dont ils valorisent le statut et contribuent à spécialiser les fonctions : les quartiers situés le long des voies radiales vont bénéficier d'une bonne accessibilité, et à distance donnée du centre, vont mieux retenir la population aisée que des quartiers qui ne bénéficient pas d'une telle desserte, d'où une différenciation spatiale des secteurs et une anisotropie de l'organisation urbaine résultante ;

- la « ville à noyaux multiples » de Harris et Ulman (1945) prolonge le modèle précédent par un modèle multipolaire, le développement de centres supposés indépendants résultant de la concurrence pour l'occupation du sol d'une part, des différences d'accessibilité et d'attractivité, et plus généralement de l'existence d'économies et de déséconomies d'agglomération, d'autre part.

Les analyses du marxisme, en mettant l'accent sur l'importance des rapports sociaux et sur le rôle des espaces urbains dans leur reproduction, font de l'opposition ville/campagne une illustration particulière de la division du travail, contribuant à ce que la sphère politique s'imbrique à la sphère économique. Dans cette acception, la ville constitue le creuset dans lequel se forment la concentration des moyens de production et l'antagonisme entre les deux principales classes sociales, là où Marshall (1890) verra plutôt une organisation permettant de capter les effets externes positifs de la proximité, pour créer un espace favorable à la coopération et à la production industrielle. Plus tard, Max Weber (1921), en illustrant la place de l'économie dans la

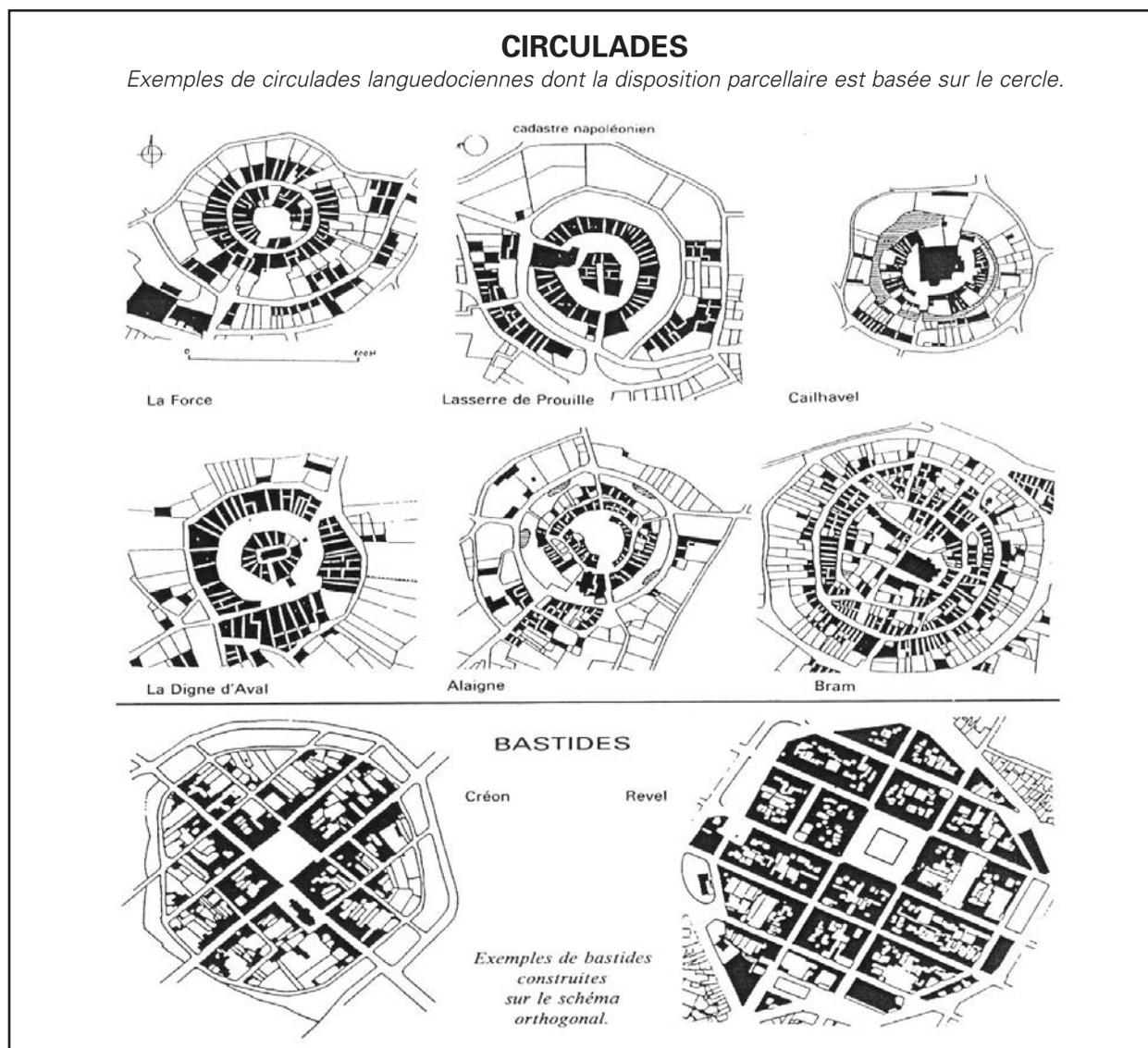


Figure 1 – La trame des « circulades et des bastides ».

sociologie urbaine, mettra en évidence le fait que l'opposition entre ville et campagne tient pour partie à la nature de la propriété du sol, et il soulignera, à son tour, l'importance de l'économie foncière.

La période de la révolution industrielle sera non seulement marquée par des évolutions économiques et sociales majeures, mais aussi par des évolutions technologiques : la ville dépendra, de plus en plus, dans son fonctionnement et dans sa dynamique spatiale, de tout un ensemble de réseaux techniques, qui consacreront de nouveaux paradigmes : des concepts issus des sciences de l'ingénieur viendront alors interpellier les sciences sociales (Dupuy, 1985) et l'économie des réseaux fournira à l'économie un nouveau champ – stimulant – d'investigation.

Les représentations systémiques, en s'inscrivant dans une démarche résolument interdisciplinaire, permettront quant à elles de constituer un cadre méthodologique adapté à la modélisation globale tant de la dynamique interne à la ville que de ses relations avec son environnement. Nous citerons, ici, les modèles de Forrester (1969), de l'école de Bruxelles (Allen, 1978),

ou encore de l'école de Leeds (Wilson, 1981). Mais la pertinence du cadre conceptuel de ces modèles doit être tempérée par la difficulté qu'il y a à identifier les « bonnes » variables d'action parmi une quasi-infinité de variables possibles, et leur apport restera plus théorique que réellement opérationnel.

LES NOTIONS D'ÉQUILIBRE ET DE RATIONALITÉ EN ÉCONOMIE

Les modèles que nous venons d'évoquer ont en commun de partir plus d'une représentation spatiale ou sociologique de la ville que de la théorie économique. Dans le modèle économique que l'on qualifie de standard (« modèle walrassien » ou modèle d'équilibre général, Walras, 1877), des individus, libres et égaux entre eux, échangent en concurrence pure et parfaite. Une des hypothèses sous-jacentes à cette concurrence « pure et parfaite », est que les producteurs et les consommateurs déterminent respectivement leur production et

leur consommation en fonction des prix qu'ils constatent sur le marché. Le prix est donc une variable exogène, qui résulte de la confrontation de l'offre et de la demande sur les différents marchés. Ainsi, bien que chaque agent, pris isolément, n'ait pas la possibilité d'agir sur les prix, ceux-ci proviennent bien des décisions prises par l'ensemble.

La théorie économique postule, en outre, que les agents sont rationnels et donc que, pour déterminer leur consommation et leur production, ils vont maximiser leur satisfaction sous la contrainte de leur revenu disponible. Le consommateur va, dès lors, maximiser son utilité, tandis que le producteur va chercher à maximiser son profit. Le concept d'optimum, tel que défini par V. Pareto (qui succèdera à L. Walras à la chaire d'économie de l'Académie de Lausanne), se conçoit alors comme un état économique dans lequel chaque individu n'a plus d'intérêt à modifier sa consommation en cédant certains biens contre d'autres. Autrement dit, on est à l'optimum lorsque toute modification dans l'économie d'un système donné aboutirait à la dégradation de la situation d'au moins un individu impliqué dans ce système. Notons que cette notion est totalement indépendante des notions d'équité, laquelle suppose que soit prise en compte la situation sociale des différents agents. Par exemple, une situation où quelqu'un a tout et l'autre rien, qui est très inéquitable, est une situation « économiquement efficace », même si elle est difficilement soutenable aux plans social et politique.

Dans sa « théorie de la base », Hoyt (1936) postulera, en outre, que la corrélation entre le nombre d'emplois et la population d'une ville est principalement déterminée par les emplois des secteurs industriels de base. Lowry (1965) reprendra la théorie de la base, pour proposer un modèle urbain avec un objectif de prévision de la population résidente et de l'usage des sols. Les travaux d'Alonso, à la même période, viseront à élaborer une théorie de l'équilibre intra-urbain (1964). Cet auteur raisonne sur un espace urbain homogène et isotrope, dans lequel chaque ménage va rechercher sa localisation en optimisant l'utilité que cette localisation lui procure. Plusieurs hypothèses simplificatrices sont alors retenues : la fonction d'utilité est supposée identique pour tous les ménages (dans lesquels un seul membre détient un emploi), le coût des transports augmente avec l'éloignement, tandis que le prix des services ne varie pas avec leur emplacement, le fonctionnement des enchères pour le sol urbain exclut les mécanismes spéculatifs... Ce modèle permet alors de décrire le mécanisme des enchères foncières pour l'ensemble des ménages. Il a été complété par la prise en compte d'autres agents économiques, notamment les entreprises. Il tend à montrer qu'à l'équilibre, le coût d'un éloignement du centre peut être compensé par un gain sur le loyer, à surface de logement (ou pour une entreprise, d'emplacement) invariante, pour un niveau donné d'utilité.

Si ce modèle amène un progrès fondateur dans la prise en compte du marché foncier, il présente néanmoins de nombreuses limites. La dimension spatiale, quasi absen-

te du modèle de Lowry, reste, dans celui d'Alonso, réduite à sa plus simple expression : la distance au centre, lequel est supposé unique et rassembler tous les emplois, en constitue la seule variable. Les effets externes (par exemple, les effets liés aux aménités procurées par la proximité de certains services publics, ou plus généralement, les effets liés à d'autres variables que celles intervenant directement dans les coûts supportés par les agents économiques supposés interagir) ne sont pas prises en compte. Plusieurs développements seront toutefois proposés qui permettront de compléter le modèle initial, notamment au travers de « la nouvelle économie urbaine » (Fujita, 1986, Dericke 1982 ; on pourra aussi se reporter à la synthèse que propose ce même auteur, Dericke, 1996). Les apports de la micro-économie peuvent, en outre, être complétés par ceux de l'économie des transports. Déjà, Walras (1875) s'était intéressé au statut – public ou privé – le plus pertinent pour les infrastructures ferroviaires, ainsi qu'à l'influence de ce statut sur ce qu'on pourrait appeler l'économie des services. L'économie des transports s'attachera surtout à formaliser la problématique de base à laquelle elle est confrontée, à savoir l'échange entre de l'espace et du temps, d'une part, contre de l'argent, d'autre part (Merlin, 1985). Pour ce faire, elle introduira, à côté du coût du transport proprement dit, la valeur monétaire du temps passé dans le déplacement (notion de « coût généralisé ») ; elle proposera une intégration des effets externes dans le modèle d'équilibre standard. Elle s'intéressera à l'économie des infrastructures, notamment aux rendements d'échelle, croissants ou décroissants, qui peuvent en modifier les coûts de mise en œuvre, et à leurs effets sur les marchés du transport (Quinet, 1991). L'un des problèmes les plus difficiles reste cependant celui de la compréhension – et de la modélisation – des relations systémiques entre la ville et les infrastructures de transport. Si les infrastructures lourdes (métro et, à un degré moindre, tramway, boulevards urbains...) entraînent, en effet, une valorisation différenciée des espaces, et interfèrent, par là, avec la genèse des formes urbaines, celle-ci ne procède d'aucun déterminisme et son évaluation, en particulier quantitative, reste très difficile. L'échelle des temps joue en outre un rôle important, l'intrication des différentes variables dépendant notamment de cette échelle. Cette remarque vaut, a fortiori, lorsqu'il s'agit d'évaluer l'impact d'une décision et sa rationalité, souvent bien difficile à établir : ainsi de la surprenante histoire de la disparition et de la réapparition du tramway dans nos villes, à quelques décennies d'intervalle, à peine...

La complexité peut alors servir d'alibi pour justifier l'injustifiable : lorsque le processus de démontage du tramway est intervenu, à Paris, puis en banlieue, le réseau de tramway s'étendait sur plus de 1600 km, et les bus, dont les coûts d'exploitation et les performances étaient notamment défavorables, n'étaient pas prêts pour prendre la relève... (Larroque *et al.*, 2002). Le parti retenu, d'abandonner l'espace urbain à l'automobile – assimilée au progrès de la mobilité et à la modernité –

fut alors, avant tout, politique. On est aujourd'hui fondé à considérer que ce fut, pour le devenir de l'agglomération parisienne, une véritable bifurcation, qui a conduit à l'étalement et à une césure dommageable entre Paris (bien desservie par le métro) et sa banlieue (vouée, en-dehors des secteurs qui seront desservis par les prolongements des lignes de métro ou par le RER, à des transports peu performants). On sait que la quasi-totalité des villes de province suivront l'exemple parisien au cours des décennies suivantes, et les derniers réseaux seront démontés à la fin des années cinquante, soit quinze ans – seulement – avant que le mouvement inverse ne soit lancé !

LES DÉFIS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

La ville du XXI^e siècle n'est plus la ville de la révolution industrielle, ni celle de la croissance démographique et du plein-emploi modélisée par Lowry, dans les années soixante. C'est, à l'échelle de la planète, où le processus d'urbanisation est (suivant les continents) dans des phases très diverses, une ville plus diversifiée, plus multiforme, plus complexe (Godard, 2001).

Dans les pays développés, l'essentiel de la croissance urbaine est derrière nous. Le mouvement d'étalement des résidences et de desserrement des emplois y procède plus d'une dilution (au sein d'espaces souvent multipolaires) que d'une véritable croissance. Une étude américaine récente (1), portant sur 28 des principales métropoles des États-Unis, montre que les dépenses cumulées de l'habitat et des transports ont, en outre, fortement augmenté depuis 15 ans : elles représentent aujourd'hui, pour une majorité de ménages, plus de la moitié de leur budget. Cette étude montre en outre que ces ménages se répartissent en quatre catégories :

- des ménages aisés (38 % des foyers), qui ont pratiquement le choix de leur localisation, sont en général propriétaires de leurs résidences, habitent principalement dans les zones résidentielles en banlieue (distance moyenne : 17 miles des centres d'emplois). Leurs dépenses cumulées d'habitat et de transport représentent moins de 40 % du budget familial ;
- à l'opposé, des ménages à faibles revenus (26 % des foyers), le plus souvent locataires, dont la localisation est beaucoup plus contrainte et dont les dépenses cumulées d'habitat et de transport représentent 59 % des revenus ;
- entre ces deux groupes, deux groupes à revenus intermédiaires, qui se distinguent par leur stratégie de localisation ; le premier (16 % des foyers), fait le choix d'habiter à une distance relativement peu importante des centres d'emplois (9,5 miles en moyenne). Ces ménages sont principalement locataires, et leurs

dépenses cumulées représentent 47 % de leurs revenus. Le second groupe (20 % des foyers, dont le revenu moyen est de 15 % supérieur à celui du groupe précédent) fait, quant à lui, le choix d'habiter à une distance moyenne des centres d'emplois beaucoup plus importante (31 miles). Ces ménages sont majoritairement propriétaires de leur logement, et leurs dépenses cumulées représentent environ 50 % des revenus.

En première analyse, on peut dire que cette étude n'invalide pas complètement le modèle tendant à établir une compensation entre l'augmentation du coût des transports et le coût moindre du logement quand on s'éloigne du centre de l'agglomération, à cette complication près que les agglomérations dont il s'agit ici sont généralement multipolaires. L'analyse fine des dépenses de chaque catégorie montre cependant qu'au-delà d'un certain seuil, un ménage perd à s'éloigner encore du centre, les gains sur le prix du logement étant inférieurs aux coûts supplémentaires de transport induits par cet éloignement. Les catégories qui ont le plus à en souffrir sont, d'une part, les ménages pauvres et, d'autre part, ceux des ménages à revenus moyens qui font le choix d'habiter dans des zones excentrées. Surtout, l'étude fait ressortir la fragilité de la situation de ces deux catégories (qui représentent ensemble 46 % des foyers) face au renchérissement vraisemblable du coût de l'énergie : pour ces ménages qui consacrent déjà de 50 à 60 % de leur budget à leurs dépenses de logement et de transport, se trouvent rassemblées les conditions d'une crise sociale profonde. Si la morphologie des villes françaises est différente de celle des villes américaines, et même si les dépenses cumulées de logement et de transport y restent, en moyenne, notablement plus faibles (de l'ordre de 40 %), l'analyse du processus de métropolisation en France conduit à un diagnostic qui n'est pas très différent de celui des États-Unis : la question de la mobilité et, au-delà, celle du futur de la ville, sont bien désormais placées au centre des enjeux du développement durable.

Face à ces défis, les modèles conceptuels, comme les outils mathématiques ou numériques, qui permettent notamment de simuler l'éventail des choix ou les comportements des agents économiques, tendent à se sophistication. L'économie s'ouvre largement à la sociologie, dans l'analyse des pratiques de déplacement et de leurs évolutions, alimentée par la réalisation d'enquêtes périodiques (Orfeuil et Massot, 1991, 1994). De manière générale, la meilleure connaissance des données (mobilité, mais aussi prix immobiliers) participe du progrès des démarches de modélisation. En matière d'aide à la décision, les méthodes multicritère (Roy, 1985) sont venues compléter le calcul économique, peu adapté à la prise en compte des effets systémiques.

Avec l'essor de l'économie géographique (Krugman, 1991), l'économie elle-même s'efforce de faire évoluer ses approches. Elle s'affranchit du modèle de localisation dans un centre unique (postulé par l'économie

(1) « Housing and Transportation Cost Trade-offs and Burdens of Working Households in 28 Metros », P. Hass *et al.*, Center for Housing Policy (2006).

urbaine) et elle s'attache à une description plus réaliste des interactions des différents agents économiques (ménages et firmes notamment), par exemple, en supposant que les rendements d'échelle peuvent être soit externes, soit internes à une firme. Les modèles qui en sont issus permettent de mieux prendre en compte des facteurs explicatifs des formes urbaines et de leurs irrégularités, tels le fonctionnement du marché du travail et ses interactions avec les marchés des produits, la compétition entre firmes et ménages sur le marché foncier, ou encore les coûts de transport des biens finaux. Ces modèles décrivent la dynamique d'agglomération comme la résultante d'un grand nombre de décisions autonomes participant de processus cumulatifs et s'annoncent riches de potentialités de développements futurs.

Dans sa quête d'avancées conceptuelles, l'économie a tout à gagner à poursuivre ainsi son dialogue avec la géographie et la sociologie. S'agissant de la première, on pourra se reporter à l'intéressant débat organisé par la revue «L'espace géographique» entre des économistes (J. Thyse et B. Walliser) et des géographes (D. Pumain et I. Thomas), à propos, précisément, des développements de l'économie géographique (2). Mais, au-delà des relations parfois difficiles qu'elle entretient avec les autres sciences sociales, l'économie peut être la source d'un autre malentendu, qui prend corps en son sein : c'est celui qui distancie *l'économie théorique* de *l'économie politique*, la première développant des modèles idéaux susceptibles de s'appliquer à un grand nombre d'objets, tandis que la seconde s'attache surtout à comprendre l'économie réelle et à agir sur elle (3). Quoiqu'il en soit, l'économie continuera, à n'en pas douter, de trouver dans la complexité de la ville, à la fois, de redoutables défis et de puissantes stimulations pour mieux appréhender deux catégories qui ne lui sont pas, a priori, familières : celles du temps et de l'espace.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Allen (P.), *Dynamique des centres urbains*, Sciences et Techniques, 1978.
 Alonso (W.), *Location and Land Use*, Harvard University Press, Cambridge Mass, 1964.
 Baumont (C.) & Huriot (J.M.), *La ville et ses représentations formelles*, in Derycke (PH), Huriot (J.M.),

- Pumain (D.), *Penser la ville, théories et modèles*, Anthropos, 1996.
 Burgess (E.W.), *The Growth of the City*, in Park (R.E.), Burgess (E.W.), McKenzie (R.D.), *The City*, Chicago University Press, 1925.
 Claval (P.), *La logique des villes*, LITEC, Paris, 1982.
 Christaller (W.), *Die Zentralen Orte in Süddeutschland: eine Ökonomisch-Geographische Untersuchung über die Gesetzmässigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit Städtischen Funktionen*, Fischer Verlag, Jena, 1933.
 Derycke (P.H.), *Economie et planification urbaine*, Thémis, PUF, 1982.
 Derycke (P.H.), *Equilibre spatial urbain*, in Derycke (P.H.), Huriot (J.M.), Pumain (D.), *Penser la ville, théories et modèles*, Anthropos, 1996.
 Dupuy (G.), *Systèmes, réseaux et territoires*, Presses des Ponts et Chaussées, 1985.
 Forrester (J.W.), *Urban Dynamics*, Cambridge, Mass, The MIT Press, 1969.
 Fujita (M.), *Urban Land Use Theory*, in Gabszewicz, Thisse, Fujita, Schweizer, *Location theory*, London, Harwood, 1986.
 Godard (F.), *La ville en mouvement*, Découvertes Gallimard, 2001.
 Harris (C.D.) & Ullmann (E.L.), *The Nature of Cities*, Annals of American Academy of Political and Social Science, 1945.
 Hoyt H., *The structure and Growth of Residential Neighbourhoods in American Cities*, Washington, US Government Printing Office, 1939.
 Krungman (P.), *Increasing Returns and Economic Geography*, Journal of Political Economy, 99.3, 1991.
 Merlin (P.), *La planification des transports urbains*, Masson, 1984.
 Orfeuil (J.P.), Massot (M.H.), Pumain (D.) & Robic (M.C.), *Théoriser la ville*, in Derycke (P.H.), Huriot (J.M.) & Pumain (D.), *Penser la ville, théories et modèles*, Anthropos, 1996.
 Wilson (A.G.), *Catastroph Theory and Bifurcation : Applications to Urban and Regional Systems*, London, Croom Helm, 1981.

(2) L'Espace géographique, n° 3, 2007.

(3) B. Walliser cite, à ce sujet, la boutade du dernier prix Nobel d'économie, R. Aumann, lequel, interrogé sur la politique économique de son pays, a répondu... qu'il n'y connaissait rien, en économie !

Les villes intermédiaires européennes et l'Europe polycentrique ?

Selon le Schéma de développement de l'espace communautaire, la cohésion sociale et territoriale de l'Europe nécessite la construction d'un système urbain polycentrique, à l'échelle du Continent. Dans cette perspective, une stratégie de renforcement – en réseau – des villes intermédiaires ne pourrait-elle pas favoriser une réduction des déséquilibres territoriaux, notamment en palliant la faiblesse relative des métropoles des régions périphériques ? La réponse à cette question présuppose que soit définie et identifiée cette catégorie de villes.

par **Jean-Paul CARRIÈRE**, Professeur d'aménagement de l'espace et urbanisme (*)

Le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) adopté par le Conseil (informel) des ministres de l'Aménagement du Territoire (tenu à Postdam en 1999) envisage un nouveau modèle d'organisation spatiale polycentrique pour l'Europe, et nous offre une vision du territoire européen à long terme, proactive, en rupture avec les schémas spatiaux traditionnels fondés sur la double opposition centre-périphérie/urbain-rural. La proposition du polycentrisme suggère aux Etats membres de chercher à créer un nouvel équilibre territorial en Europe. Il s'agirait d'éviter la poursuite, souvent jugée inéluctable, d'un scénario exclusif de renforcement des grandes régions métropolitaines au sein de ce qu'il est convenu d'appeler le « pentagone des capitales » (cette expression désignant l'ensemble des régions les plus riches d'Europe (1), inscrites dans une figure dont les sommets seraient Londres, Paris, Milan, Munich et Hambourg). L'objectif stratégique serait de tendre à une double cohésion – sociale et territoriale –, telle celle décidée par les traités de Maastricht et d'Amsterdam, au moyen de politiques d'aménagement du territoire coordonnées et volontaristes. Celles-ci devraient être conçues de manière à atténuer ces tendances lourdes que sont la polarisation et la métropolisation au profit de la seule dorsale européenne et de ses principales agglomérations.

LA CONSTRUCTION DU POLYCENTRISME PAR LA MISE EN RÉSEAU DES VILLES

Parfois de façon très explicite, comme en Allemagne, voire en France, les pays européens ont, pour la plupart d'entre eux, inscrit le polycentrisme parmi leurs objectifs de politique territoriale [1]. Mais ils sont souvent loin d'en avoir défini les modalités de mise en œuvre. Au demeurant, beaucoup de commentaires ont pu insister sur le manque d'opérationnalité du concept [2] [3] face aux tendances lourdes des déséquilibres territoriaux en Europe [4]. Mais, plus que le SDEC lui-même, ce sont les travaux de l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire en Europe (ORATE) qui permettent de mieux en appréhender le contenu. En effet, l'ORATE (ESPON, en anglais) a pour objectif de contribuer au développement d'une prospective opérationnelle incluant diagnostics et recommandations, en vue de mettre en application les orientations

(*) Ecole Polytechnique de l'Université de Tours – Département Aménagement UMR CNRS 6173 CITERES.

(1) Selon Eurostat, les 15 régions de l'Union européenne les plus développées économiquement avaient – toutes – un indice de PIB/habitant supérieur à 150, la base 100 représentant la moyenne de l'UE, et les 15 régions les moins avancées, toutes situées à l'est, avaient un indice inférieur à 40. Voir aussi, à ce sujet, notre article paru dans *Pouvoirs Locaux* [4].

du SDEC, notamment le polycentrisme. C'est ainsi que la première des études (2) de l'ORATE, publiée sous le titre «ESPON 111 : *Potentials for polycentric development in Europe*» [5], est consacrée à une série de réflexions et de recommandations qui mettent en avant le rôle clé des différentes catégories de villes dans la construction d'une organisation territoriale de l'Europe polycentrique et plus équilibrée.

Nous ne reviendrons pas dans le détail, ici, sur le contenu du modèle polycentrique proposé comme référentiel de l'aménagement du territoire par le rapport ESPON 111 [6]. Celui-ci insiste sur deux aspects complémentaires : le premier de caractère morphologique, et le second de type relationnel. Le premier renvoie à la distribution des aires urbaines sur le territoire, tandis que le second a trait aux relations entre les agglomérations, à travers les réseaux de flux, mais aussi de coopération volontaire dans lesquelles elles s'impliquent. Une organisation territoriale polycentrique des régions européennes ne peut résulter que de la combinaison de ces deux dimensions. En d'autres termes, la construction du polycentrisme passe par la mise en réseau des villes et des régions, grâce, à la fois, à des équipements et des infrastructures favorisant les flux d'échange et à des coopérations volontaires interrégionales et transnationales, elles-mêmes encouragées par des aides communautaires. Cette «vision territoriale», selon l'expression d'usage dans de nombreux documents européens, repose sur l'idée qu'un développement européen mieux équilibré passe par un renforcement du maillage urbain des régions, en particulier des régions périphériques, afin de faire contrepoids au «pentagone». En outre, ESPON 111 met en évidence le caractère multi-scalaire du polycentrisme qui, dans un souci de cohérence, doit se décliner à différentes échelles territoriales, continentale, nationale et régionale/locale. Le polycentrisme se veut alternatif au modèle centre/périphérie prévalant dans un certain nombre de pays européens, une ou deux régions métropolitaines dominant l'ensemble du territoire national, ainsi, à l'échelle du continent, qu'à la prédominance du pentagone. Mais il s'oppose aussi à celui de l'étalement et de la dispersion, dans lequel les centres secondaires sont dilués dans un continuum spatial non structuré. Sachant que le développement économique est généralement porteur d'hétérogénéité spatiale et que, par ailleurs, l'ampleur des déséquilibres régionaux reste considérable à l'échelle tant du continent que de nombre d'Etats membres, il serait illusoire de concevoir le polycentrisme comme un modèle d'organisation spatiale homogène. En revanche – et c'est là que réside l'intérêt de la vision polycentrique proposée par le SDEC –, la structuration des espaces extérieurs au pentagone est une nécessité, si l'on veut éviter le danger d'une trop forte désarticulation territoriale entre des régions fortes, des «régions qui gagnent» – pour l'essentiel les régions du Pentagone et les régions-capitales des Etats – et des régions condamnées à une marginalisation excessive. C'est là que se situe l'enjeu du développement des villes intermédiaires.

Le SDEC peut, à certains égards, être perçu comme incantatoire, à travers la recommandation d'un polycentrisme certes inspiré par quelques grands référents théoriques (3), mais bien éloigné des réalités morphologiques actuelles et de leurs évolutions «spontanées», la mondialisation accentuant de façon quasi-mécanique la métropolisation (ne serait-ce qu'en raison de la concentration des activités globalisées – finance, sièges sociaux de firmes transnationales, services supérieurs, recherche scientifique... – dans les principales agglomérations). Il a cependant le mérite de nous inviter à apporter davantage d'attention à la place et au rôle que peuvent jouer les agglomérations intermédiaires dans le développement du vieux continent, grâce à une distribution spatiale mieux répartie sur l'ensemble du territoire (la recherche d'une plus grande cohésion territoriale étant elle-même une des conditions d'une plus forte intégration européenne). Dans cette perspective, les villes intermédiaires, pour peu qu'elles parviennent à s'organiser en réseaux basés sur des complémentarités fonctionnelles, peuvent pallier partiellement la faiblesse relative (en population et en rayonnement) des métropoles situées hors du pentagone. Somme toute, les villes intermédiaires ont vocation à réduire les conséquences négatives d'une hiérarchie urbaine par trop déséquilibrée, comme l'affirme de façon stratégique le Schéma de développement de l'espace atlantique élaboré par la Conférence des régions périphériques maritimes et une vingtaine de régions [7] dans le but de promouvoir le polycentrisme à l'échelle de la façade atlantique de l'Europe.

Nous reviendrons, à la fin de cet article, sur les atouts spécifiques de ces villes et sur leur contribution possible à une organisation polycentrique du territoire européen. Mais formuler de telles perspectives de façon normative présuppose qu'ait été clarifiée la notion de «ville intermédiaire».

LA VILLE INTERMÉDIAIRE : UNE DÉFINITION PAR DÉFAUT...

Il faut bien admettre que le concept de ville intermédiaire n'est pas totalement «stabilisé». On pourrait ici élargir le propos de C. Mangazol [8] à propos des villes moyennes, qui parle d'un concept «n'admettant aucun calibrage à portée universelle». Au demeurant, plus qu'un concept au sens précis du terme, il s'agit plutôt d'une notion, dont la traduction concrète est à géométrie variable. Dans une première approche, les villes intermédiaires peuvent se définir négativement : elles

(2) Le programme de l'ORATE est structuré en dix grandes études thématiques, dont la première, objet de cet article, est accessible sur le site : www.espon.lu.

(3) Schématiquement on peut ici indiquer que le polycentrisme préconisé par le SDEC renvoie à la fois à la théorie des places centrales de Christaller (1930) et à la théorie des pôles de croissance de François Perroux (1955).

ne sont pas des métropoles, c'est-à-dire des villes totalement intégrées aux grands réseaux mondiaux et assumant des fonctions supérieures de coordination au sein de l'économie mondialisée [9]. C'est en raison de cette caractéristique que nous ne reprenons pas le terme de « métropole régionale intermédiaire » [10], qui nous semble une source de confusion lorsqu'on veut désigner cette catégorie. Mais les villes intermédiaires ne se résument pas non plus aux « villes moyennes », à l'influence infrarégionale. Il n'existe à l'heure actuelle aucun critère permettant de les définir de façon standard. Selon les critères et les seuils retenus pour chacun d'entre eux (taille démographique, rôle administratif, accessibilité, etc.), l'identification des villes intermédiaires peut donner des résultats assez nettement différents. De plus, les travaux du SDEA (portant sur l'armature urbaine de la façade atlantique) ont montré que, selon les contextes nationaux, les critères d'identification ne pouvaient pas être identiques : par exemple, le critère de taille ne peut pas du tout être le même en France et au Portugal, certaines agglomérations portugaises de l'intérieur, de moins de 50 000 habitants, étant dotées d'équipements et assumant des fonctions présentes en France seulement dans des villes dépassant les 150 000 habitants [11]. Il s'agit d'identifier les villes qui jouent un rôle d'intermédiation entre les métropoles à forte visibilité internationale et l'ensemble des autres niveaux de la hiérarchie spatiale. D'un contexte national à l'autre, les caractéristiques morphologiques des villes assumant un tel rôle peuvent varier. Dans un pays comme l'Espagne, ces différences s'expriment même au niveau régional.

... MAIS DES CRITÈRES FONCTIONNELS D'IDENTIFICATION

Ainsi, les villes intermédiaires qu'il convient d'identifier en tant que relais entre la (ou les) métropole(s) et les autres niveaux de l'armature urbaine régionale/nationale correspondent à des villes disposant d'un rayonnement à une échelle au moins régionale. L'intermédiation dont il est question ici [12] renvoie aux échanges matériels et immatériels qu'une collectivité urbaine développe à différentes échelles, du local au national, voire même à l'international, alors que les métropoles se distinguent d'abord par le poids relatif de leurs échanges, à l'échelle mondiale. C'est pourquoi le critère de taille ne peut être déterminant, même si, souvent, les villes intermédiaires sont classées parmi les villes importantes en termes de population. Des éléments quantitatifs et qualitatifs relevant d'une définition plus fonctionnelle demandent à être pris en compte. Comme le notent J.M. Llop Torné et C. Bellet Sanfeliu [13], les villes intermédiaires présentent des caractéristiques générales communes, telles que le fait d'être d'importants centres d'interaction sociale, économique et culturelle, d'offrir des biens et des services à une large zone d'influence, d'être connectées aux

grands réseaux nationaux, de canaliser une forte demande de biens et de services et de jouer un rôle administratif prépondérant...

Des constellations de villes petites et moyennes peuvent aussi jouer un rôle de système urbain intermédiaire, sous certaines conditions.

Mais il ne s'agit pas nécessairement d'ensembles urbains mononucléaires. Des constellations de villes proches les unes des autres et complémentaires entre elles, entretenant entre elles des relations fonctionnelles fortes et témoignant d'une véritable volonté de coopération, peuvent également jouer, en grappe, un rôle de système « intermédiaire » à rayonnement régional. L'hypothèse nous paraît plausible, également, que l'association de plusieurs pôles à diffusion locale, composés de villes de dimension réduite, voisines et insérées dans une même région urbaine, puisse contribuer à la formation d'un système intermédiaire. Par exemple, dans des pays comme l'Irlande ou le Portugal, des grappes de villes (qui seraient considérées, ailleurs, trop réduites pour entrer dans cette catégorie), seront nécessairement prises en compte parmi les villes intermédiaires au regard du rôle qu'elles jouent collectivement à la fois comme nœuds de réseaux et comme centres de distribution de services aux ménages et aux entreprises [11].

Au total, il apparaît qu'une ville (ou un système) intermédiaire est une ville (ou un système) fortement « lisible » au niveau national. A chaque échelle, sa ville-phare : si c'est aux niveaux européen et mondial qu'émergent les métropoles, les villes intermédiaires se révèlent principalement dans leur contexte national. C'est en ce sens qu'elles peuvent être structurantes en jouant le rôle de pivot, d'articulation, entre l'échelle nationale et l'échelle locale (comme le montre le schéma n° 1, élaboré dans le cadre des travaux préparatoires du SDEA).

Dès lors, pour définir une ville (ou un système urbain) intermédiaire, la prise en compte de critères démographiques est nécessaire, mais non suffisante, car seules les fonctions qu'elle (ou qu'il) assure peuvent lui permettre de remplir ce rôle. Une ville intermédiaire polarise son territoire en proposant des services divers et variés. Parmi ceux-ci, on retrouve des fonctions administratives, culturelles, de santé, d'enseignement et de diffusion de la connaissance, de recherche, etc. Au niveau économique, elle se doit d'être compétitive et dynamique, mais également de représenter un poids relatif conséquent dans son environnement régional, et d'être le siège de lieux de décision. Afin de remplir véritablement son rôle, son accessibilité doit être suffisante pour générer et capter des flux, à différentes échelles territoriales. Sa desserte doit être optimisée grâce à des connexions à des réseaux variés de transport, mais aussi informationnels (réseaux à haut débit...).

En définitive, pour devenir une ville intermédiaire, une ville de taille moyenne doit émerger de son environnement régional en rassemblant un ensemble multiple d'éléments d'individualisation, tels que ceux suggérés ci-dessus.

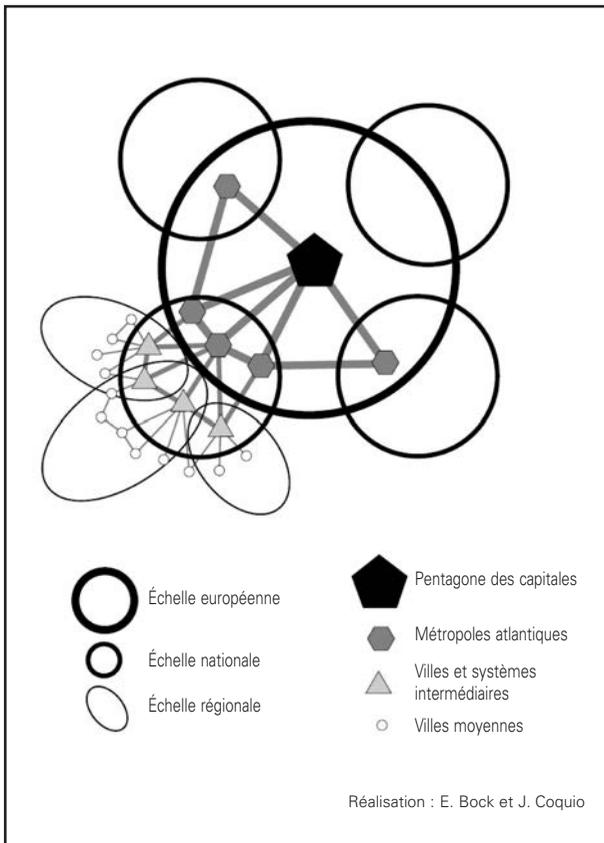


Schéma 1 – Les différentes échelles du polycentrisme.

LES VILLES INTERMÉDIAIRES EN EUROPE : QUELLE RÉALITÉ, AUJOURD'HUI ?

Étant donné les difficultés de définition évoquées ci-dessus et la nécessité d'adapter les seuils des critères aux contextes nationaux, voire régionaux, on ne dispose pas, à l'heure actuelle, d'un inventaire exhaustif et indiscutable des villes intermédiaires en Europe. En revanche, on dispose de plusieurs travaux d'envergure européenne qui fournissent un certain nombre d'indications sur l'importance stratégique de ce type de ville, beaucoup mieux distribué spatialement les métropoles. Il s'agit, en particulier, des travaux menés dans le cadre des programmes ESPON 111 [5] (consacré au polycentrisme en Europe), ESPON 141 [14] (portant sur les villes petites et moyennes en Europe) et du SDEA – travaux auxquels nous nous référerons principalement dans les développements ultérieurs. On peut y associer les travaux antérieurs de P. Cicille et C. Rozenblatt [15], menés pour le compte de l'ex-DATAR, mais qui ne portaient que sur les agglomérations de plus de 200 000 habitants dans l'ex-UE à 15.

La mesure de l'urbain : un problème complexe, à l'échelle de l'UE

Comme le rappelle le rapport ESPON 141, la délimitation de l'urbain et sa mesure font appel, en Europe, à

trois groupes de méthodes, chacun d'entre eux ayant recours à des indicateurs statistiques non homogénéisés entre les pays, ce qui rend toute comparaison délicate entre les États membres, et toute identification stricte des villes intermédiaires encore plus difficile. Toute ville peut être définie à partir de son statut administratif, ce qui permet de mettre en exergue le rôle qu'elle exerce dans la répartition territoriale du pouvoir politique, et en tant que lieu d'interaction des acteurs locaux. Mais cette approche ne peut en aucun cas suffire à l'identification des villes intermédiaires, au sens où nous les entendons, surtout dans un pays comme la France, du fait de la parcellisation du pouvoir local. La définition administrative pose aussi bien problème lorsque les limites administratives sont loin de correspondre à la réalité physique d'une agglomération, comme en France, que dans le cas inverse, où le périmètre de la collectivité locale englobe des espaces relevant du « rural profond », comme au Portugal, qui ne compte que 309 municipalités (contre plus de 36 500 en France) réparties sur un territoire représentant le cinquième du territoire français. Mais la ville peut aussi être définie à partir d'une approche morphologique, en privilégiant la continuité du bâti de l'agglomération, ce que fait en France « l'unité urbaine », laquelle, selon l'INSEE, désigne une zone bâtie composée d'une ou plusieurs communes d'au moins 2 000 habitants, et où aucune habitation n'est séparée de plus de 200 mètres de l'habitation la plus proche. On trouve des définitions similaires dans la quasi-totalité des pays européens, avec seulement quelques variations dans les critères statistiques, ce qui offre un cadre statistique permettant des comparaisons, la ville étant ici essentiellement appréhendée sous l'angle physique et architectural. Enfin, l'approche fonctionnelle – c'est-à-dire celle qui nous semble devoir être privilégiée pour intégrer à l'analyse les interactions entre l'agglomération définie morphologiquement et son environnement proche, et pour évaluer la réalité de la polarisation urbaine – utilise la proportion d'actifs se rendant à la ville-centre pour exercer une activité comme principal élément de définition. Cette approche, qui peut être illustrée par le zonage des aires urbaines françaises, constituées d'un pôle urbain et des communes péri-urbaines dont au moins 40 % des actifs résidents vont travailler dans ledit pôle, nous semble plus pertinente pour décrire et analyser les nouvelles réalités urbaines, au moment où la proximité temporelle se substitue à la proximité géographique comme variable structurante de l'espace. Cette définition extensive de l'urbain n'est pas appliquée dans tous les pays, ce qui en limite l'usage. C'est cependant en partant de cette dernière approche que le rapport ESPON 111 a cherché à mettre en perspective, et à préciser, les enjeux du polycentrisme voulu par le SDEC en réalisant (au prix, parfois, de certaines approximations statistiques dues à l'absence d'un véritable appareil statistique pan-européen [6] [1]) une approche quantitative des armatures urbaines des pays européens. Il en résulte une typologie des aires fon-

tionnelles urbaines, qui, malgré ses imperfections, peut nous aider à évaluer l'enjeu du développement des villes intermédiaires en Europe.

Sur l'ensemble des 29 pays pris en compte (les 27 pays membres de l'Union européenne, la Suisse et la Norvège), ESPON 111 a comptabilisé un total de 1 595 aires fonctionnelles urbaines de plus de 20 000 habitants. Leur distribution spatiale est marquée par de fortes différences de densité de l'armature urbaine européenne entre, d'une part, le Pentagone, doté d'une structure urbaine très dense, et d'autre part, ses périphéries, même si on retrouve des maillages de villes très fins, en Méditerranée ou en Europe centrale et orientale. Une typologie des aires fonctionnelles a été dressée, qui prend en compte divers critères non seulement de taille, mais aussi de connectivité, d'attractivité, d'industrialisation, de niveaux d'éducation, de pouvoir de décision économique, etc. Sans doute cette analyse, par-delà les approximations statistiques déjà évoquées, est-elle trop statique pour identifier toutes les potentialités d'évolution et les dynamismes locaux. Mais elle permet de distinguer trois catégories d'aires fonctionnelles : les aires d'excellence qualifiées de MEGA (*Metropolitan european growth areas*) au nombre de 76 (soit 5 % des villes européennes, dont 8 françaises), les aires transnationales/nationales, au nombre de 219 (16 %) – dont 40 françaises –, les 1 300 autres relevant d'une catégorie désignée comme la catégorie des aires régionales/ locales, correspondant à des villes petites et moyennes. La typologie ainsi établie permet de souligner la concentration – dans le Pentagone – des moteurs de la croissance européenne les plus dynamiques que sont les principales MEGAS. A l'issue d'un classement croisant entre eux des indicateurs de masse, de compétitivité, de connectivité et de capital humain, les MEGAS ont été elles-mêmes classées en 5 types. Il en ressort que, hormis Paris et Londres, désignées comme « nœuds d'importance mondiale », 17 métropoles, dites de catégorie 1, réalisent les meilleures performances. Or, seules 7, parmi celles-ci, se situent en-dehors du Pentagone. En revanche, les MEGAS de catégorie inférieure sont beaucoup mieux distribuées dans les périphéries. Certaines de celles-ci, comme Le Havre, relèvent déjà davantage de notre définition des villes intermédiaires que des métropoles, au sens plein de ce terme. Bien entendu, c'est la catégorie des aires fonctionnelles urbaines transnationales/nationales qui renvoie plus directement à cette définition, même si, de façon symétrique par rapport aux MEGAS, les plus faibles d'entre elles – par la taille, les fonctions exercées et le dynamisme – sont le moins en adéquation avec la définition de la ville intermédiaire. Sur l'ensemble de la zone d'étude, exception faite des régions les plus septentrionales des pays nordiques et de l'Italie (4), toutes les périphéries européennes disposent d'un semis relativement dense et régulier d'aires fonctionnelles nationales. C'est là une des constatations nous conduisant à penser que des coopérations stratégiques

et des projets urbains polycentriques associant des villes intermédiaires dans les régions non pourvues de MEGAS de rang 1 ou 2 et intégrant les villes petites et moyennes qui en dépendent directement, permettraient de pallier la faiblesse relative (en nombre et en rayonnement) des métropoles. Cette stratégie peut, au demeurant, inclure des projets de coopération transfrontalière [16], à l'instar de projets tels que « Eixo Atlantico » (qui réunit autour d'un projet commun 18 villes du nord du Portugal et de la Galice), l'Eurocité basque (structurée par les pôles intermédiaires de San Sebastian et de Bayonne-Anglet-Biarritz) ou encore le projet d'Hajdu-Bihar – Bihor (entre la Roumanie et la Hongrie), permettant à deux villes de 300 000 habitants, Debrecen et Oradea, de conclure une alliance stratégique, notamment pour se doter d'infrastructures communes (pôle logistique, aéroport international, etc.) [17].

Mais ce sont les travaux du SDEA qui nous permettent de mieux préciser l'enjeu du développement des villes intermédiaires pour les régions périphériques.

Afin de mieux évaluer les potentialités d'un développement structuré de l'espace atlantique et sa capacité à faire « contrepoids » au Pentagone dans une perspective polycentrique, le SDEA a mené une étude de l'ensemble des villes et territoires ruraux dans l'ensemble des régions concernées [7] [18]. Cinq niveaux de villes et/ou de territoires ont été identifiés et cartographiés : les métropoles, les villes intermédiaires, les villes moyennes, les territoires ruraux structurés par des petites villes (d'une densité de population supérieure à 25 habitants au km²) et les espaces ruraux peu intégrés et à faible densité. Une des premières conclusions de cette étude a trait à la faiblesse relative des 13 métropoles de la façade océanique, dont les fonctions métropolitaines restent incomplètes. En revanche, cette étude a permis d'identifier la présence d'une trame dense et relativement régulière de villes intermédiaires, qui est apparue, à l'analyse, comme un des éléments forts permettant de dessiner, dans les deux acceptations du terme, des « espaces de développement » à l'intérieur desquels des coopérations stratégiques interrégionales et interurbaines peuvent être élaborées, conformément à la vision polycentrique du SDEC. Dans le cas particulier des 9 « régions atlantiques françaises » (selon la définition d'INTERREG III), 3 systèmes métropolitains ont été repérés : Toulouse-Montauban, Bordeaux-Libourne-Arcachon, et Nantes-St-Nazaire ; et 15 villes ou systèmes intermédiaires ont été isolés. Une généralisation à l'ensemble de l'espace français de la méthode employée par le SDEA permet de repérer, en premier inventaire, 38 villes ou systèmes urbains intermédiaires existants, sur l'ensemble du territoire national.

(4) En Allemagne, au Royaume-Uni et en France, la proportion d'aires fonctionnelles urbaines nationales représente, pour chacun de ces trois pays, 19 %, soit plus que la moyenne européenne (16 %) et l'Italie (8 %).



© Marta Nascimento/REA

Les villes à rayonnement régional ou intra-régional, constituées par les agglomérations de Tours, Orléans, Angers, Limoges et Poitiers, se distinguent des villes supra-régionales par un poids démographique moins important ou une moins bonne connectivité. (Technopole Ester, Limoges)

Les villes intermédiaires n'ont pas toutes le même rayonnement

Différents indicateurs relevant de quatre champs principaux (démographie, compétitivité, fonctions et équipements, connectivité et accessibilité) ont été rassemblés pour évaluer les forces et les faiblesses de chaque métropole (ou de chaque ville intermédiaire) atlantique. Il en est résulté une typologie pour chacune des deux catégories de villes, permettant de les classer selon leur niveau de « rayonnement » : fort, moyen ou faible. Ceci permet de souligner l'hétérogénéité de la situation des villes intermédiaires qui connaissent, par-delà le partage de certaines caractéristiques de taille ou fonctionnelles, des dynamiques et des potentiels différents. Ainsi, à titre d'exemple, on constate qu'en France, à l'instar des autres pays de la zone d'étude, la typologie des villes intermédiaires atlantiques révèle l'existence de situations assez contrastées qui différencient :

- des villes à rayonnement suprarégional, représentées par les villes disposant d'atouts forts dans les différents domaines et d'une bonne connectivité, et donc émergentes, au niveau national. Peuvent intégrer cette catégorie Rouen et Rennes. Leur position tend à les rapprocher des métropoles ;

- des villes à rayonnement régional ou intra-régional, constituées par les agglomérations de Tours, Orléans, Angers, Limoges et Poitiers. Elles se distinguent des précédentes du fait d'un poids démographique moins important ou d'une moins bonne connectivité. Elles ont une influence indéniable sur l'organisation territoriale régionale. Leur aire d'influence peut parfois dépasser les frontières administratives régionales, telle par exemple Tours, dont l'aire d'influence s'étend presque jusqu'à Châtelleraut ;

- des centres-relais, cumulant des lacunes dans de nombreux domaines mais pouvant s'affirmer dans le cadre de réseaux de villes : tel est le cas de Pau, ou encore de La Rochelle...

En aucun cas, ces inégalités de potentiel ne peuvent invalider la perspective d'une organisation territoriale polycentrique fortement structurée à partir des villes intermédiaires, pour aller vers plus de cohésion sociale et territoriale en Europe. Comme le soulignent Llop Torné et Bellet Sanfeliu [13], les villes intermédiaires présentent une grande diversité à travers le monde : dimensions, densités, modes de consommation de l'espace, formes urbaines, niveaux d'équipements, contextes géographiques... Cela doit être perçu, selon ces deux auteurs, plus comme un atout que comme un handicap, dans la perspective d'une politique de promotion de ces villes et de la mise en valeur de leurs complémentarités.

LE DÉVELOPPEMENT EN RÉSEAU DES VILLES INTERMÉDIAIRES : UN ENJEU POUR L'INTÉGRATION EUROPÉENNE ?

Les villes intermédiaires sont amenées à jouer un rôle d'importance dans la mise en place d'un polycentrisme fonctionnel. En effet, elles apparaissent comme des éléments clés, puisque se situant à l'articulation entre deux niveaux bien différents de la hiérarchie urbaine. Elles peuvent établir des relations avec les métropoles européennes, mais aussi avec des espaces plus ruraux et avec des villes de rang équivalent. On comprend, dès lors, l'importance qui leur est indirectement attribuée dans les « visions spatiales » inspirées par le SDEC.

Elles présentent, en effet, des avantages importants, dans la perspective d'une organisation spatiale mieux équilibrée et d'un développement économique, social et culturel mieux réparti. Nous ne faisons pas allusion ici à l'argument (de caractère souvent idéologique) qui avance l'idée d'une qualité de vie supérieure, dans ces villes intermédiaires, à celle des métropoles, ce que ne démontrent pas réellement les indicateurs disponibles. Qui plus est, nombre de villes moyennes et intermédiaires se trouvent fragilisées par le tropisme des métropoles, que renforcent la globalisation et ses effets, notamment en ce qui concerne la localisation des centres décisionnels et des activités internationalisées. Il convient d'être clair : les villes intermédiaires ne peuvent prétendre à rivaliser, dans bien des domaines, avec les métropoles. Mais en dépit de la puissance des métropoles, les villes intermédiaires ont des atouts spécifiques, qu'elles peuvent exploiter collectivement, dans une dynamique de coopération interurbaine, surtout dans les périphéries européennes non dotées de MEGAS de premier rang, tel l'espace atlantique. Il serait contreproductif, pour les villes intermédiaires (tentation parfois observée) de vouloir imiter le développement métropolitain d'une manière isolée et c'est bien grâce à la coopération en réseau qu'elles peuvent espérer renforcer leur rôle.

Les villes intermédiaires ont des atouts spécifiques à faire valoir

Sans prétendre pouvoir concurrencer les grandes métropoles sur le « marché mondial des territoires », les villes intermédiaires peuvent cependant assurer une offre de services supérieurs (universités, recherche, grands équipements culturels ou de santé...) indispensable à l'atténuation des disparités régionales et au renforcement de la compétitivité des régions périphériques. De ce point de vue, elles ont aussi un rôle à jouer dans la mise en œuvre des stratégies de Lisbonne (2000) et de Göteborg (2002) visant à la fois à renforcer la compétitivité européenne et à favoriser un développement plus durable. Notre hypothèse est en fait

que les villes intermédiaires, en constituant des maillages de spécialisations compétitives et complémentaires, pourraient renforcer leur attractivité. En effet elles pourraient, par des partenariats stratégiques, offrir ensemble des avantages comparatifs d'un niveau assez proches de ceux des plus grandes agglomérations, tout en évitant certaines externalités négatives, telles que celles liées à l'étalement urbain (qu'elles maîtrisent plutôt mieux que les métropoles). Cela étant, les villes, quelle que soit leur place dans la hiérarchie urbaine, ne sauraient être regardées comme de simples individualités agissantes. L'efficacité de leur mise en réseau ne dépend pas de simples accords officiels de coopération entre municipalités, mais, beaucoup plus largement, de la démultiplication et de l'interpénétration des réseaux des acteurs locaux qui y siègent (entreprises, universités, institutions politiques, culturelles, etc.) [19]. A cet égard, il faudra notamment analyser la façon dont les villes intermédiaires françaises parviendront (ou non) à tirer parti de la possibilité de créer en commun des Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) pour accroître leur poids dans l'économie de la connaissance.

Depuis la théorie des places centrales de Christaller (1930), l'on sait que les villes sont non pas des objets géographiques isolés, mais des éléments inter-reliés et hiérarchisés de systèmes spatiaux complexes. La stratégie suggérée en faveur des villes intermédiaires procède de cette perspective théorique, en ceci qu'il s'agit bien d'en renforcer le poids global dans l'ensemble de la hiérarchie urbaine. Mais cela ne saurait se concevoir dans un simple jeu d'initiatives isolées et concurrentes – ce qui revient, aussi, à dire que l'Union européenne, les États et les Régions ont un rôle à jouer, en tant que promoteurs de cette stratégie. Il s'agit, de fait, de revaloriser les fonctions supérieures (notamment en termes de services aux entreprises) et le rayonnement de ces villes, en suscitant la formation de nouvelles solidarités urbaines. La construction du polycentrisme passe par l'organisation de « grappes de villes » (selon l'expression utilisée par Kunzmann [20]), organisées en réseaux plus ou moins pérennes et aptes à offrir, collectivement, un niveau de services supérieurs suffisamment attractif. L'image de la grappe est ici pertinente, en ceci qu'elle renvoie à l'idée d'une collection d'unités interdépendantes et articulées les unes aux autres. Cette stratégie implique aussi de renforcer la base matérielle des flux inter-villes de personnes, de marchandises et d'information-communication.

LA MISE EN RÉSEAU DES VILLES INTERMÉDIAIRES DOIT FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT DE COMPLÉMENTARITÉS FONCTIONNELLES

Poser la question du polycentrisme en Europe (en particulier, dans les espaces périphériques) revient, en définitive, à se demander quelles sont les perspectives de

développement en réseau des villes intermédiaires, sachant que cela ne saurait non plus se limiter à la promotion de constellations urbaines ou à de simples partenariats de proximité. La recherche d'une complémentarité fonctionnelle doit l'emporter sur de simples « associations de voisinage », ou de simples regroupements, qui ne seraient imposés qu'en fonction de simples critères de taille et/ou de proximité. C'est peut-être pour avoir oublié cela que certains projets passés n'ont pas répondu aux espoirs de leurs promoteurs, tel l'exemple de la « Métropole-jardin » qui, dans le Val de Loire, voulait associer Orléans, Blois et Tours au sein d'une région urbaine intégrée. La question de la recherche d'une complémentarité fonctionnelle se pose aussi, aujourd'hui, à propos des projets de coopération métropolitaine lancés récemment, en France, en réponse à l'appel de la DIACT. L'heure n'est pas encore au bilan, mais le suivi de cette initiative permettra peut-être, à l'avenir, de mieux évaluer la portée et les limites de la stratégie préconisée pour l'ensemble de l'Union européenne – une stratégie dont l'objectif est d'améliorer le maillage des périphéries européennes, comme au demeurant celui du Pentagone, dont l'organisation spatiale interne est loin d'être parfaitement équilibrée. Ajoutons, enfin, qu'il serait important de prendre en compte les agglomérations transfrontalières, afin d'obtenir une véritable continuité territoriale en Europe. En effet, si le contexte national reste toujours prééminent, certaines relations transfrontalières revêtent des enjeux stratégiques majeurs en ce qui concerne le maillage complet de l'espace européen par les villes intermédiaires.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- [1] Gloersen (E.), *Faut-il des visions spatiales pour construire une Europe polycentrique ?* in Territoires 2030 N° 1, pp. 65-87, 2005.
- [2] Allain (R.) *et al.*, *Le polycentrisme, un projet pour l'Europe*, P.U.R. Rennes, 303 pages, 2003.
- [3] Cattán (N.), *Cities and networks in Europe – a critical approach of polycentrism in Europe*, John Libbey Eurotext, Montrouge, 207 pages, 2007.
- [4] Carrière (J.P.), *Les disparités régionales en Europe : un défi pour l'intégration ?* Revue Pouvoirs Locaux N° 73 pp. 58-64, 2007.
- [5] ESPON 111, *Potentials for polycentric development in Europe*, site web : espon.lu, 352 pages, 2004.
- [6] Carrière (J.P.), *Une réflexion sur la construction du polycentrisme en Europe*, Territoires 2030, N° 1, p. 47-65, 2005.
- [7] CRPM, *Schéma de Développement de l'Espace Atlantique*, 151 pages, 2005.
- [8] Mangazol (C.) Charbonneau (F.) & Lewis (P.), *Villes moyennes et mondialisation : éléments de problématique* in C. Charbonneau F. *et al.* : *Villes moyennes et mondialisation*. Ed. Trames, Montréal, pp. 11-20, 2003.
- [9] Bourdeau-Lepage (I.) & Hurriot (J.M.) *La métropolisation : thème et variations*, in Buisson (M.-A.) et Mignot (D.), *Concentration économique et ségrégation spatiale*, ed. De Boeck pp. 39-64, 2005.
- [10] Dumont (G.F.), *Les métropoles intermédiaires en France : quelle attractivité ?* La documentation Française, DIACT, collection Travaux, 88 pages, 2007.
- [11] Bock (E.) & Carrière (J.P.), *Le développement des villes intermédiaires au Portugal : un enjeu stratégique dans la perspective du polycentrisme*, Sud-Ouest Européen N° 18, pp. 71-85, 2004.
- [12] Bolay (J.C.) & Rabinovich (A.), *Villes intermédiaires en Amérique latine. Risques et potentiels pour un développement urbain cohérent* (pp. 200-215) in Charbonneau (F.) *et al.*, *Villes moyennes et mondialisation*. Ed. Trames, Montréal, 2003.
- [13] Llop Torné (J.M.) & Bellet Sanfeliu (C.), *Intermediate cities profiles and agenda. Second phase of the UIA-CIMES program* (pp. 116-127) in Charbonneau F. *et al.* : *Villes moyennes et mondialisation*. Ed. Trames, Montréal, 2003.
- [14] ESPON 141 : *The Role of Small and Medium-Sized Towns (SMESTO)* site web : espon.lu, 237 pages.
- [15] Cicille (P.) & Rozenblatt (C.), *Les villes européennes, étude comparative...* Paris, La documentation Française, 94 pages, 2003.
- [16] Carrière (J.P.), *Les coopérations entre collectivités : facteurs d'intégration à l'Union européenne ?* Regards sur l'actualité, N° 331, pp. 45-52, 2007.
- [17] Hinfray (N.), *Contribution à l'analyse des processus de construction des territoires transfrontaliers européens* Colloque « Frontières et aménagement », 20 pages, Metz 5-6 juillet 2007 (à paraître dans la revue Mosella).
- [18] Carrière (J.P.), *The urban typologies and the construction of polycentric spatial perspectives : the example of the Atlantic area* in Cattán N. *Cities and networks in Europe – a critical approach of polycentrism in Europe*, John Libbey Eurotext, Montrouge, 207 pages, pp. 15-26, 2007.
- [19] Saint-Julien (T.), *Les villes moyennes en Europe, contexte et défis*, (pp. 20-28) in Charbonneau (F.) *et al.*, *Villes moyennes et mondialisation*. Ed. Trames, Montréal 2003.
- [20] Kunzmann, *Planning for spatial equity in Europe*, *International Planning Studies*, 3 (1) : 101-120, 1998.

La dialectique ville / territoire : une ville qui aspire, ou une ville qui irrigue ?

Le dynamisme de l'économie urbaine ne va pas nécessairement de pair avec l'équité sociale. La croissance attire la croissance, et la ville tend à se regrouper autour des aires de production ou de consommation les plus actives. La ville n'irrigue son territoire que dans la mesure où elle peut en consommer la substance, et les pouvoirs publics ont un rôle à jouer pour atténuer les effets de ce mécanisme sur les populations périphériques.

par **Marie-Françoise CALMETTE** (*)

Sur les 6,5 milliards d'habitants que compte la planète, 50 % vivent dans des zones urbaines. Ce pourcentage – qui était de 2 % seulement en 1800 – devrait dépasser les 60 % en 2030. Il y a dans le monde 24 mégapoles de plus de 10 millions d'habitants, alors qu'il n'y en avait que 4 en 1975. Même si l'Union européenne (environ 7 % de la population mondiale) est plutôt caractérisée par un très grand nombre de petites et moyennes unités urbaines, on y recense plus de 5 000 villes de plus de 10 000 habitants. Qu'est-ce qui pousse les individus et les activités économiques à se concentrer ainsi dans ces « agglomérations » urbaines ? Les villes « aspirent »-elles le territoire ? Ou peut-on espérer qu'elles l'« irriguent » aussi ? Pour l'économiste, la ville est essentiellement la résultante de forces centripètes et de forces centrifuges qui font qu'elle irrigue, parfois, le territoire mais que – le plus souvent – elle l'aspire.

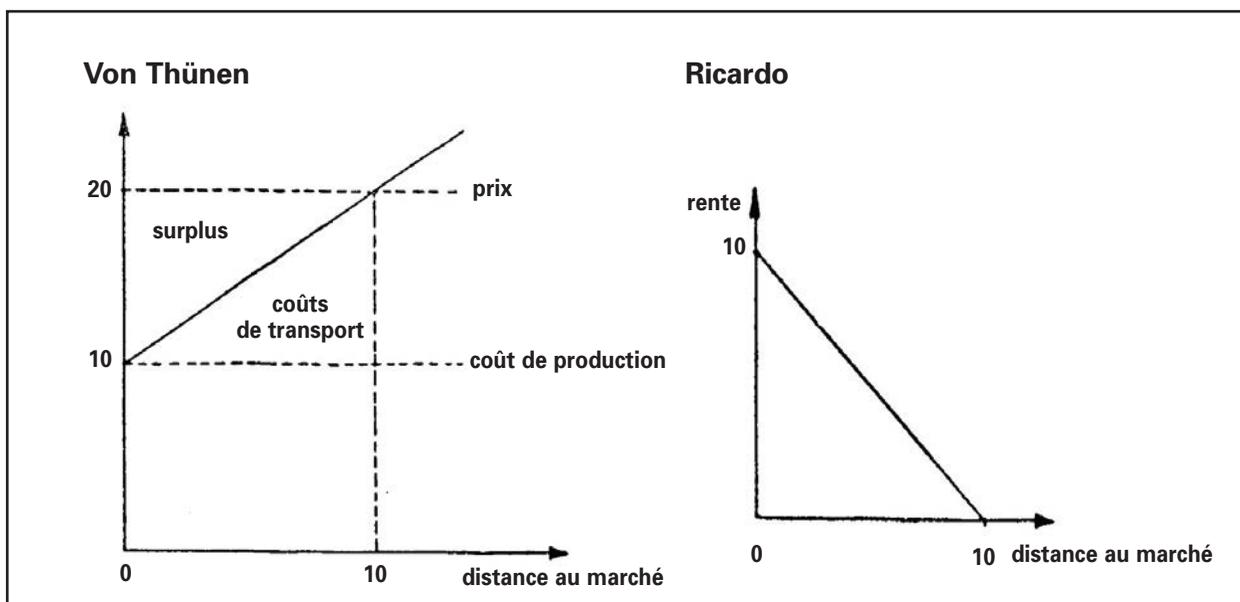
LES PHÉNOMÈNES D'AGGLOMÉRATION

Les modèles économiques s'intéressant aux phénomènes d'agglomération sont la plupart du temps des modèles qui tentent d'expliquer comment les agents

et/ou les activités économiques choisissent de se localiser dans un espace donné. Ils posent la question de l'existence d'un équilibre des localisations comme résultant de mécanismes de prix du marché et de comportements microéconomiques des agents. En ce sens, la question posée par ces modèles est assez conforme à la problématique des modèles classiques d'équilibre économique, qui se demandent si les comportements individuels et non coordonnés des agents peuvent déboucher sur un équilibre général stable. Dans les modèles de localisation, « l'équilibre » correspond le plus souvent à une situation dans laquelle les agents ne sont plus incités (tout au moins, pas à court et moyen termes) à modifier leur localisation.

Faute de place, nous ne pouvons bien sûr ici répertorier tous les modèles de localisation : nous avons choisi de ne faire référence qu'au précurseur le plus célèbre, Von Thünen [11], qui a, le premier, montré le rôle de la ville en tant que marché et l'importance du coût de transport dans la localisation des activités, avant de développer les apports des modèles d'économie géographique.

(*) ARCADE, Toulouse School of Economics – Chercheur associé à l'IDEI, Université Toulouse 1 – Manufacture des tabacs, 21 Allée de Brienne, 31000 Toulouse, France – e-mail:calmette@univ-tlse1.fr.



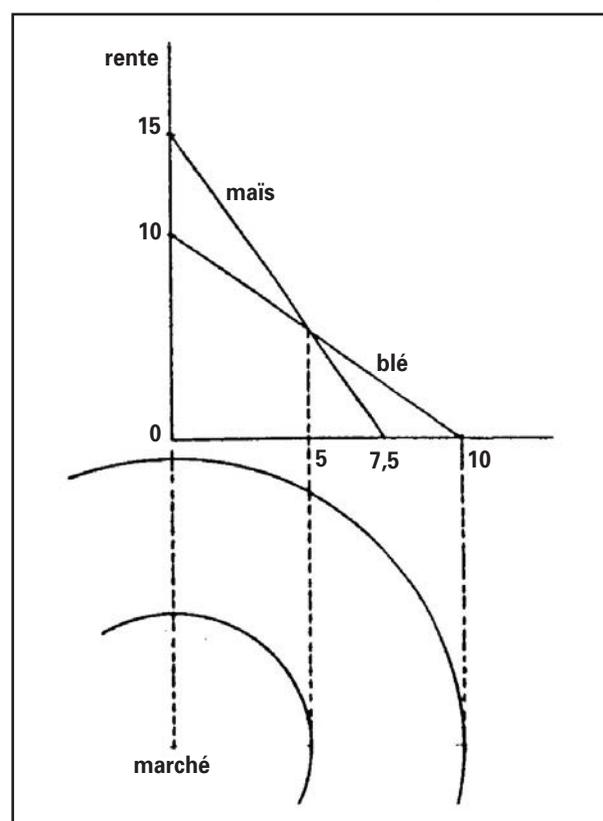
Graphique 1 – La théorie de la rente.

Von Thünen

Von Thünen a cherché à expliquer le schéma de localisation des activités agricoles autour des villes de l'Allemagne préindustrielle (1826). Son modèle repose sur le paradigme formé par les hypothèses standard de l'époque, c'est-à-dire un marché de concurrence pure et parfaite et des rendements d'échelle constants. Son analyse est fondée sur la théorie de la rente de Ricardo [10]. Pour Ricardo, la fertilité des terres est différente selon leur localisation. Les premiers fermiers vont donc exploiter en priorité les terres les plus fertiles, puis les suivants se contenteront de terres moins fertiles (et ainsi de suite), jusqu'à ce qu'il ne soit plus du tout rentable de cultiver le moindre espace. Comme le prix du bien cultivé est unique (concurrence pure et parfaite oblige !), les premiers arrivés vont bénéficier d'une rente maximale. Mais cette rente va diminuer, au fur et à mesure des nouvelles exploitations, jusqu'à s'annuler. Von Thünen, lui, fait l'hypothèse d'une fertilité des terres identique en tout lieu, et base sa théorie sur l'existence d'un coût de transport entre les différentes localisations. Il suppose une plaine homogène (hypothèse classique dans les théories de localisation), au centre de laquelle se situe la ville-marché où s'effectuent tous les échanges des biens consommés par les agents. Il y a plusieurs (n) activités de culture produisant différents biens agricoles, notés $i=1 \dots n$ (orge, blé, maïs...), nécessaires car demandés par les consommateurs. La production d'une unité de chaque bien i entraîne un coût de production c_i , quelles que soient la surface cultivée et sa localisation (rendements d'échelle constants). Chaque bien i est vendu à un prix unitaire (supposé donné et constant) p_i à la ville, jusqu'où il est transporté, moyennant un coût de transport unitaire t_i par unité de distance. Ainsi, chaque bien peut être caractérisé par une «rente», R_i^d , définie comme le surplus d'un producteur du bien i localisé à une distance d du marché

et donnée par : $R_i^d = P_i - c_i - t_i d$. La rente décroît linéairement, en fonction de la distance. Le graphique 1 montre l'analogie entre la rente de Von Thünen et celle de Ricardo, pour un bien dont le coût de production est 10, le prix est 20, avec un coût de transport $t_i=1$.

Comme les fermiers sont rationnels, ils choisissent la localisation des cultures de façon à maximiser leur surplus. Dans le graphique 2, on représente (en ordonnée) la rente liée à la culture de deux biens (le maïs et le blé)



Graphique 2 – La localisation des activités agricoles autour de la ville selon Von Thünen.

en fonction de la distance à la ville (représentée en abscisse). On a supposé des coûts de production unitaire identiques pour les deux cultures ($c_i=10$), un coût de transport unitaire de 1 pour le blé et de 2 pour le maïs, et un prix unitaire de 25 pour le maïs et de 20 pour le blé. Si les biens sont cultivés à la ville ($d=0$), la rente est maximale pour les deux biens. Cependant, elle est supérieure dans le cas du maïs : c'est donc du maïs qui y sera cultivé. Ceci reste vrai quand la distance à la ville augmente, jusqu'à une distance de cinq kilomètres, à partir de laquelle le blé devient plus rentable et commence à être cultivé, jusqu'à une distance maximale de dix kilomètres (point où la rente liée à la culture du blé s'annule). On obtient un équilibre non coopératif des localisations (c'est-à-dire, un équilibre tel qu'aucun fermier n'est incité à modifier la localisation de son activité) par le simple jeu du marché, à condition que le prix d'une unité de terre, à chaque distance r de la ville-centre, soit égal à la rente qui lui correspond. À l'équilibre, la surface consacrée à chaque culture correspond à la surface d'un cercle d'un rayon de cinq kilomètres (pour le maïs) ou d'un anneau (pour le blé) dont le centre est la ville.

La grande leçon de Von Thünen est que la localisation des activités par rapport à la ville dépend essentiellement du coût de transport. Pour lui, incontestablement, la ville *aspire* les activités : les produits les plus périssables (ou les plus coûteux à transporter) sont produits près du marché sur lequel ils sont écoulés, alors que la production des biens les moins fragiles (ou les moins coûteux à transporter) est plus éloignée. Le modèle de Von Thünen montre comment l'existence d'un «centre» suffit à structurer l'utilisation de l'espace par différentes activités économiques dans un marché compétitif.

Ce modèle continue à être utilisé pour expliquer la formation des rentes de localisation dans les villes, ainsi que la distribution résidentielle des agents autour d'une ville mono-centrique.

Les modèles d'économie géographique

Plus d'un siècle et demi après la publication de l'ouvrage de Von Thünen, l'analyse spatiale économique prend un nouvel essor avec la publication, en 1991, des articles fondateurs de P. Krugman [6 et 7]. On y retrouve l'importance des coûts de transport et le rôle de la ville-marché. Bien sûr, les choses ont changé : P. Krugman situe son analyse dans un monde de concurrence imparfaite, avec des produits différenciés (la concurrence monopolistique), les rendements sont croissants et l'analyse économique (qui a fait un immense progrès depuis l'article fondamental de Dixit et Stiglitz [5]) est beaucoup plus complexe.

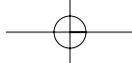
Krugman considère deux régions (ou deux villes, deux départements ou deux pays) séparés par une distance. Dans chacune d'elles coexistent deux types d'activités et

deux types d'agents. Une première activité a pour caractéristique d'être «liée au sol» (production agricole ou minière, par exemple), où la production se fait à rendements constants dans un marché de concurrence parfaite. Cette production nécessite l'utilisation d'une main-d'œuvre, elle aussi localisée (les «agriculteurs»), et immobile. Le deuxième type d'activité est industriel : on y produit un grand nombre de biens différenciés, dans un marché de concurrence monopolistique, avec des rendements croissants. La main-d'œuvre utilisée (les «ouvriers») pour produire les biens industriels est mobile et se déplace de la région où le salaire réel est le plus faible vers la région où il est le plus élevé, la migration de la main-d'œuvre entraînant celle des activités industrielles (et *vice versa*, comme nous le verrons). Krugman fait l'hypothèse d'un coût de transport pour toute exportation d'une unité d'un bien industriel (alors que l'exportation du bien agricole ne subit pas ce coût). Sur ces bases, il analyse les équilibres possibles dans la localisation, la question principale étant : quel sera l'équilibre final des localisations (là encore, tel que plus aucun agent mobile ne soit incité à migrer) ? Dans le cas d'une agglomération de toutes les activités industrielles (et des ouvriers) dans une même région (l'autre région ne conservant que les activités et la main-d'œuvre liées au sol dont elle disposait à l'origine), on parlera de configuration centre-périphérie (C-P). Dans le cas, au contraire, d'une répartition «équitable» des activités et de la main-d'œuvre industrielles entre les deux régions, on parlera de convergence des régions.

Les effets centripètes et les effets centrifuges

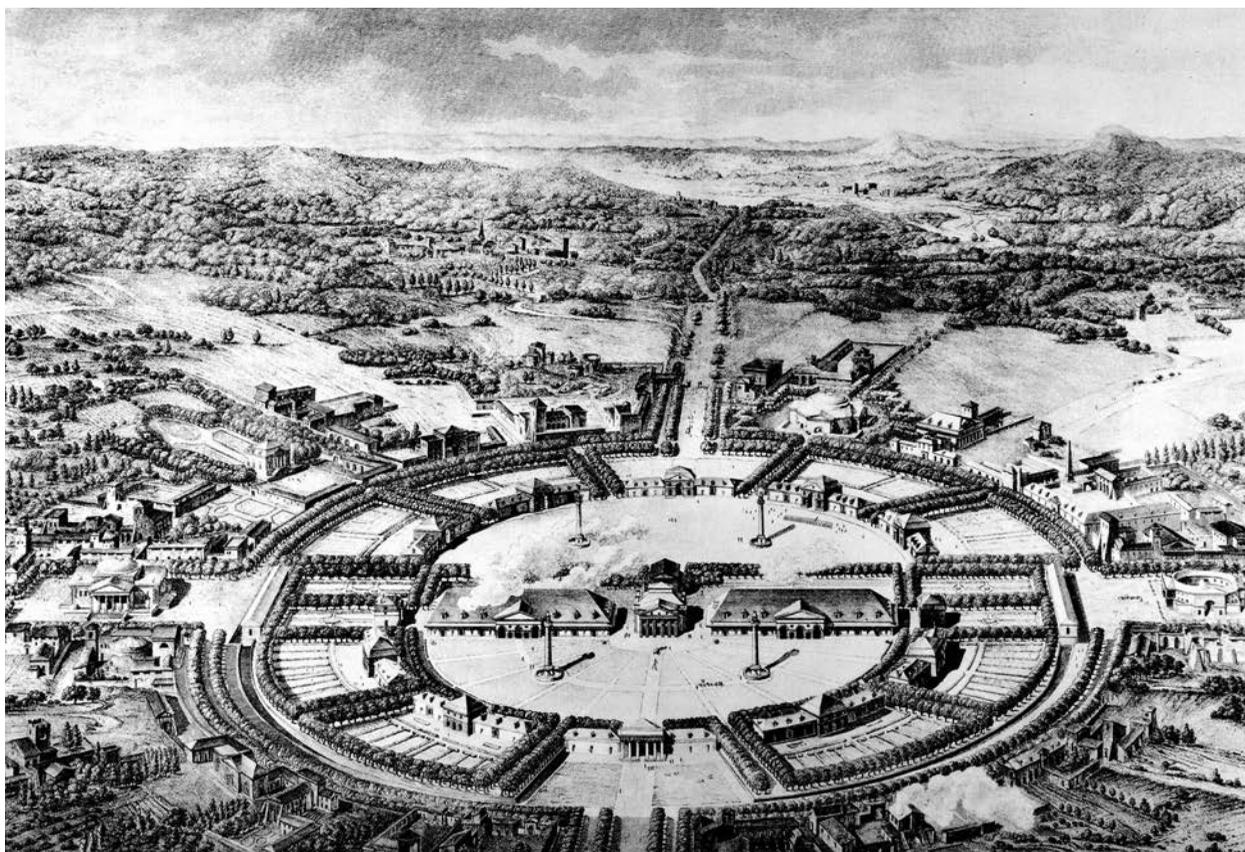
L'équilibre entre les localisations dépend du poids relatif de deux types de forces : les forces centrifuges, qui jouent en faveur de la dispersion des activités (la ville irrigue la région) et de la convergence, et les forces centripètes, qui favorisent l'agglomération des activités industrielles dans un seul lieu et la formation d'une configuration C-P. Ces forces sont une combinaison de mécanismes spatiaux (géographiques) et de mécanismes économiques.

Parmi les forces centrifuges, le rôle des facteurs localisés est essentiel : plus la part des activités liées au sol est grande dans une région, moins les activités industrielles auront tendance à se délocaliser, puisque les facteurs localisés sont aussi des demandeurs de biens industriels et que les industries ont toujours intérêt à se localiser près de leur marché afin de payer un coût de transport minimal. La présence de cultures agricoles, de ressources naturelles, de matières premières, mais aussi de services de proximité (bistrot, boulangerie) ou publics (école, bureau de poste, maternité, etc.) pérennise la demande localisée et joue en faveur d'un maintien de l'industrie. Bien sûr, un coût de transport élevé – argument supplémentaire pour produire le plus près possible de la demande – est aussi une force centrifuge.



Les forces centripètes se résument dans ce que les économistes appellent les économies d'agglomération liées à la proximité spatiale : les économies d'échelle, les économies de coût de transaction, les externalités de connaissance, la diffusion du savoir ou autres formes de *spillover* et – surtout – l'effet de taille de marché, qui font que les activités industrielles ont intérêt à s'installer là où d'autres activités semblables sont déjà instal-

lées. Autrement dit : plus il y a agglomération des activités dans un lieu donné, plus les salariés mobiles (et les activités) ont intérêt à migrer en ce lieu et, ce faisant, plus ils contribuent encore à accroître le salaire réel et à attirer de nouveaux arrivants. Les anticipations des agents, et la coordination de ces anticipations en déséquilibre, sont auto-réalisatrices et aboutissent à des équilibres d'agglomération.



A l'équilibre économique classique, la surface consacrée à chaque culture correspond à la surface d'un cercle d'un rayon de cinq kilomètres, ou d'un anneau, dont le centre est la ville. (Perspective de la ville de Chaux, par l'architecte Claude Nicolas Ledoux, ca. 1770)

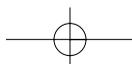
lées. Ces économies d'agglomération sont cumulatives et s'auto-entretiennent : les industries ont une préférence de localisation près des grands marchés (les grandes villes), mais les agents ont aussi une préférence pour une installation proche des industries, car ils vont y trouver du travail et des biens moins onéreux (car il n'y a pas de coût de transport à payer). C'est ce que Krugman appelle le *backward linkage*. De plus, lorsque les industries productrices d'un produit final doivent utiliser des produits intermédiaires en *input*, elles ont intérêt (toujours pour minimiser les coûts de transport) à s'installer près des industries produisant ces *inputs*. Mais lorsque celles-ci décident de leur localisation, elles préfèrent (pour les mêmes raisons) être près de leurs clients : c'est le *forward linkage*. Ces effets centripètes sont encore amplifiés par un mécanisme économique qui a pour effet que le salaire réel des ouvriers de l'industrie est plus élevé là où l'agglomération existe, tout en étant une fonction croissante de la taille de l'agglomération.

Enfin, la formation des agglomérations (et donc des grandes villes) est amplifiée par les politiques publiques, qui vont y développer des infrastructures de communications (aéroports, câblage, métro...) et aider au développement tant des services aux entreprises que du capital humain (secteur tertiaire, laboratoires de recherche, grandes écoles et universités), tout ceci alimentant encore les externalités positives de l'agglomération.

L'équilibre des localisations

Cet équilibre est le résultat du poids relatif des deux forces centripètes et centrifuges et... de l'histoire. Trois points principaux doivent être en effet rappelés :

- la configuration cœur-périphérie est soumise à une causalité circulaire engendrant des phénomènes cumulatifs d'agglomération. La conséquence en est qu'une



fois enclenché, il est impossible d'arrêter le mouvement de concentration des activités, car celui-ci s'autoalimente ;

- toute baisse des coûts de transaction, de transport, de diffusion joue en faveur d'une configuration C-P, car les avantages de l'agglomération (les économies d'agglomération) deviennent alors supérieurs à ses handicaps, liés au fait de devoir payer un coût de transport pour servir les agents situés en périphérie ;
- enfin, les effets de seuil sont importants : il faut un niveau suffisant d'activités concentrées (une taille de marché suffisante) pour que le processus d'accumulation spatiale des activités démarre. Lorsque ce seuil est atteint, un faible changement de la valeur d'un des paramètres importants du modèle (baisse du coût de transport, disparition d'une activité liée au sol, comme la fermeture d'une mine) peut faire basculer brutalement l'équilibre final. D'où l'importance de l'histoire et des conditions initiales (niveaux de taille et de développement relatifs des régions ou des villes) à une date déterminée.

La formation des villes, et plus particulièrement celle des grandes villes (phénomène économique d'agglomération des activités) apparaît, dès lors, comme le résultat logique de l'évolution historique des différents paramètres intervenant dans les modèles d'économie géographique : dans une économie caractérisée par des coûts de transport et de transaction élevés, par de faibles économies d'échelle et par un poids important des activités liées au sol, les activités industrielles ont intérêt à se regrouper à proximité des marchés localisés ; dans ce cas, il n'y a pas (ou il y a peu) d'agglomération(s). Au contraire, dans le cas de coûts de transport faibles, de fortes économies d'échelle et d'un poids important des activités industrielles dans l'économie (par rapport aux activités agricoles ou, plus généralement, liées au sol), il y aura de plus en plus concentration des industries et agglomération des activités. L'évolution des caractéristiques de nos économies depuis plus d'un demi-siècle accentue les effets centripètes : diminution des coûts de transport, réseaux routiers et autoroutiers, développement de l'industrie (et des services qui lui sont liés), production industrielle de masse (afin d'exploiter les rendements d'échelle), diminution drastique des activités liées au sol (exode rural, fermeture de mines)... jouent en faveur de la croissance des villes et de l'émergence de mégapoles (ou « agglomérations » urbaines).

La sensibilité des équilibres de localisation à des changements dans les valeurs des paramètres continue et continuera à entraîner des ruptures brutales dans la géographie urbaine. Ce fut, par exemple, le cas dans les « vieilles » régions minières européennes, jadis prospères : conformément aux prévisions des modèles d'économie géographique, les activités sidérurgiques s'étaient localisées près des *inputs* lourds et coûteux à transporter (le charbon), contribuant ainsi à la création d'agglomérations urbaines. Les activités liées au sol ayant disparu avec la fermeture des mines, le marché

local s'est singulièrement réduit, entraînant le départ d'autres activités et de services de proximité, des fermetures d'écoles, etc., ce qui a encore davantage réduit le marché local, entraînant ces villes dans une spirale auto-entretenu de perte d'activités. Le cas de la Lorraine est, à cet égard, exemplaire. Sur les 27 villes de plus de 10 000 habitants, 18 ont vu leur effectif salarié diminuer, entre 1976 et 1988, de façon dramatique, pour certaines : en 12 ans, Longwy a perdu 66 % de ses effectifs salariés, Esch-Villerupt 57 %, Hagondange 53 et Gerardmer, 41 % (cf. Calmette et Le Pottier [2]).

AGGLOMÉRATION URBAINE : EFFICIENCE VERSUS ÉQUITÉ ?

En conclusion de ce papier, il paraît nécessaire d'aborder le côté normatif soulevé par le phénomène d'agglomération urbaine. Que doivent faire les responsables publics ? Laisser faire, c'est-à-dire laisser certaines villes aspirer toute l'activité économique de leur région ? Ou tenter de contrer ce phénomène ?

Les théories de la croissance endogène ont souligné que l'agglomération des activités est un facteur de croissance, et Lucas [8] a montré le rôle de vecteur d'accumulation des connaissances joué par les villes (voir aussi Baumont [1]). Il est indéniable qu'une configuration cœur/périphérie est, en général, économiquement plus efficiente, tout simplement parce qu'elle permet d'exploiter les rendements d'échelle, les externalités d'agglomération, les *spillovers*. Dans le modèle de Krugman [6], ce résultat se vérifie tout particulièrement, car aucune externalité négative liée à l'agglomération n'est introduite, si bien que la somme des utilités des agents est maximale quand toutes les activités industrielles sont concentrées en un même lieu et minimale lorsque celles-ci sont réparties dans l'espace (voir Calmette, Le Pottier [3]).

Mais cette efficacité de la configuration cœur/périphérie s'oppose à l'équité. En effet, il y a des perdants de l'agglomération : les agents immobiles, restés dans la périphérie (car, justement : immobiles !), dont le revenu réel diminue au fur et à mesure que les activités se concentrent dans la ville, car ils doivent tout importer de celle-ci en payant un coût de transport. Économiquement, et toujours selon le modèle, ceci n'empêche pas que la configuration C-P soit un optimum de premier rang (c'est-à-dire qu'il n'y a pas d'autre configuration qui procure une utilité globale supérieure) puisque les gagnants sont plus nombreux et qu'ils gagnent plus que ne perdent les perdants. Un gouvernement taxant les « riches » en faveur des plus pauvres serait donc capable, au moyen d'une redistribution adéquate, de rétablir l'équité. Cela, bien sûr, n'est pas si simple, pour les raisons suivantes.

Tout d'abord, le résultat de cette redistribution, en matière d'efficacité économique de l'agglomération, doit être nuancé.

Chacun sait que l'agglomération entraîne des phénomènes de congestion : plus la population augmente, plus le marché foncier s'emballe et plus il est coûteux de se loger, de se déplacer. La pollution est un autre effet de l'agglomération, qui peut déboucher sur des catastrophes dans le cas de concentration d'activités dangereuses (chimiques, par exemple). Il y a d'autres externalités négatives, qui sont l'insécurité, les coûts d'approvisionnement, d'administration ou, plus généralement, les coûts de fonctionnement de l'agglomération. Ces externalités négatives sont particulièrement importantes dans les grandes mégapoles des pays sous-développés où, contrairement aux prévisions du modèle (qui est, il est vrai, plutôt adapté aux économies des pays développés), on assiste à un déplacement progressif de la pauvreté vers les centres urbains : selon Dill [4], en 1970, 36 % des pauvres des PVD vivaient dans les villes, 46 % en 1980 et 60 % en 1990. Même dans les pays développés, la pauvreté devient de plus en plus un phénomène urbain, la tendance à une concentration croissante de la pauvreté dans les centres-villes (les « perdants » du phénomène d'agglomération) allant en se renforçant et les faiblesses et disparités économiques et sociales entraînant un déclin de la cohésion sociale. Mais, là encore, économiquement parlant, l'agglomération demeure en général efficiente, même si les économistes savent bien que plus de croissance et plus de richesse globale équivalent souvent à plus d'inégalités, susceptibles d'être apaisées par une politique de redistribution.

Contrairement à ce qu'ils avaient cru pendant longtemps, les pouvoirs publics ne peuvent atténuer les effets centripètes par une amélioration des infrastructures de transport entre le centre et la périphérie. Il a été démontré que toute politique publique visant à améliorer les infrastructures de transport entre régions riches et pauvres a pour effet d'accélérer la délocalisation des industries vers les régions riches (Martin, Rogers [9]). A l'intérieur d'une même région, toute amélioration des communications entre la ville-centre et le reste de la région ou les villes moyennes favorise la ville-centre.

Il reste donc aux pouvoirs publics à adoucir les conditions d'existence des agents de la périphérie en y main-

tenant le plus longtemps possible les infrastructures publiques de formation, d'éducation, de santé, de communication... ce qui, de plus, participera au maintien d'activités « liées au sol » qui ralentiront le phénomène d'agglomération des activités mobiles dans la ville-centre, et la désertification de la périphérie.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- [1] Baumont (C.), Economie géographique et intégration régionale, Document de travail n° 9811, UFR de Science Economique et de Gestion, Université de Bourgogne, 1998.
- [2] Calmette (M.-F.) & Le Pottier (J.), Structure des activités et dynamisme urbain, *Revue d'Economie Régionale*, 1, 1993.
- [3] Calmette (M.-F.) & Le Pottier (J.), Localisation des activités : un modèle bisectoriel avec coûts de transport, *Revue Economique*, 46, p. 900-909, 1995.
- [4] Dill (G.W.), Gérer les mégapoles des pays en développement, *Développement et coopération*, n° 5, p. 10-12, 2002.
- [5] Dixit (A.K.) & Stiglitz (J.E.), Monopolistic competition and optimum product diversity, *American Economic Review* 67, p. 297-308, 1977.
- [6] Krugman (P.), Increasing returns and economic geography, *Journal of Political Economy* 99, p. 483-499, 1991.
- [7] Krugman (P.), *Geography and trade*, Cambridge, MA, MIT Press, 1991.
- [8] Lucas (R.E.), On the mechanics of economic development, *Journal of Monetary Economics*, 22, p. 3-42, 1988.
- [9] Martin (P.) & Rogers (C.A.), Industrial location and public infrastructure, *Journal of International Economics*, 39, p. 335-351, 1994.
- [10] Ricardo (D.), *On the principle of political economy and taxation*, 1817.
- [11] Von Thünen (J.H.), *Der isolierte staat in Beziehung auf Landwirtschaft und nationalökonomie*, Hamburg, Perthes, 1826. Traduction anglaise : *The isolated state*, Oxford, Pergamon Press, 1966.

La croissance urbaine soutenable des villes du Sud. Quelques remarques

La croissance de la population mondiale dans les prochaines décennies se fera surtout dans les grandes villes du sud, à un rythme sans précédent dans l'histoire humaine. Les services à ces populations sont loin de croître à la même vitesse, et les enjeux cruciaux de ce développement urbain sont peu maîtrisés pour le moment.

par **Pierre-Noël GIRAUD**, Professeur à l'École des Mines de Paris

La transition urbaine du Sud est massive, très rapide et concentrée dans de très grandes villes. Aujourd'hui, la moitié de la population mondiale vit en ville. En 2030, la population urbaine atteindra 4,9 milliards d'individus, soit 60 % de la population mondiale. À peu près toute la croissance démographique mondiale se situera dans les villes du Sud, dont la population doublera, passant de deux à quatre milliards. Accueillir deux milliards d'habitants en ville, c'est construire et équiper, chaque année, l'équivalent de sept nouvelles villes de dix millions d'habitants, soit sept « Shanghai » ou « Jakarta », ou encore dix « Londres » par an. Bref, une croissance urbaine massive.

Dans les pays du Sud, la croissance de la population urbaine est, par ailleurs, bien plus rapide que dans le monde riche : 2,3 % (contre 0,4 %). Cette rapidité est sans précédent dans l'Histoire, du moins à cette échelle : Londres a mis cent trente ans pour grossir de un à près de huit millions d'habitants. Mais il n'aura fallu que quarante-cinq ans à Bangkok, trente-sept ans à Dhaka et vingt-cinq ans à Séoul pour faire le même bond démographique.

La troisième caractéristique de la croissance urbaine au Sud, c'est la concentration de la population dans les Très Grandes Agglomérations (TGA) et dans les

« méga-villes » (agglomérations, respectivement, de plus de 2 et de plus de 10 millions d'habitants). En 1975, cinq villes dans le monde dépassaient les 10 millions d'habitants, dont trois dans les pays du Sud. Ce nombre atteindra vingt-trois en 2015, et toutes, sauf quatre, seront situées dans les pays du Sud.

Cette transition urbaine, massive et rapide, et la décentralisation politique en cours dans les pays du Sud font des dynamiques urbaines un enjeu crucial du développement soutenable*. La ville pauvre à croissance démographique rapide est, ainsi, à la fois un sujet et un objet du développement soutenable.

Définir ce que serait le développement soutenable d'une ville pauvre en croissance démographique rapide mériterait, à soi seul, de longs développements. Ce n'est pas notre propos ici. Nous ne partons donc que d'une définition a priori de ce qu'est le développement soutenable d'une ville. La ville attire, parce qu'elle offre normalement à un pauvre plus de possibilités d'augmenter ses revenus, par son travail, que le monde rural qu'il a

* Le terme soutenable est proche du *sustainable* de l'expression anglaise *sustainable development*. On utilise *développement soutenable* en français quand on veut insister sur le caractère supportable du développement (ndlr).

quitté. La ville offre plus d'opportunités. Mais pour qu'il en soit ainsi, encore faut-il que la vie y soit possible, c'est-à-dire que l'essentiel de son temps ne soit pas utilisé simplement à y survivre, et qu'il lui en reste pour trouver de quoi améliorer ses revenus. Il faut aussi que la ville soit accessible, qu'on puisse s'y déplacer à faible coût, pour pouvoir saisir réellement les opportunités qu'elle offre. On peut donc, finalement, avoir une vision minimaliste « d'ingénieur » de ce que serait le développement soutenable d'une ville : elle devrait fournir à tous ses habitants les services urbains essentiels. De l'eau et de l'assainissement, de l'électricité, une voirie qui permette les déplacements, et donc l'approvisionnement. Une ville, aussi, qui offre des espaces de travail au petit commerce et à l'artisanat, et des transports urbains bon marché.

Il s'agit là, avant tout, de la dimension d'équité sociale du développement soutenable. Mais constatons que ces objectifs servent aussi celui de la soutenabilité environnementale. Car c'est en apportant l'eau et l'assainissement que l'on évite les pollutions massives des eaux de surface et des eaux souterraines. Et c'est avec une voirie efficace, des transports urbains de masse, et l'électricité, qu'on minimise les émissions atmosphériques.

Comment faire pour apporter – à tous –, dans une ville, de l'eau, de l'assainissement, de l'électricité et des transports ? Comment financer ces investissements ? Disposons-nous des techniques qui permettent de produire ces services à des coûts supportables pour les plus pauvres ? Doit-on (et peut-on) faire jouer la solidarité, à l'intérieur de la ville, entre les riches et les pauvres, pour financer ces investissements ?

Puisqu'un développement urbain soutenable est à l'évidence central pour le développement soutenable de la planète, ces questions sont de toute première importance. Même si l'on admet que le développement soutenable ne s'y réduit pas, elles en sont incontestablement un aspect essentiel. Dans cet article, je ne prétends naturellement pas y répondre. Je me contenterai de proposer quelques remarques, issues d'un ensemble de thèses que j'ai eu le plaisir de diriger à l'École des Mines de Paris et dont les auteurs sont Joël Ruet, Augustin Maria et Benoît Lefèvre (1).

Ces remarques portent sur trois questions : a) l'importance actuelle, qui va peut-être encore s'amplifier, de l'habitat illégal, dont font partie des bidonvilles, et de la manière dont il est traité ; b) la question des subventions croisées, et plus généralement du financement des services urbains essentiels et, enfin, c) la question de l'existence des technologies adéquates pour répondre aux besoins des pauvres dans les villes pauvres.

LES BIDONVILLES ET LA FOURNITURE DES SERVICES URBAINS ESSENTIELS

Toutes les grandes villes du Sud abritent un nombre important de bidonvilles, ainsi que d'autres types d'habi-

tat, mieux construit en général, mais également illégal. Il en existe même en Chine, malgré le contrôle théoriquement étroit qu'exercent les autorités sur l'exode rural. Ne serait-ce que l'habitat, sur leurs chantiers mêmes, de la plupart des ouvriers de la construction est une forme d'habitat de ce type. Entre 20 et 50 % des habitants effectifs d'une ville du Sud relèvent de l'habitat illégal, sans titres bien définis de propriété ou de jouissance.

Toutes les prévisions indiquent que ce phénomène, loin de se réduire, pourrait même s'amplifier. Il est dû au fait que la croissance démographique est toujours plus rapide que l'offre privée formelle et l'offre publique de logements. Par ailleurs, cette offre est faite à des prix qui, sauf subventions massives de l'offre publique, ne sont pas supportables pour les plus pauvres des habitants de la ville. Ils se débrouillent donc, comme ils le peuvent. Les plus aisés d'entre les pauvres ont recours à une offre informelle de logements, en général bâtis en dur et de type R+2, dans le meilleur des cas avec un tracé de voirie correct, c'est-à-dire permettant le passage aux moins de petits camions et, ultérieurement, de canalisations enterrées. Mais ce sont des lotissements illégaux, avec des titres de propriété parfois très incertains. Les plus pauvres des pauvres s'installent et construisent eux-mêmes, sur des terrains publics ou privés, parfois (et même, fréquemment) soumis à des risques d'inondations ou de glissements de terrain.

Cette illégalité a d'importantes conséquences sur la fourniture des services urbains essentiels. En effet, sauf exceptions (qui résultent toujours d'une espèce de marchandage politique), les prestataires municipaux ou privés formels de ces services ne sont pas autorisés à les délivrer à un habitat illégal. En effet, cette fourniture pourrait être, par la suite, revendiquée par les occupants comme une reconnaissance « de facto » donnant droit à un titre de propriété, ou rendant de toutes façons une expulsion ultérieure plus difficile. Les habitants de ces zones sont donc délibérément ignorés par le secteur public et privé formel, et renvoyés au secteur informel pour la fourniture de services urbains. Les réseaux d'eau, d'assainissement et d'électricité s'arrêtent aux portes des bidonvilles. La voirie officielle et les stations des réseaux de transports publics n'y pénètrent pas, voire les ignorent totalement. Naturellement, les réseaux font l'objet, en bordure du bidonville, de nombreux branchements « illégaux », et par conséquent de « vols d'eau ou d'électricité », plus ou moins tolérés.

L'attitude des municipalités et des gouvernements à l'égard des populations en habitat illégal est donc un élément déterminant de l'offre de services urbains essentiels. La politique encore la plus largement répandue consiste à affirmer la vocation des bidonvilles à être rasés et celle de leurs habitants à être relogés en périphérie, et qu'il ne faut surtout pas les aménager en attendant leur éradication. De fait, des opérations de ce type sont régulièrement menées par les autorités en

(1) Voir les articles plus techniques publiés par ces auteurs sur le site du Cerna/École des Mines/Paris Tech : <http://www.cerna.ensmp.fr>.

charge, mais sans jamais parvenir à éradiquer les bidonvilles. En effet, une partie des habitants délogés déserte une grande banlieue où ils ne trouvent pas de travail, et qui est trop éloignée de la ville. Ils reviennent s'installer ailleurs, mais en ville. D'autre part, ces opérations ne sont jamais quantitativement à la hauteur du nombre d'habitants à déplacer. En effet elles sont, malgré tout, coûteuses pour la municipalité. Sauf, naturellement, si celle-ci participe à la capture de la plus-value foncière, qui est un général le moteur profond de ce genre d'opération. Les bidonvilles perdurent donc, ils renaissent perpétuellement de leurs cendres, et leurs habitants ne peuvent pas prétendre aux services essentiels urbains, sauf à les obtenir par des voies politiques s'ils ont le droit de vote dans la ville (ce qui n'est évidemment pas toujours le cas).

Minoritaires, mais dans certains cas anciennes, il existe cependant des politiques qui consistent à restructurer les bidonvilles, et plus généralement, l'habitat illégal. Il s'agit d'abord d'ouvrir quelques voies, de faire des remembrements et de monter en hauteur, pour récupérer l'espace libéré au sol. En Afrique du Nord, on appelle cette politique : transformer le bidonville en « médina moderne ». En général, cependant, il faut reloger, ailleurs, de 10 à 20 % des habitants. Mais naturellement, on imagine aisément les principaux problèmes soulevés par la mise en œuvre de ce genre de politique. Ils proviennent, en amont, de l'identification de qui habite dans le bidonville et, donc, de qui va avoir droit, gratuitement, à quelque chose comme un titre de propriété au cœur de la ville, et en aval, du fait que cette restructuration provoque généralement une forte hausse des prix du foncier et du bâti, qui fait que la population du bidonville change rapidement et que les plus pauvres sont contraints de le quitter, ou y trouvent intérêt.

S'agissant des lotissements illégaux, en général développés en périphérie sur des terres agricoles par des opérateurs privés, et dont la qualité tant du bâti que de l'organisation spatiale est meilleure que celle d'un bidonville intra-urbain très dense, il suffit a priori de « légaliser » le nouveau quartier et d'y étendre les réseaux. La construction des infrastructures permettant de fournir les services essentiels apporte naturellement une plus-value aux bâtiments et aux terrains restant à lotir, que la municipalité peut tenter de récupérer en partie pour financer ces investissements, à condition d'avoir clarifié la question des droits de propriété.

Le propos n'est pas ici de discuter ces politiques, mais simplement d'indiquer qu'elles sont un préalable à la question d'une politique de fourniture universelle de services urbains essentiels.

Le financement des services essentiels et la fragmentation urbaine

Jean-Marie Cour (2) et Michel Arnaud ont été sinon les seuls, du moins parmi les très rares experts à avoir

essayé, sur la base d'enquêtes approfondies en Afrique, d'évaluer le coût des « investissements de peuplement urbain », pour les citer. Leur analyse montre que dans les pays les plus pauvres, particulièrement en Afrique, ces investissements, pourtant calculés au minimum, ont besoin d'être subventionnés. Si cela est vrai de toutes les villes d'Afrique, cela signifie que la subvention doit venir de l'extérieur. Ce résultat est bien sûr très important, car il indique bien la nécessité – aujourd'hui, heureusement, de plus en plus reconnue – que les aides publiques au développement, sans négliger la santé et l'éducation, qui ont été leurs grandes priorités ces dernières années, s'intéressent à nouveau au financement des infrastructures, en particulier urbaines.

Mais je voudrais aborder la question du financement sous un autre angle, ne serait-ce que parce que ce qui est vrai en Afrique subsaharienne ne l'est plus dans un certain nombre de villes d'Asie, où l'on a, à la fois, de 30 à 40 % d'habitants dans les bidonvilles, une classe moyenne émergente rapidement et une étroite couche de cadres et d'hommes d'affaires très riches et entièrement globalisés.

La première question qui se pose est de savoir si les habitants les plus pauvres d'une ville peuvent payer à leur coût complet les services urbains. Cette question a été, jusqu'à très récemment, assez mal posée. En effet, un certain nombre d'enquêtes avaient montré que l'habitant d'un bidonville indien, qui achète son eau par seau à un camion-citerne (la forme moderne du porteur d'eau médiéval), la paye plus cher, au litre, que le tarif municipal de l'eau au robinet proposé à un bourgeois de la ville. Beaucoup d'acteurs importants du développement, dont la Banque Mondiale, en ont conclu un peu vite que les pauvres pouvaient donc payer le service municipal. Les calculs montraient même qu'ils pouvaient payer le service municipal à son coût total, car il restait moins cher au litre que l'eau des citernes du secteur informel privé ! De cette constatation, on a conclu que non seulement « l'eau doit payer l'eau », en bonne doctrine économique, mais que « même les pauvres peuvent payer l'eau municipale à son coût complet ». On en déduisit les prescriptions suivantes : premièrement, tarifier l'eau à son coût complet ; deuxièmement, confier la gestion des services publics à des acteurs dont c'est le métier et qui sauront étendre les réseaux à tous, à savoir les grands opérateurs internationaux privés. D'où, l'engouement pour le « partenariat public-privé ».

Malheureusement, des études plus approfondies ont prouvé qu'il n'en était rien. Si les pauvres achètent en effet le litre d'eau plus cher que les riches, ils en achètent beaucoup moins, car ils savent bien que, de plus, cette eau est polluée... Même dans un pays à revenus intermédiaires comme le Maroc, des enquêtes minutieuses engagées après que le Roi eut décidé de lancer un grand programme pour apporter les services essen-

(2) Voir, par exemple : http://www.iddri.org/Activites/Seminaires-reguliers/05_6_cour.pdf.

tiels à tous dans tous les bidonvilles du pays ont montré qu'une bonne partie de la population pauvre pouvait à la rigueur payer les coûts d'opération et de maintenance des services, mais ne pouvait certainement pas en payer le coût complet. Et ceci, même dans l'hypothèse où le coût complet serait réduit parce qu'on utiliserait, pour alimenter ces quartiers, des techniques « adaptées » et meilleur marché (nous y reviendrons).

Il est donc nécessaire de financer l'eau pour tous autrement qu'en faisant payer à tous le vrai prix de l'eau. Il faut avoir recours, soit à des subventions croisées, les riches payant plus cher que le coût et les pauvres moins, soit à des subventions venant de l'extérieur du système. Cela n'a en vérité rien d'étonnant : il en a été ainsi en Europe et aux États-Unis, quand, à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, les grandes villes ont entrepris de raccorder tout le monde aux réseaux. Il y eut des subventions croisées importantes et, grâce à l'inflation, ce sont les rentiers qui, dans leur ensemble, ont financé les investissements de peuplement urbain en prêtant de l'argent à des taux qui, quand ils n'étaient pas négatifs, étaient tout de même très faibles.

Il en est de même aujourd'hui dans les pays pauvres et émergents. Une forme de subvention est nécessaire, ou alors, il faut renoncer, à court et moyen terme, à l'objectif d'une fourniture pour tous. Mais la situation est bien différente et ce, pour trois raisons. La première est la rapidité même de la croissance urbaine, la seconde est que les rentiers sont beaucoup mieux organisés désormais, et qu'il est devenu fort difficile, dans le monde actuel, à une municipalité de s'endetter à des taux d'intérêts réels négatifs, la troisième est que les subventions croisées sont aujourd'hui rendues probablement plus difficiles par l'affaiblissement des solidarités objectives entre riches et pauvres au sein des villes du Sud.

On sait que les épidémies de choléra qui ont touché certaines villes européennes au milieu du XIX^e siècle ont fortement poussé les municipalités à apporter l'eau potable à tous et à assainir la ville. Aujourd'hui, les riches des pays émergents ont facilement accès aux antibiotiques... À l'époque où les villes européennes se sont équipées, la technique qui apparaissait comme la plus efficace était la technique des réseaux centralisés (3). Si bien que, dès que les classes moyennes ou riches étaient prêtes à financer l'arrivée du réseau jusqu'à elles, les extensions aux pauvres voisins pouvaient être facturées au seul coût marginal d'extension, bien inférieur au coût moyen. Aujourd'hui, toujours dans les villes indiennes, on voit des quartiers entiers, las d'attendre l'arrivée du réseau municipal, s'organiser pour puiser l'eau dans la nappe phréatique, la traiter, et même la recycler. Il s'autonomisent ainsi techniquement du réseau centralisé... En matière d'électricité, l'autoproduction (ne serait ce qu'en tant que moyen de secours), se généralise dans les lotissements aisés et les entreprises, en raison de la très mauvaise qualité du service en réseau. De même, dans le domaine des transports, les riches exigent des périphériques, des radiales et des

ouvrages de franchissement des carrefours destinés à décongestionner la ville et à leur permettre d'utiliser leur automobile, alors que les pauvres auraient le plus grand besoin de systèmes de transports en commun rapides et peu coûteux, tels les BRT (Bus Rapid Transit).

On peut voir, dans cet affaiblissement des solidarités objectives intra-urbaines, dont les causes sont évidemment multiples (l'évolution des techniques en faisant incontestablement partie), une des raisons des grandes difficultés à financer l'extension à tous des services urbains essentiels. Les riches, encore peu nombreux, plutôt que d'être lourdement taxés, préfèrent trouver des solutions à leur échelle. Ils font, en quelque sorte, sécession de la ville. La technique leur en donne aujourd'hui des moyens qui n'existaient pas, en Europe, au début du XX^e siècle...

Si d'autres solidarités objectives, ou une solidarité simplement politique, ne parvient pas à se substituer à ce relâchement des liens objectifs, on ne peut exclure que la situation perdure, voire empire et que la sécession des riches – ce que certains urbanistes appellent la « fragmentation urbaine » – ne s'aggrave. Si l'on partage cette analyse, on ne peut manquer de considérer que l'affirmation, dominante il y a encore quelques années, que les partenariats public-privé allaient largement résoudre le problème du financement de la fourniture des services essentiels, au moins dans les grandes villes globalisées du monde émergent, manifestait une certaine naïveté.

On peut également regretter la doctrine actuelle, qui affirme que les services d'eau, d'électricité ou, de transport sont plus efficacement produits par des entreprises distinctes. On constate, en effet, que le consentement à payer, même des plus pauvres, est plus élevé, par exemple, pour l'électricité que pour l'assainissement. La raison en est simple : les conséquences d'un mauvais assainissement ne sont pas toujours immédiatement ressenties. Il s'agit d'externalités négatives qui s'exercent parfois de façon dramatique, mais différée, par exemple en polluant les nappes dans lesquelles, faute de fourniture par le réseau, des quartiers entiers sont obligés de puiser leur eau. La correction de ces « imperfections de marché » justifierait des subventions croisées, de l'électricité vers l'assainissement. Il n'est certes pas impossible de le faire, même quand les deux services sont proposés par des entités indépendantes. Mais les municipalités allemandes avaient réussi, au sein des « Stadtwerke », une gestion efficace et une mutualisation du financement des services essentiels, qui permettaient des subventions croisées entre ceux pour lesquels le consentement à payer était le plus élevé et ceux pour lesquels il était nécessaire d'internaliser certains coûts sociaux. On pourrait, dans les municipalités du Sud, en tirer aujourd'hui quelque leçon.

(3) Sur l'histoire des systèmes techniques de l'eau, voir Bernard Barraqué et sa thèse des « Trois âges de l'eau ».

Les techniques disponibles sont-elles adéquates ?

La question est légitime, puisque l'urbanisation rapide du Sud présente des caractéristiques singulières. Les techniques actuelles ont répondu aux besoins de villes aujourd'hui riches. Sont-elles capables de répondre à la demande singulière des villes émergentes ? Ayant étudié cette question en détail à propos de l'eau, de l'électricité et les transports, nous sommes parvenus aux convictions suivantes. Les briques techniques existent qui, correctement assemblées, permettent une offre de services à même, moyennant la résolution des problèmes légaux et de financement précédemment évoqués, de placer ces villes sur une trajectoire soutenable, à la fois sur le plan social et sur le plan environnemental. Cependant des innovations institutionnelles considérables restent à faire pour mettre en œuvre ces techniques d'une manière efficace et adaptée.

On sait qu'il est, en pratique, impossible de séparer l'innovation technique de l'innovation organisationnelle. Mais ce sont ces dernières, les innovations d'organisation, qui sont aujourd'hui décisives et qui feront demain évoluer les techniques, probablement dans les pays émergents eux-mêmes. C'est, aujourd'hui, en effet, dans les pays émergents que se trouvent les marchés de masse pour un développement urbain et plus généralement énergétique soutenable. Il y a là matière à une coopération fructueuse entre, d'une part, les firmes globales d'origine occidentale qui maîtrisent les savoir-faire anciens et les briques techniques indispensables à la conception de systèmes innovants et bons marchés et, d'autre part, les firmes et institutions des pays émergents, qui devront les mettre en œuvre et les développer. Des partenariats public-privé, certes, mais aux objectifs recentrés sur l'innovation technique et organisationnelle en coopération avec les acteurs émergents, et non plus seulement sur la résolution de problèmes de financement. On peut déjà voir ce processus à l'œuvre. C'est dans les villes des pays émergents qu'ont été conçus et mis en œuvre, avec la collaboration technique de certains grands fontainiers internationaux, les réseaux d'eau et d'assainissement « condominaux », en partie construits

par les habitants eux-mêmes, gérés et entretenus par eux, et qui, avec des techniques un peu plus « frustes », sont parvenus à diviser par deux le coût des services.

S'agissant de l'électricité, plutôt que de se la faire voler par des branchements sauvages et déstabilisants pour le réseau, certaines compagnies ont obtenu du pouvoir politique le droit d'installer des compteurs collectifs en bordure des zones d'habitat illégal, lorsque des associations des résidents prenaient en charge :

- 1) la distribution au-delà du compteur, selon des normes techniques simplifiées ;
- 2) la collecte des paiements. Il s'agit donc d'une innovation institutionnelle dans la distribution, combinée à une adaptation des normes techniques.

Dans le domaine des transports, le BRT (Bus Rapide Transit) est un moyen de transport rapide de masse, particulièrement bien adapté à beaucoup de villes du Sud. Pour des capacités et des vitesses de transport du même ordre, il est beaucoup moins cher, en investissement initial, qu'un métro. Quand il est bien géré, les coûts d'opération et de maintenance peuvent être entièrement couverts par la vente des tickets, lesquels restent cependant abordables pour les plus pauvres. Or, le BRT est une invention technico-institutionnelle des villes du Sud. Tous les éléments proprement techniques n'ont rien que de très ordinaire, mais la mise en place d'un réseau de BRT au sein d'un tissu urbain et d'un système de transport (largement privé et informel) existant, est une véritable innovation institutionnelle, différente pour chaque ville.

Qui la municipalité considère-t-elle comme un habitant de la ville ayant les droits associés à ce statut ? En d'autres termes, comment sont traités les « sans-papiers » de la ville ? Quel degré de solidarité les riches sont-ils contraints, ou prêts, à accepter à l'égard des pauvres de la même ville ? Quelle est la capacité des municipalités et quelles sont leurs incitations à trouver les solutions institutionnelles adéquates à la mise en œuvre de techniques qui, pour l'essentiel, existent ? Telles sont, selon nous, des questions dont les réponses conditionnent de façon essentielle le caractère soutenable de l'explosion urbaine des villes du Sud.

Ville illégale, ville vivante : l'exception méditerranéenne

VILLES ET TERRITOIRES

Sur les rives de la Méditerranée, le désordre urbain est la norme. La ville bouge, se transforme, selon les flux de populations, les besoins et les compromis sociaux ou politiques. Cette ville forme un vivant contraste avec la ville légale, réglementée et planifiée de l'Occident.

par **Colette VALLAT**, Professeur, Paris 10, Mosaiques-Louest-UMR 7145

En Occident, la ville, pour s'ériger, semble toujours devoir répondre aux injonctions de plans et de règlements encadrant de façon drastique les initiatives individuelles. Berceau d'antiques civilisations, lieu où sont nés les archétypes de la *polis* et de l'*urbs*, le bassin méditerranéen n'en connaît pas moins des processus d'urbanisation qui échappent à toute règle. Une ville non planifiée, vigoureuse de par sa population et inventive dans ses formes, caractérise tous les rivages de la mer Méditerranée, conquis par un mal-urbanisme qui s'accompagne, au Nord comme au Sud, de graves dysfonctionnements.

La variété du vocabulaire désignant cette anomalie urbaine témoigne de son ampleur et de sa banalité. Les *douars* (villages) du Maghreb deviennent des *Asabiyyas* et/ou des *dhawâhî* (banlieues) dans l'Est du bassin, mais toujours *Ashaw'yyah* (aléatoires, spontanées), tandis que la rive Nord rassemble des *bairros di latas* (quartier de planches) au Portugal, des *borgate* (bourgades) en Italie, des *chabolas* (baraques) en Espagne, que les *gecekondu-lar** en Turquie, sont « posés en une nuit » et qu'Athènes pratique l'*Antiparokhi* (contre-échange). Ce phénomène est souvent qualifié de « spontané ». Mais, sans doute vaut-il mieux employer les expressions d'habitat illégal, de constructions illicites, de quartiers « abusifs », car, si cette ville échappant à l'aménageur est le résultat d'une somme d'initiatives individuelles, elle n'en est pas moins une réponse obligée à un certain nombre de carences urbanistiques, et en aucun cas le résultat de choix délibérés de ses habitants.

AUTOCONSTRUCTION ET ILLÉGALITÉ : UN AUTRE AMÉNAGEMENT POUR LES VILLES

L'urbanisation illégale, un trait commun aux villes méditerranéennes

Au Sud comme au Nord, les villes méditerranéennes sont cernées par des périphéries construites très largement en contravention aux plans d'urbanisme. Le phénomène a pris une ampleur d'exception au Caire où, dès la fin des années 1970, deux millions d'habitants logeaient dans des zones illégales (1). Remarquable au Maroc (un tiers de la population de Casablanca colonise des zones non constructibles), il caractérise aussi l'Algérie où les *douars* sont devenus des « villages-quartiers » (2) rassemblant 400 000 bâtiments construits

* gecekondu-lar : pluriel du mot gecekondu (turc), qui signifie, littéralement : « il s'est posé durant la nuit ».

(1) El Kadi (G.), *L'urbanisation spontanée au Caire*, Fasc. de recherche, 18, Tours, URBAMA, 1987.

(2) Semmoud (B.), Planification ou Bricolage ? Quelques aspects de la planification urbaine en Algérie, *Cahiers d'URBAMA*, 14, 1998 ; La ville en Algérie « modèle » méditerranéen ? « modèle » européen ?, *Les Méditerranées dans le monde, Cahiers scientifiques de l'Université d'Artois*, Artois Presse Université, 96-117, décembre 1999. Souiah (S.A.), *Les douars péri-urbains de l'Ouest algérien. L'Habitat populaire non réglementé des périphéries urbaines*, thèse, Université de Pau, 1997.

sans permis. L'expansion non réglementée est aussi notable dans la partie orientale de la Méditerranée. En Syrie, 30 % des Damascènes colonisent la *Ghouta*, une oasis fertile et réservée à l'agriculture, d'après le plan d'urbanisation (figure 1). En Turquie, dès 1995, l'habitat illégal réunissait 65 % des Stambouliotes ! Désigné, depuis 1947, par le terme de *gecekondü*, cet habitat n'est pas assimilable aux classiques bidonvilles (3), car il se compose de bâtiments « en dur » qui n'ont rien de précaire (figure 2). Au nord-ouest, Rome rassemble, dans les *borgate* (4), *casette* (pavillons) et *palazzi* (immeubles collectifs) présentant désormais un certain luxe (figure 3). Là, plus de 300 000 personnes ont investi, sans droit, l'Agro Romano. De même l'Attique est « grignotée » par la croissance athénienne, tandis qu'à Lisbonne, 51 % des *bairros di latas* (5) sont au centre, localisation spécifique, accompagnée de la grande pauvreté des matériaux constituant des *barracas* (baraques) de plusieurs étages. Ceci conduit à s'interroger sur leur classification : sont-ils de classiques *slums* ou relèvent-ils d'une forme d'habitat sous-intégré plus proche de manifestations urbaines caractéristiques de pays économiquement peu développés ?

Paysages de travaux, paysages du chaos urbain

La périphérie informelle des villes méditerranéennes est remarquable, de par ses paysages semblables à un chantier vaste et mouvant. Ainsi, en Italie, jusqu'à 40 % des constructions des *borgate* ne disposant pas encore d'une toiture complète sont pourtant déjà habitées ! A Athènes, à Alger ou à Damas, nombreuses sont les bâtisses dont les structures porteuses sont en suspens : les fers jaillissent des terrasses, attendant que le propriétaire-constructeur ait suffisamment d'argent pour marier sa fille et la loger au-dessus de chez lui, ou pour

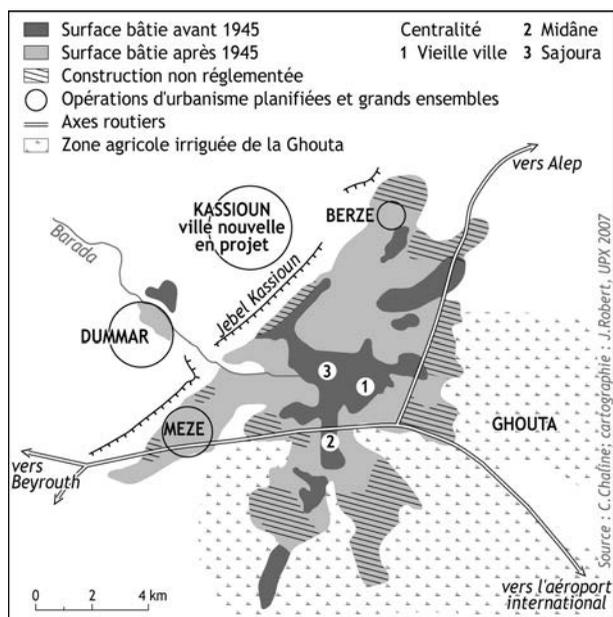


Figure 1 – L'expansion de Damas.

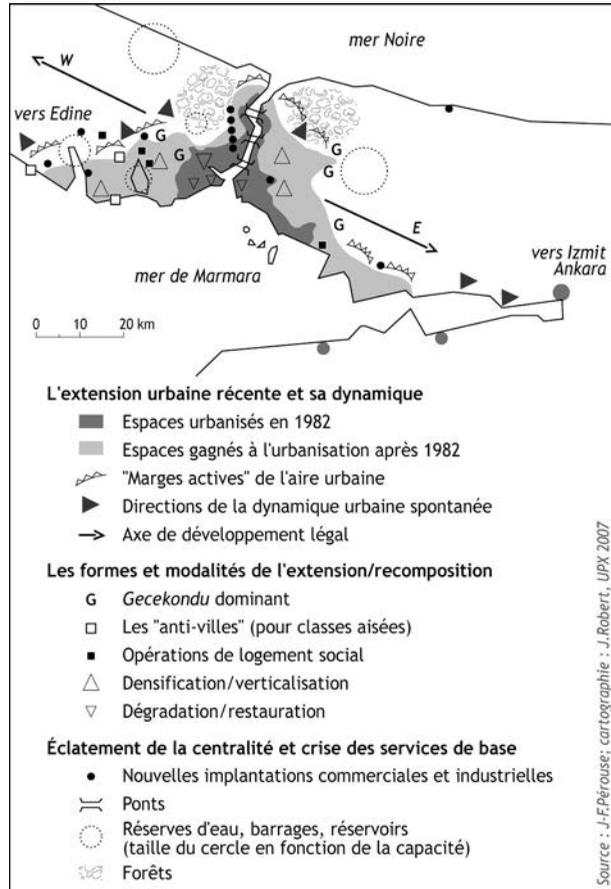


Figure 2 – Illégalité et dynamisme de l'extension urbaine à Istanbul.

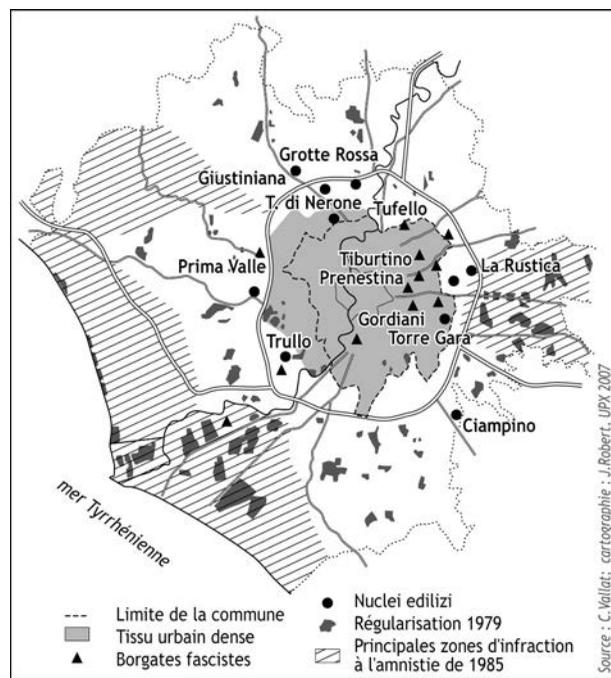


Figure 3 – Typologie des borgate romaines.

(3) Pérouse (J.-F.), Istanbul, grande inconnue et métropole malgré elle : premiers repères, *Petites et grandes villes du Bassin méditerranéen, études autour de l'œuvre d'Eienne Dalmaso*, éd. Vallat (C.), Collection de l'Ecole française de Rome, 246, Rome, 269-287, 1998.

surélever l'immeuble à des fins spéculatives. A ce sujet, la nomenclature du recensement lisboète est éloquent, qui catalogue des *barracas* et *outros alojamentos nao clas-sicos* (barraques et autres logements non classiques) ! La rapidité avec laquelle s'élèvent les bâtiments accentue l'impression d'une cité soumise à un véritable *maelström* urbain. En Egypte, par exemple, le quartier illégal d'Izbat Khairallah est né, aux portes du désert, il y a moins de dix ans, en quelques semaines ; dans le même temps, en Algérie, 500 000 lots ont été bâtis illégalement et, à Rome, 200 000 logements «abusifs» sont apparus de façon si aléatoire que certains agrégats connaissent une croissance convulsive, tandis que d'autres restent figés dans l'état qui était le leur dès la fin des années 1970. Une réelle accélération de l'urbanisation se note à Istanbul, où on continue à ériger 200 édifices illégaux par jour, si bien qu'il y en avait 78 000 en 1962, 208 000 en 1984, 350 000 en 1991, 400 000 en 1995 et qu'on en recense plus de 500 000 aujourd'hui !

L'aspect déstructuré de ces paysages périurbains tient aussi à leur grande disparité architecturale. Demeurent (ou réapparaissent) des baraquements précaires. Pans de bois, toitures de tôles, pièce unique... : ce type de *barracas* donne son «cachet» à Lisbonne (il y en a 5 000 à Amadora, 4 000 à Loures et 18 015 dans toute la périphérie). Ces constructions, héritières d'un savoir-faire rural, avaient disparu de Rome, mais des *borghetti* – ces bidonvilles dignes du film d'Ettore Scola *Affreux, sales et méchants* (1975) – ont réapparu, depuis quelques mois, sous la poussée des travailleurs venus d'Afrique ou d'Europe balkanique. Il en va de même à Madrid et à Latife Tekin, près d'Istanbul, Tziganes et Kurdes déplacés colonisent des décharges publiques. Plus urbain, mais tout aussi illégal, le pavillon auto-construit a été élevé en masse, après-guerre, par des propriétaires-occupants. Il est fait de blocs de tuf (6) à Rome, couvert de tuiles mécaniques à Istanbul, son toit est en terrasse au Caire ou à Casablanca. Il est l'élément de base d'une urbanisation qui s'est densifiée suivant le rythme des «décollages économiques». Dès les années 1970, les parages de Rome, Naples et Milan sont livrés à l'appétit de pro-

moteurs peu scrupuleux, qui surélèvent, en infraction à la loi, la *casetta* élémentaire (7). En Grèce, l'*Antiparokhi* a poussé les propriétaires de parcelles bâties à «donner», en échange d'appartements, leurs terrains à des entrepreneurs, qui reconstruisent des immeubles en lieu et place des maisonnettes. Aujourd'hui à Dâr-as-Salâm, zone populaire et illégalement urbanisée du Caire, la promotion immobilière illicite ne s'embarrasse pas pour construire – sans permis – des immeubles atteignant dix étages !

Des quartiers de ville à la campagne

Le mélange entre ville et campagne est un trait ancien – et fort commun – dans ce bassin où les citadins, modestes ou puissants, pratiquent une véritable «estive», quittant, le temps des grosses chaleurs, les villes suffocantes pour rejoindre des lieux proches et aérés (palais d'été du Tatoï sur les pentes du Parnasse, Castel Gandolfo, villas vésuviennes de Vanvitelli). Nobiliaires, à l'origine, ces résidences estivales ont joué le rôle de «marques urbaines» (8) : elles ont aspiré une population urbaine et laborieuse et ce mitage d'une campagne, toujours proche, accentue l'aspect déstructuré des paysages périphériques. A Istanbul, l'extension illégale a détruit le fragile maquis des *tepe* (collines). A Rome, elle s'étend jusqu'aux pentes des Castelli Romani, célèbres pour leurs vignobles et, à Naples, les constructions non réglementées investissent les pentes périlleuses du Vésuve, que tous les plans d'urbanisme ont pourtant décrétées non constructibles. A Athènes, succède, à l'extension vers Le Pirée, une colonisation désordonnée au pied des monts Hymette, Pentéli, Parnès et Egaleo. Toutes les grandes villes méditerranéennes sont en concurrence avec des terres agricoles riches. Au Maroc, l'urbanisation se fait au détriment de l'arganier, espèce endémique et officiellement protégée. Les pâtures de l'Agro Romano se réduisent et, à Naples, les riches terres volcaniques horticoles disparaissent sous les assauts répétés d'une urbanisation sauvage. De la même manière, l'urbanisation cairote prive la région de ses terres inondables.

Si des lambeaux de pièces agricoles résistent (faisant que cette intrusion du paysage rural en milieu périurbain répond parfaitement à la définition que donne I. Insolera (9) de la *borgata* : «c'est une espèce de bourg, un morceau de ville au milieu de la campagne, qui n'est réellement ni l'un ni l'autre»), il n'empêche que, partout, les quartiers informels deviennent des agrégats hauts et denses que rien ne distinguerait de la ville constituée, n'était-ce la mauvaise qualité des bâtiments ou le dessin illogique du réseau des voies de communications (les immeubles de rapport sont disposés au hasard sur les parcelles non constructibles). En effet, depuis une quinzaine d'années, des immeubles d'un certain luxe se sont substitués aux bâtiments auto-construits. Ainsi, les noyaux illégaux situés autour de

(4) Vallat (C.), *Rome et ses «borgate» – 1960-1980 –*, Des marques urbaines à la ville diffuse, Bibliothèque des Ecoles françaises d'Athènes et de Rome BEFAR, 287, Rome, 236 p, 1995.

(5) Crozat (D.), Vers l'éradication des bidonvilles à Lisbonne, *Mappemonde*, 54, 2, 26-29, 1998.

(6) Matériau volcanique tendre, donc facile à extraire, qui durcit à l'air.

(7) Il faut évoquer, à ce propos, les premières images du film *Main basse sur la ville*, de Francesco Rosi, 1963.

(8) Vallat (C.), Marin (B.) & Biondi (G.), *Naples : démythifier la ville*, L'Harmattan, 450, 1998.

(9) Insolera (I.), *Roma moderna : un secolo di storia urbana*, 1870-1970, Turin, 6^e ed., 137, 1976.

l'EUR**, à Rome, sont des ensembles luxueux et clos, comme le sont les résidences de Kiphisia au nord d'Athènes, tandis que les immeubles de la rive asiatique d'Istanbul s'élèvent de plus en plus haut et que naît un autre type de *gecekondu*, l'*apartkondu*, logement établi dans un collectif de qualité moyenne.

LA VILLE INFORMELLE COMME SOLUTION URBAINE

Faire face au nombre

C'est la forte pression d'un exode rural soutenu qui est la racine de l'expansion urbaine illégale. Rome, en devenant capitale, a attiré, comme bien d'autres capitales récentes (10), une main-d'œuvre nombreuse venue pour construire ministères, administrations et logements (11). Les *muratori* (maçons) ont, dès l'origine, été tenus à l'écart : d'abord saisonniers, ils se sont logés sous les arches des ponts ou sur le parvis des églises, puis ils ont mis à profit des matériaux de récupération et leur savoir-faire pour construire sans autorisation, aux marges de la cité. En Afrique du Nord, les premiers établissements précaires apparaissaient avec la colonisation et la nécessité de loger vite les nouveaux venus du *bled*, peu exigeants. Des rapatriements en catastrophe (retour des Grecs d'Asie Mineure en 1922, arrivée de Portugais du Mozambique dans les années 1970) et des décollages économiques remarquables ont drainé de fortes masses de populations vers Naples, Athènes ou Casablanca. L'attraction exercée par ces villes n'a pas été simultanée. Istanbul est sans doute la dernière ville du Bassin à recevoir un fort contingent de provinciaux (47 % des Stambouliotes n'étaient pas nés dans la ville en 1950, à comparer avec 63 % en 1990). La croissance de l'agglomération s'accélère encore (2 500 000 habitants en 1980, 7 074 000 en 1993, 9 981 000 en 2000, 12 000 000 en 2006 (12)). Les nouveaux Stambouliotes sont des citoyens de province. Ils ne trouvent place que dans les *gecekondu*, si bien qu'entre les deux derniers recensements, la population de Kagithane, au nord de la Corne d'or, a gagné 16 % et la petite ville de Bakırköy est devenue une agglomération millionnaire. A ce propos Jean-François Pérouse (13) évoque une incessante « recomposition/dilution » des espaces urbanisés, phénomène qui a caractérisé les villes du Nord du Bassin il y a quarante ans et, aujourd'hui, le Grand Caire, où les quartiers des gouvernorats périphériques assurent l'essentiel de la croissance (12 % par an, à Dâr-as-Salâm). Selon A. Deboulet, de véritables « migrations d'agglomération » s'élaborent, permettant un desserrement depuis les *âqsâm* centraux vers des *shyakhat* (quartiers) où l'auto-construction est encore possible (à Talbiyah et Istabl'Antar, par exemple).

Ce desserrement des populations urbaines résulte d'initiatives individuelles. Nullement encadré, il répond avant tout à la recherche de l'amélioration des conditions de logement. On quitte les *bassi* (logements d'une seule pièce ouvrant directement sur la ruelle) de Naples ou les logements étroits de Rome Centre pour ceux, plus spacieux, de la périphérie (85 % des logements des *borgate* ont plus de trois pièces, 40 % des logements du centre n'ont que deux pièces, au maximum). Au Caire, 40 % des habitants installés dans la périphérie informelle ont quitté l'un des 10 % de logements du centre n'ayant qu'une pièce sans eau et sans électricité, où l'on cohabite à neuf ou dix. Cette mobilité urbaine est le fait d'une population déjà bien intégrée à la ville (les *borgatori* de la première génération avaient passé, en moyenne, 21 ans dans Rome avant de venir s'installer dans les *borgate*), disposant de ressources suffisantes pour assumer la construction illégale.

Répondre aux défaillances des institutions et des procédures

La stratégie de la mobilité apporte des réponses, toujours individuelles, aux carences des administrations municipales en matière de logement. Elles ont, toutes, tenté de le résoudre en appliquant le blocage des loyers (dès 1938 à Lisbonne, *equo canone* (14) institué à Rome en 1976). Cela a conduit à la disparition de fait de l'habitat populaire, car, pour échapper à ce blocage, de nombreux propriétaires ont entamé des restaurations coûteuses, accélérant la gentrification des centres. Ainsi, aucun Cairote ne peut accéder à la location dans des quartiers centraux comme Masr al-Qadîma sans s'acquitter d'un droit d'entrée – prohibitif – de 5 000 livres égyptiennes. La constitution d'un parc immobilier privé destiné aux classes moyennes à partir du patrimoine existant a donc été un échec, que les insuffisances de la construction économique publique n'ont pas pu, ou pas su, combler. A Athènes, entre 1950 et 1960, le logement social, composé des « immeubles pour réfugiés » (destinés, à l'origine, aux rapatriés de Turquie) et des « habitations ouvrières », n'accueillait que 5 % des néo-urbains. Actuellement, à

** Quartier de l'Esposizione Universale di Roma, prévue en 1942, mais annulée en raison de la guerre.

(10) En 1834, Othon de Bavière fait d'Athènes une capitale, Ankara détrône Istanbul au début du siècle dernier, Alger devient capitale d'Etat au milieu du XX^e siècle.

(11) Entre 1872 et 1891, l'apport migratoire a représenté 79 % de la croissance romaine.

(12) TUIK : Türkiye İstatistik Kurumu [Institut Turc des Statistiques] www.tuik.gov.tr.

(13) Pérouse (J.-F.), La population turque en 1994 : dynamiques, perspectives et tensions, *Méditerranée*, 1-2, 71-80, 1995.

(14) Calcul équitable du loyer en fonction de l'âge de l'immeuble, de sa situation.

Casablanca, le déficit en logement est estimé à 200 000 unités, ce qui correspond à 45 % du parc existant ! A Istanbul, pour faire face à la demande, il faudrait construire 100 000 nouveaux logements légaux par an, or il n'en est livré que 10 000 ! A Rome, le marché légal propose quatre-vingt-deux fois moins de produits que le marché parallèle. Autant de situations qui expliquent le recours systématique à l'auto-construction et à l'illégalité. C'est vrai à Istanbul, où de 60 % à 85 % des constructions de moins de vingt-cinq ans sont illégales, comme à Lisbonne, où 40 % des logements postérieurs à 1970 sont illégaux. Cette situation catastrophique résulte de conditions d'accès au logement économique

vasion de zones non constructibles, en dépit de plans généraux d'urbanisme promulgués aux premiers mois de l'indépendance. Parallèlement – bien que nombreux et anciens (15) –, les plans d'urbanisme présentent de grandes faiblesses (Athènes, quarante ans après la guerre n'avait toujours pas de plan d'urbanisme révisé et vivait sur des indications décidées au tout début du siècle) ou alors, ces plans sont appliqués de façon détournée par les autorités elle-même. Ainsi, malgré la création tardive d'un plan général, Athènes continue de légiférer par décrets en matière urbaine, pratique qui permet de régulariser *a posteriori* toute entorse faite aux règlements d'urbanisme. A Rome, les lois de bonifica-



© Marta Nascimento/REA

Pans de bois, toitures de tôles, pièce unique... : ce type de barracas donne son « cachet » à Lisbonne. (Bidonville près du site de l'exposition universelle)

trop rigides, de scandales ayant touché les institutions de logements populaires, mais surtout de la mise en place d'une politique du laisser-faire, encourageant la *combinazione*.

Le défaut d'habitat social explique la « ruée » des populations urbaines vers les périphéries, où l'urbanisation informelle a été facilitée par l'existence de terrains aux statuts fonciers et juridiques flous. Certains de ces terrains, n'ayant aucun intérêt agricole, sont demeurés à l'écart des réformes agraires, comme en Attique, où le sol de la bande littorale est resté en indivision communale – un statut qui facilite l'occupation sans droit. D'autres sont, comme en Algérie, demeurés « vacants » après les affres de la décolonisation, ce qui facilita l'in-

tion de l'Agro Romano ont eu un effet induit pervers car, dotant le territoire d'infrastructures minimales (routes, division des grands domaines), elles l'ont « pré-urbanisé ». Pis, l'installation des premiers auto-construc-teurs illégaux a été facilitée par Mussolini, qui créa, en 1924, officiellement, la première *borgata* : Acilia. Officielle, elle n'en est pas moins illégale, car elle s'élève sur des terrains non constructibles ! Elle fut suivie de l'apparition d'autres *borgate* et de *nuclei edilizi* (noyaux de construction). Contrevenant au plan de

(15) Les premiers, sur la rive européenne, datent de la fin du XIX^e siècle, l'architecte français Prost dresse le premier plan de régularisation urbaine d'Istanbul en 1935.

1931, ces agrégats d'habitats modestes furent tolérés à la condition que les lotisseurs en assureraient la viabilisation. L'autorité a donc impulsé un mode d'implantation illégale et encouragé ainsi des particuliers à faire une entorse à la loi. Contrairement à toute attente, le plan régulateur de 1962, en régularisant les constructions dites «abusives» et en les intégrant dans une zone spécifique, n'apporta pas de solution définitive. Cette étape a été cruciale, car elle a consolidé la construction informelle, qui ne pouvait plus, dès lors, être appréhendée comme un événement marginal et conjoncturel. Peu à peu, ce qui a été une construction abusive par nécessité, caractérisée par l'auto-construction et l'auto-consommation de maisons individuelles financées sur des fonds propres, est remplacé par un habitat illégal, dont les promoteurs se rendent maîtres. Cette pratique s'est banalisée ailleurs en Méditerranée et, à Alger, la législation sur les réserves foncières a même levé, depuis 1979, l'obligation de viabilisation avant cession, si bien que des «villages-quartiers» ont jailli, un peu partout.

Economies et organisation sociale

Si l'Etat est défaillant, les individus font preuve d'un grand esprit d'entreprise. Contraints de répondre par leurs propres moyens au besoin de logement, les habitants ont, tous, à un moment ou à un autre, pratiqué l'auto-construction. Ainsi, s'est développée une architecture vernaculaire, qui a permis à tout un chacun d'exprimer ses aspirations en respectant un style propre au lieu, et les grandes cités méditerranéennes n'auraient jamais été cernées par la «banlieue» informelle, s'il n'y avait eu une entraide permettant des économies substantielles (16). L'économie réalisée sur le prix d'achat d'un terrain théoriquement agricole se double d'un gain sur les frais notariés. Les coûts de main-d'œuvre sont réduits à néant, en cas d'auto-construction et, souvent, dans ces zones où existent des économies souterraines, les entrepreneurs font appel à des travailleurs non déclarés afin d'échapper aux charges sociales. Les promoteurs immobiliers qui élèvent désormais la ville informelle rognent sur la qualité de la construction et sur ses dimensions. L'autofinancement est aussi la règle, dans ces quartiers où les propriétaires sont majoritaires. Mais les économies d'une vie ne suffiraient pas à rassembler les sommes nécessaires à l'achat d'un terrain et des matériaux, si la solidarité familiale n'y palliait. D'une pratique courante, au Caire, les prêts entre collatéraux servent essentiellement à l'achat du terrain, tandis que les constructeurs-habitants demandent des

avances sur traitements à leurs employeurs pour le financement – pratiquement, au jour le jour – de la construction ! Il existe aussi des pratiques collectives proches des tontines africaines, comme la *gam'iyyah* (association, coopérative).

L'AMNISTIE, ÉRIGÉE EN RÈGLE D'OR

Une procédure banale

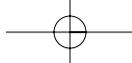
La construction illégale apporte des solutions immédiates aux individus, mais elle pose de très graves problèmes aux municipalités qui, toutes, cherchent à l'éradiquer, jusqu'à l'Égypte qui, après plusieurs décennies de résistance, a voté, en 1992, l'amnistie des contrevenants aux règles d'urbanisme. Même si tous les Etats l'adoptent, il ne semble pas que l'amnistie puisse représenter une panacée. Bien qu'ayant initié une impressionnante suite de lois (17), l'administration stambouliote, par exemple, ne cesse de «courir» après la ville informelle, en créant régulièrement de nouveaux arrondissements (neuf sont apparus, depuis 1990). Ce faisant, elle prend acte d'une formidable évolution qu'elle n'a pas su contrôler et elle favorise l'induration du phénomène, car elle laisse entendre aux usagers qu'il y aura toujours une régularisation possible. Certains vont même jusqu'à organiser préventivement la résistance au «déguepissement» puisqu'on assiste, au Caire, à l'implantation groupée de familles élargies sur les terrains publics mitoyens afin de «consolider» les terrains squattés. Rome a connu les mêmes difficultés. Après que la loi du 10 février 1977 eut légalisé – encore une fois, *a posteriori* et sans succès –, l'amnistie de 1985 devait être un point d'orgue. En fait, ses conséquences corroborent les remarques précédentes : la déréglementation est devenue une pratique banale et institutionnalisée puisque 77 noyaux de constructions illégales sont apparus en quelques mois après cette mesure (18). Cette fois, les surfaces illégalement loties s'immiscent entre les noyaux régularisés antérieurement. Plus qu'une densification du tissu urbain, il s'établit une «ville diffuse», qui altère en particulier les espaces verts. Rien ne semble pouvoir endiguer ce «mal urbanisme», même si des officiers judiciaires sont habilités à dresser procès verbal, même si la commune peut contraindre les contrevenants à démolir, à leurs frais, les édifices illégaux ou si elle est en droit de les acquérir gratuitement, car des solutions aussi radicales ne sont que rarement adoptées.

Tout se passe comme si les lois d'amnistie, au moment même où elles voudraient renforcer la mainmise de l'autorité sur les territoires, reconnaissent, de fait, la faillite de l'aménagement du territoire. Elles ne peuvent pas même mettre un frein à l'expansion abusive, qui continue. La loi, si souvent détournée, a si peu de force que les constructeurs ne se soucient même plus d'être amnistiables et on a vu, en Italie, apparaître 700 000

(16) A Rome, construire illégalement revient deux fois moins cher.

(17) La première date de 1948, suivie par les lois de 1949, 1953, 1963, 1966, 1983 et, enfin, en 1985, par la loi sur la super-municipalité.

(18) Carapalla (G.) & Codispoti (S.), *L'abusivismo negli anni 80, Urbanistica informazioni*, XXXX, 43-46.



chantiers sans permis, durant les quelques mois qui séparent la rédaction d'une loi et ses décrets d'application! Comme si, en réalité, chaque réajustement légal signait le renoncement des municipalités à l'adoption d'une véritable stratégie d'urbanisation : cette défaillance laisse la porte ouverte à toutes les spéculations, à toutes les malversations, à toutes les concussion...

Dysfonctionnements urbains

Statut juridique incertain et amnisties hasardeuses font que les quartiers périphériques des agglomérations subissent des dysfonctionnements particulièrement graves. La sur-densification est le dysfonctionnement le plus flagrant (à Casablanca, 39 m² de surface urbanisée par habitant en 1982, contre 46 m² en 1960). Le déséquilibre atteint un point ultime, quand, comme à Naples, la population périphérique est plus dense qu'au centre (16 000 habitants par km² à Portici contre 11 000 dans la commune centre, 2,85 personnes par pièce dans les communes périphériques contre 1,05 à Naples). La densification tient aussi à la verticalisation qui accompagne le passage des auto-constructeurs aux promoteurs. En « rénovant » parcelle après parcelle, selon les opportunités et les désirs des propriétaires, la pratique de l'*antiparokhi* a fait d'Athènes une ville dense, haute, étouffante et l'une des plus polluée d'Europe. Ailleurs, l'éviction du petit propriétaire-habitant-constructeur a laissé la maîtrise du marché illégal à des mafias locales qui se soucient plus de blanchiment d'argent et de fructueux bénéfices que des nécessités d'aménagement.



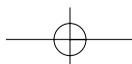
© Meigneux/SIPA

A Istanbul, le centre commercial et culturel de Sisli dépasse de trois fois le rapport surface au sol/surface plancher autorisé. (Polat Tower, Istanbul)

En l'absence de toute directive urbanistique, le défaut d'équipement est le problème le plus grave. Se développent, sur la côte africaine, des agglomérations de millions de personnes où l'adduction d'eau n'existe toujours pas. Au Caire, son achat auprès des porteurs d'eau grève les budgets familiaux de 5 à 22 % des revenus mensuels et, il y a encore une vingtaine d'années, les

immeubles pourtant confortables des banlieues de Rome et de Milan n'étaient toujours pas raccordés au réseau de distribution publique. L'eau, livrée par des camions-citerne, était conservée dans des réservoirs placés sur les toits en terrasses. Dans les quartiers *fawdhawiyy* (*anarchiques*) des villes d'Afrique du Nord, le raccordement au réseau électrique se fait presque systématiquement à partir de branchements « pirates ». Dans beaucoup de ces zones sans existence légale, le raccordement au tout-à-l'égout n'existe pas et, sauf quelques rares fosses, les eaux usées sont déversées dans une rue qui, de surcroît, n'est pas asphaltée. L'éclairage public n'est pas installé, le réseau des transports publics, quand il existe, est radial : il est conçu uniquement pour drainer la population laborieuse vers

les centres fonctionnels. Les écoles ne sont pas assez nombreuses, le commerce de détail est quasiment inexistant. Il y a carence d'hôpitaux, de lieux de cultes, d'équipements culturels. De ce fait, de telles zones et communes, pourtant agglomérées à de grandes et prestigieuses cités, sont difficilement assimilables à de réels quartiers de ville, car elles sont dépourvues de toute centralité urbaine et aucune polarisation fonctionnelle ou sociale ne s'y reconnaît. Pour que de tels espaces accèdent à une qualité urbaine contemporaine, il faudrait les



doter d'infrastructures minimales, nécessité entraînant des travaux de très grande envergure exigeant, dans des zones déjà construites, contournements et allongement des réseaux. C'est là la conséquence immédiate des politiques municipales qui, en optant pour l'amnistie, ont renoncé à raser la ville informelle. Celles-ci sont donc contraintes de viabiliser des territoires densément construits. Le surcoût est important, d'autant que s'y ajoute, souvent, la gestion de grandes catastrophes puisque les terrains non constructibles investis par la ville informelle sont souvent situés en zones dangereuses (volcans, bas-fonds inondables, décharges). Les communes engagent donc d'énormes frais pour des quartiers qui ne leur ont rapporté aucune recette fiscale.

La discrimination entre la ville légale et les quartiers « spontanés » persiste, malgré les tentatives d'articuler ces derniers à des sections urbaines qui les auraient entraînés sur la voie d'une urbanisation raisonnée. En effet, ni les villes nouvelles autour du Caire (Sadate City, Al-Badr), ni les villes-satellites à proximité de Damas (sur les contreforts du Mont Qâsyûn), ni les anti-villes près d'Istanbul (Bahçekent), ni les quartiers de reconstruction (Monterucello, après la destruction de Pouzzoles) n'ont encore permis de combler les interstices spatiaux, fonctionnels et sociologiques qui rendent difficile l'intégration des quartiers déstructurés.

Invasion, abus, squattérification : de la langue vernaculaire au vocabulaire générique

Si les invasions urbaines non réglementées ne présentent que peu de traits communs, une typologie peut cependant être établie en se référant aux indications des plans d'urbanisme et aux statuts fonciers. Les entorses aux lois urbanistiques en vigueur peuvent être qualifiées « d'abus de zone » quand des espaces réservés à l'agriculture, aux espaces verts ou aux équipements sont colonisés. Ce type d'illégalité répond strictement à la définition de « l'habitat non structuré ». Il y a « abus de norme » quand les bâtiments élevés sur des zones constructibles sont, soit trop nombreux, soit trop élevés. Le système de l'*Antiparokhi* illustre parfaitement cette situation qui est aussi caractéristique d'Istanbul, où le Parking Park-Otel est beaucoup trop élevé, et où le centre commercial et culturel de Sisli dépasse de trois fois le rapport surface au sol/ surface plancher autorisé. Si la classification se fait en rapport avec le statut foncier, il y a *squatterisation* quand, comme au Caire, les zones d'invasion sont le fait d'occupants ne disposant d'aucun document foncier. Ce sont eux qui connaissent la plus grande précarité, car ils peuvent être « déguerpis » pour s'être implantés, sans droit, sur les propriétés de fondation pieuse (– *waqfs* – au Nord de l'Afrique, terres de l'Eglise orthodoxe à Athènes ou de Saint-Jean-de-Latran, à Rome). Tous ces espaces périurbains ont été squattés avant d'être acquis par des occupants sans droits, certes, mais de bonne foi. Ils sont

alors devenus des zones de lotissement « semi-formelles ». Elles sont constituées de terrains privatifs officiellement acquis mais utilisés en contravention avec les règlements d'urbanisme. C'est sans doute ce type de contravention qui est le plus commun, au Nord.

On peut aussi classer les quartiers en se référant aux classifications conceptuelles proposées par les spécialistes des zones tropicales et subtropicales. Mais bien qu'une ceinture périurbaine désordonnée entoure bien des grandes villes méditerranéennes, il ne saurait être question de tout confondre, même s'il est vrai que bien des périphéries répondent au modèle proposé par M. Naciri (19). Si précarité foncière, chômage, pression démographique sont encore le lot commun, sur la rive Sud aussi bien que sur la rive Nord, selon les lieux et les moments, certains traits s'estompent ou s'accusent : le taux de scolarisation des enfants des *Borgate* et des *gecekondu* est de 100 %, quand beaucoup de Caiotes ne sont jamais allés à l'école ; les baraques de Lisbonne utilisent toujours la tôle quand toute la périphérie d'Athènes est composée de villas et d'immeubles d'un bon niveau de confort. Si, dans tout le Bassin méditerranéen, les visites à la campagne demeurent, ce n'est plus l'expression d'un mode de vie en transition entre rural et urbain, mais une pratique de fin de semaine. Il est notable qu'en parallèle à la recomposition des flux migratoires, de nouvelles expressions de la précarité urbaine apparaissent. L'Italie, qui accueille 10 % de tous les immigrants intra-méditerranéens, ne se comporte plus comme le pays d'émigration qu'elle a longtemps été. Interface géographique avec l'Europe de l'Est, seuil du continent africain et passage aisé vers le Moyen-Orient, elle est devenue, avec la Grèce et l'Espagne, un des points d'entrée privilégiés de l'immigration méditerranéenne contemporaine. Les primo-arrivants se localisent plutôt dans les centres-villes, dans des logements très dégradés : leur situation économique précaire ne leur permet pas d'accéder à l'auto-construction, ni – a fortiori – aux locations élevées proposées par les promoteurs des immeubles de la dernière génération de l'invasion illégale.

CONCLUSION

A l'observer, on constate que la grande cité méditerranéenne échappe au modèle conventionnel de la grande métropole occidentale planifiée dans la mesure où sa périphérie semble se modeler de façon empirique, en répondant au coup par coup à des nécessités individuelles, à des impulsions politiques, à des injonctions économiques, à des tendances sociologiques ou à des modes architecturaux. Indubitablement, il existe sur ces rivages, aux portes d'une Europe où le désordre urbain fait figure d'anomalie, une véritable pathologie de l'habitat et de l'aménagement du territoire.

(19) Naciri (M.), Les formes d'habitat « sous-intégrées », *Hérodote*, 19, 13-71, 1980.

Bilbao, nouvelle Mecque de l'urbanisme

LA NOUVELLE
ACCUMULATION
URBAINE

Une ville qualifiée de « riche et laide » par Hemingway, devenue laide et pauvre dans les années 70, a connu une véritable résurrection avec la création d'un musée Guggenheim. Cet acte architectural et culturel majeur a provoqué une profonde rénovation de l'urbanisme et de l'architecture de Bilbao, désormais ville-phare de la *movida* espagnole.

par **Ariella MASBOUNGI**, Architecte-urbaniste en chef de l'Etat

Fondée en 1300, la cité médiévale de Bilbao s'est convertie en ville commerciale en 1511, grâce au monopole du commerce avec les Flandres confié à son port. Fin XIX^e début XX^e siècle, elle devient une cité industrielle, avec des exploitations minières, la sidérurgie et des chantiers navals. Elle devient également une place financière, elle absorbe sa métropole (20 communes) et atteint 1 million d'habitants. Puis elle subit une crise économique majeure, qui se traduit par 20 % de chômage dans les années 1970, la métropole de Bilbao ayant enduré un déclin très fort, perdant ainsi plus de 80 000 emplois industriels. La crise économique a produit un impact social et urbain considérable. Ses effets se sont traduits non seulement par une décadence du système industriel, de hauts indices de chômage, une dégradation de l'environnement et du tissu urbain, des processus d'émigration et d'enlèvement de la population, mais aussi par l'apparition de problèmes de marginalisation sociale ; tous ces effets sont aussi apparus dans d'autres métropoles industrielles. Bilbao se dote alors d'un projet stratégique ambitieux, qui mêle la transformation urbaine au renouveau économique, jouant l'accessibilité et la mobilité à l'intérieur de la métropole : agrandissement du port, nouvel aéroport, nouveau métro, transformation des chemins de fer en desserte interne à la ville, nouveau tramway et NTIC, sous la forme d'autoroutes de l'information basées surtout sur un câblage en fibres optiques. Cette marche en avant s'accompagne d'investissements dans les ressources humaines, la régénération environnementale et urbaine et la centralité culturelle, dans le but de transformer l'obsolète en opportunité.

Ainsi, les zones portuaires deviennent parcs publics ou quartiers résidentiels, les quais deviennent promenades et les terrains industriels, de nouvelles centralités.

LA FONDATION GUGGENHEIM COMME LEVIER DE LA RECONQUÊTE URBAINE

« *Bilbao est une cité minière riche et laide* » ; c'est en ces termes qu'Hemingway réglait son compte à cette ville qui, au faite de sa gloire industrielle, se souciait peu d'être belle : elle était riche. La voilà devenue une des cités les plus visitées d'Espagne. La nouvelle Mecque des urbanistes, après la Barcelone des années 1980 ? Tout porte à le croire, au vu de l'intérêt que lui portent les professionnels – ou de l'émerveillement des visiteurs face à l'émouvant Musée Guggenheim, symbole paradoxal de cette ville de labeur.

Ce musée est devenu un sésame de la renaissance urbaine. Avec la tentation qu'a toute ville de rechercher le sien comme une quête du Graal, avec éventuellement la signature rédemptrice d'un Frank Gehry.

Cette véritable sculpture est un projet urbain en soi, glissant une harmonie subtile dans un site heurté, jonglant avec le relief, enserrant et intégrant les infrastructures, liant entre elles les hétérogénéités du site, non sans tendresse pour le promeneur.

Cet objet magnifique (coût : 132 220 000 €) a été entièrement financé par les fonds publics locaux et nationaux. Le Musée Guggenheim a été financé par le Gouvernement Basque et la Députation provinciale, et

les terrains ont été cédés par la Mairie. De cette manière, les trois institutions en sont les propriétaires, avec 46 % des actions pour chacune des deux premières et 8 % pour la Mairie. Mais cet investissement public considérable a dégagé un retour d'investissement pour la ville, en à peine deux ans, notamment par l'accroissement considérable du nombre de touristes (environ 600 000 touristes et un million de visiteurs au musée par an) mais aussi par les effets induits sur l'attractivité et l'économie générale de la ville.

La volonté de renouveau se lit dans l'œuvre urbaine de Bilbao qui sait jongler, à l'instar du Guggenheim, avec des infrastructures lourdes héritées de l'ère industrielle, comme le montrent les gares, à l'instar de l'étonnante prouesse d'Ametzola, révélatrice de talents basques. Flirter avec le relief, jouer du rapport à la rivière et au site collinaire sont d'autres enjeux, avec certaines réussites à la clé.

Points, lignes et surfaces

Le projet urbain de l'agglomération de Bilbao se résumerait – hommage à Kandinsky – à un jeu entre points, lignes et surfaces. Points forts, tels le Guggenheim, l'aéroport et les grands équipements. Lignes d'infrastructures, comme les chemins de fer approuvés pour le trafic urbain, métro sobre et élégant, caractéristique de l'écriture de Norman Foster, tramway, voies, quais de promenade et, un jour prochain, l'axe de la Ria assainie. Surfaces, enfin, avec le port, les opérations urbaines et les parcs aux destins et qualités divers, à Ametzola, Galindo et Abandoibarra. Ces transformations prennent de vitesse l'habituel temps long de la ville, crédibilisant l'action et l'avenir. En effet, l'essentiel de la transformation urbaine s'est opéré en moins de dix ans. Face à la crise et à la ruine visible de ce qui avait fait la fortune de Bilbao, il fallait donner confiance en la reconversion économique et sociale en lui conférant un nouveau visage, moderne et amène. Bilbao Ria 2000 fut ainsi créée pour conduire une reconversion urbaine mue par toute une philosophie de l'action.

UN PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

Pragmatisme et temps accéléré ont été les deux maîtres mots de cette transformation urbaine, ainsi que le jeu du partenariat public-privé.

Le pragmatisme s'imposait pour faire au mieux, avec les moyens du bord, sans concertation ni réflexion amont approfondie. Ametzola est ainsi née sur le terrain disponible le moins malaisé à convertir et cela a immédiatement donné confiance dans la capacité à agir. Le temps aurait-il permis une qualité et une concertation sociale meilleures ? Rien n'est moins sûr, tant régnaient

l'hostilité aux projets et la méfiance. L'action appelle l'action et le temps accéléré ouvre la voie au temps long, à la réflexion et au débat social. C'est sur ce pari osé que Barcelone avait innové, en transformant – en moins de quatre ans ! – ses espaces publics, avant d'affronter l'immense chantier de reconversion urbaine, profitant des Jeux Olympiques. Bilbao invente son mode de *faire* dans un contexte espagnol marqué par la « movida », ce cocktail de changement, de pragmatisme et de modernité.

Cela n'aurait guère été possible sans un partenariat puissant et institutionnalisé entre financeurs et décideurs publics, où se côtoient l'Etat espagnol, la région, la province, la ville. Ce portefeuille commun pèse lourd et joue comme levier. Il s'est concentré sur les actions culturelles, les infrastructures et les opérations urbaines stratégiques conçues comme des déclencheurs d'un renouveau économique sans nostalgie pour l'industrie perdue, au profit d'une économie d'avenir. Ce pari en voie d'aboutir vérifie les impacts de l'embellissement urbain et de l'offre culturelle sur la dynamique économique. Il s'agit, à présent, de rechercher le pôle d'excellence qui situerait Bilbao comme pôle économique de premier plan.

BILBAO RIA 2000 : L'INSTRUMENTATION DU PARTENARIAT PUBLIC

Le partenariat est l'esprit même de la structure qui porte l'action : Bilbao Ria 2000, société constituée pour fédérer le gouvernement central et les pouvoirs locaux. Sa fonction principale est d'aménager et de créer de la valeur, des points de vue financier et urbanistique, sur les terrains publics centraux, grâce à un mode de décision consensuel et à un fonctionnement collégial. L'efficacité de cette petite équipe commando réside tant dans la puissance de son conseil d'administration que dans la professionnalité de ses hommes. Elle est le symbole et le lieu du partenariat public, levier du partenariat public-privé et clé pour comprendre la réussite du projet urbain de Bilbao. Les aides publiques sont certes massives, mais elles sont négociées en termes de trocs fonciers, notamment avec les sociétés de chemins de fer, de renoncement à une rente foncière par les autorités portuaires au bénéfice de l'effet de levier du renouveau urbain sur la prospérité portuaire. Les Français retrouvent ici une filiation avec leurs établissements publics d'Etat et leurs sociétés d'économie mixte, rajeunis et dépoussiérés et c'est avec intérêt qu'ils regardent cet enfant prodige, dont ils peuvent, à leur tour, s'inspirer.

Bilbao Ria 2000 a été créée en 1992, à une époque où le gouvernement central lançait des processus de transformation urbaine en concertation avec les administrations territoriales. Le Gouvernement basque, la municipalité de Bilbao, les villes de l'aire métropolitaine et l'Etat collaborent, financent et conduisent l'opération.



Le musée Guggenheim glisse une harmonie subtile dans un site heurté.

© D.R.

Société à capitaux publics, c'est une société anonyme qui permet une souplesse dont manquent les administrations. Ses compétences viennent de toutes les institutions qui s'engagent à mettre en œuvre les accords qu'elles négocient. L'apport public initial a surtout consisté en la mise à disposition de terrains stratégiques au cœur de la ville. Ainsi, le port a donné 115 000 m² dans la zone d'Abandoibarra. Les chemins de fer ont cédé 75 000, puis 43 000 m², surtout dans Ametzola. Ces cessions ont été compensées par la réalisation d'infrastructures ferroviaires : gares voies, variante Sur.

Mixité, qualité ordinaire et concertation

Mais si les éloges pleuvent sur le projet et la structure qui le porte, il ne faut pas s'interdire de s'interroger sur l'articulation entre pragmatisme et stratégie. Bilbao Ria 2000 devant assurer un équilibre financier et se financer sur les opérations urbaines, ne peut-on craindre de lâcher la stratégie pour l'action, et de rechercher la rentabilité au détriment des enjeux de mixité urbaine ou de qualité ? Est-il admissible que cohabitent des quartiers à l'abandon avec les opéra-

tions luxueuses, comme Abandoibarra, dont les coûts dépassent les prix parisiens ? L'intervention de Bilbao Ria 2000 sur des opérations plus modestes qui bénéficient du succès des opérations précitées, telles celles de Barakaldo, banlieue populaire de Bilbao, et plus récemment la reconquête de Bilbao la Vieja, quartier historique lourdement paupérisé, commence à répondre à cette question.

La qualité est-elle toujours au rendez vous ? Nombre de critiques s'abattent sur les actions nouvelles, parfois trop sévèrement, et d'abord celles de Franck Gehry lui-même, qui redoute que Bilbao ne devienne un gigantesque parc à thème architectural le long de la Ria. L'architecture comme outil de management urbain, leitmotiv de la ville, ne peut se contenter de jouer sur l'exceptionnel. C'est la qualité ordinaire de l'architecture qui constituera la trame et l'identité du nouveau Bilbao. La capacité à inventer les éléments d'unité dans une diversité de production inhérente à notre époque, le passage de l'éradication des souvenirs honnis de l'industrie à son ré-usage, peuvent guider le projet vers une nouvelle ère, à présent que la confiance des investisseurs et des habitants est conquise, que l'auto-estime des citoyens est assurée et que la stratégie du temps long est désormais possible.

Les impacts de l'action urbaine sur l'économique

La majorité des emplois qui se développent à Bilbao relève du secteur tertiaire, du commerce, du tourisme, des loisirs, de la culture, des services, de l'information, etc.

Ce que valorise la Bourse dans une entreprise, c'est à 15 % son management et à 85 % la solidité d'une économie – une économie que, seul, un fort *leadership* public peut reconstruire. Tel est le propos tenu par Jon Azua, ancien ministre et père du plan stratégique de Bilbao. C'est donc une politique néo-keynésienne qui a été mise en œuvre à Bilbao, avec 3 813 millions d'euros de fonds publics investis très rapidement (de 1990 à 2000) dans les infrastructures. Le but visé – largement atteint –, était la reconversion de l'économie basque, grâce à un moteur culturel et politique : le besoin qu'éprouve tout un peuple d'affirmer sa cohésion. La clé du succès tient à un partenariat public/privé efficace, et à un portage politique à toute épreuve. L'affichage du projet et le *marketing* urbain ont joué un rôle majeur, rendant crédible cette transformation peu

visible au départ, hormis le métro et le Guggenheim. Le génie de Bilbao a été, et continue à être : la rapidité, l'action publique, la publicité des projets.

NOTES

Quelques chiffres :

Coût du métro : 1 491 millions d'euros (pour les deux lignes).

Coût du tramway : 30 millions d'euros (première tranche).

Aéroport : 204,3 millions d'euros.

RÉFÉRENCE BIBLIOGRAPHIQUE

« Bilbao, la culture comme projet de ville », Editions de La Villette, ouvrage bilingue Français-Espagnol, dirigé par Ariella Masbounji, 2002.

Les projets urbains, générateurs de savoirs inédits

LA NOUVELLE
ACCUMULATION URBAINE

Les projets urbains ont toujours associé politiques et experts, maîtrisant tous des savoirs bien définis : la maîtrise de la vie électorale, ou celle d'une discipline professionnelle. L'habitant, l'utilisateur, réclament aujourd'hui d'être entendus, sur des critères et des aspirations qui ne décrivent pas aisément les savoirs traditionnels.

par **Patrice GODIER, Guy TAPIE**

Sociologues PAVE

École Nationale Supérieure d'Architecture et de Paysage de Bordeaux

Toutes les analyses des processus à l'œuvre dans la transformation des villes soulignent l'importance de la démarche de projet urbain en tant que support et vecteur de changement. C'est dans ce cadre que sont ici décodés les principes d'action qui les structurent, ainsi que les rôles des différents acteurs qui conçoivent et réalisent ces projets.

Les acteurs en charge des projets urbains qui transforment actuellement le paysage et le fonctionnement de nombreuses agglomérations françaises ont le sentiment de contribuer collectivement à une œuvre historique, qui marquera profondément leur ville. Tous, ou presque, se retrouvent ainsi sur le sens principal généralement attribué à la notion de projet urbain : une méthode de changement pour recomposer la ville – recompositions, dans l'acte même du renouvellement des espaces et des formes ; dans les structures pour faire le projet et le piloter ; enfin, dans les savoirs pour le penser et le dire. Telles sont, en effet, les grandes lignes directrices qui donnent la substance des problématiques urbaines communes aux villes de Bordeaux, Nantes, Montpellier, Marseille, Toulouse, Lyon ou Lille.

Néanmoins, nombreux sont ces acteurs à s'affronter pour en apprécier le contenu, en définir les échelles d'intervention et les moyens d'action. Mais le projet urbain permet de réguler ces différences de jugement,

par des arbitrages successifs qui en fixent les orientations, et par l'apprentissage commun d'une démarche qui procède à sa réalisation. Le tout s'exprime dans une exigence de transparence et une vigilance accrues des citoyens, ce qui tend à démontrer que le projet urbain est tout autant une manière de s'adapter à la modernité et une forme d'organisation des ressources professionnelles qu'une production de connaissance.

PROJET URBAIN ET MODERNITÉ LOCALE

Cette adaptation à la modernité emprunte deux voies conjointes : la formulation d'un projet de transformation urbaine, et l'organisation d'un mode de gouvernement adéquat pour y parvenir.

À l'origine du projet urbain, il y a souvent une situation locale critique, qui engendre les actions à entreprendre, auxquelles des thématiques contemporaines largement partagées donnent toute leur dimension stratégique : renouvellement urbain, développement durable (notamment pour les modes de déplacement), politique de la ville. Certaines se forment, d'ailleurs, sur la longue durée, avant d'intervenir massivement sur tous les fronts en même temps. Dans ce cadre, un certain nombre de concepts opérationnels – invariants, en

matière de projet urbain – orientent le futur de la ville : la réalisation d'infrastructures de communication et de transport (tramway, ponts, places), le mythe de la centralité perdue qu'il faut restaurer par crainte de voir l'agglomération se fragmenter (la ville centre comme identité de l'agglomération), le rôle dévolu aux grands projets emblématiques (ici, un espace public, ailleurs, un grand équipement pour nommer le changement), la référence récurrente au quartier (à la fois base de l'intégration urbaine et du désenclavement et symbole du pouvoir spatial, avec, notamment, les conseils de quartier).

En matière de stratégies d'organisation s'opère un glissement progressif, du mode classique d'intervention publique (mode hiérarchique) vers un mode plus négocié (ou mieux partagé). En la matière, les différentes expériences françaises en cours font ressortir les traits accumulés que d'autres villes, notamment en Europe [1], ont su, elles aussi, mettre en pratique : une volonté politique de mise en réseau par la concertation avec un large éventail d'acteurs (politiques, experts, entreprises, habitants) autour d'opérations où tous puissent se reconnaître (c'est le cas du tramway, par exemple) ; une redéfinition des valeurs, notamment celles de l'aménagement des espaces publics (gérer la fin du tout automobile dans les espaces publics centraux) et enfin, la mise en place de dispositifs de maîtrise d'ouvrage, qui sortent de la sectorisation et privilégient une coopération transversale entre tous les services concernés [2].

Une nouvelle relation aux environnements du projet s'opère grâce à la mise au point de dispositifs d'adhésion (exposition, concertation, information), à base de marketing public pour capter la diversité des demandes, pour mettre en scène des événements festifs (l'échelle du visible). L'obsession du faire-savoir et du faire-connaître s'appuie sur la création d'un univers d'images et de mots mêlant la ville, ses identités de pierre, les hommes et les saisons. Cette inclination médiatique et démocratique dans le rapport au citoyen et à l'habitant montre la volonté qui est celle des décideurs, d'intégrer les incertitudes issues d'une demande sociale éclatée, d'usages urbains multiples propres à une société complexe, faite d'individualités. Une stratégie qui n'en exclut pas pour autant des contestations et des résistances.

Plusieurs mécanismes soutiennent cette démarche : le partage de grands principes d'action, dans un cadre procédural établi et la mise en réseau de multiples acteurs au sein de dispositifs d'action locaux, qui constituent des expériences innovantes de fabrication urbaine, tout en préfigurant de nouvelles organisations techniques.

Néanmoins, des incertitudes demeurent. L'une, récurrente, a trait à la culture politique des lieux et des territoires. Le projet de ville reste, par rapport au projet d'agglomération, le plus lisible et le plus porteur des projets urbains et ce, pour une raison simple : la fonction de maire s'y incarne, alors que toute fonction extramunicipale ou communautaire (d'une commu-

nauté urbaine, par exemple) est moins lisible. Pourtant, les dynamiques urbaines et la définition des moyens de contrôle dépassent les frontières géographiques des communes ; les *structures intercommunales* peinent à trouver leur identité, au-delà du simple projet gestionnaire [3].

PROJET URBAIN ET CULTURES PROFESSIONNELLES

Dans la dynamique de projet urbain, la transformation de l'espace est portée par un mouvement de conception plurielle – paysage, architecture, urbanisme, design, ingénierie – destiné à donner sens et contenu. Ces différentes cultures professionnelles s'accordent, ou, au contraire, se heurtent, en fonction de deux logiques.

La première est disciplinaire. Elle exprime des débats sur la forme dominante des savoirs de la fabrication de la ville. Est-ce la technique et la culture des ingénieurs (principalement au travers d'une intervention sur les réseaux de communication de toute nature ou, désormais, de la gestion technique des risques) qui ont ce statut ? Est-ce la composition urbaine et le poids des architectes ou de paysagistes sensibles à l'espace public, dans sa capacité de représentation sociale et dans son esthétique spatiale ? Ou bien s'agit-il plutôt de la socio-économie ou de la sociopolitique des territoires, qui statuent sur les forces et les faiblesses économiques ou encore sur la pertinence des modes de gouvernement ou de gestion ? Ne s'agit-il pas, autre possibilité, des sciences appliquées du management, qui ont tendance à s'installer, déterminant les façons d'agir les plus efficaces et répercutant le mythe de l'initiative et le culte de la flexibilité ? Est-ce, enfin, la sociologie, voire l'histoire, pour nommer les enjeux sociétaux, les relations à la démocratie locale, à l'identité urbaine ou aux mouvements plus profonds de nos sociétés ?

Cet appel aux différentes disciplines est particulièrement efficace pour bâtir la position symbolique des corps professionnels qui interviennent sur la production de la ville, et affirmer leur maîtrise d'un savoir. Pourtant, l'expérience et les savoirs pratiques, produits et mobilisés en situation, renouvellent les qualifications des professionnels, en structurant des compétences originales. Celles-ci résultent de l'adéquation des qualités des individus ou des collectifs de travail à la dynamique des projets urbains, remettant en cause la toute-puissance de modèles professionnels monocolors qui s'appliqueraient d'une façon indifférenciée et homogène, quels que soient les objets du travail ou les situations. Des figures de compétence émergent, ainsi, des pratiques, se détachant de paternités professionnelles autoritaires : elles garantissent l'efficacité de la production des projets dans des systèmes relationnels complexes [4].

La deuxième logique est organisationnelle et institutionnelle. Elle met aux prises les services de la ville ou

de l'agglomération avec les milieux professionnels indépendants : lesquels, de la définition des stratégies au contrôle des dispositifs réglementaires, de l'apport incontournable de la puissance publique à la participation – sous certaines conditions – du privé ou encore de l'ajustement des principes théoriques aux dures réalités des jeux d'acteurs auront-ils autorité sur le dispositif du projet urbain, jusque dans ses ramifications les plus extrêmes ?

Si l'autorité technique confère du pouvoir, la légitimité et l'efficacité dudit pouvoir reposent sur la relation au politique. Le pouvoir des uns et des autres dépend, en définitive, de l'adoubement des élus. Les « villes en projet » ont ainsi expérimenté de nombreuses for-

UN URBANISME DE DISPOSITIF

Dans de tels systèmes d'expertise, l'interdisciplinarité et la coopération organisationnelle deviennent les modes de travail les plus constructifs. Le conflit est souvent un passage obligé pour aboutir à des visions partagées, pas forcément consensuelles. Dans cette mise en travail collective, le risque d'un *no man's land* identitaire est constamment présent. Nombre de professions, de métiers, d'organisations, érigent d'emblée les murs qui enclosent leurs savoirs et qui les distinguent fermement des autres. Un autre danger est la croyance en une pensée égalitaire, selon laquelle il suffirait de créer un espa-



© Gilles Rolle/REA

La vérité du terrain est mise sur le devant de la scène, aux dépens de savoirs théoriques plus fondamentaux. (Réaménagement du quai des Chartrons, Bordeaux)

mules, dont la plus courante (revenue à la mode au cours des années 1980) consiste à confier les rênes du changement à un grand architecte-urbaniste. Puis les autorités techniques locales se sont repositionnées, privilégiant l'action, le faire, la disponibilité, la familiarité avec les machines administratives. Ces techniciens locaux ont su, aussi, sortir de leurs certitudes antérieures pour enrichir une réflexion contemporaine sur l'identité de la ville et ses pratiques. La planification est sortie de son confinement, devenant un véritable outil stratégique ; le privé retrouve des conditions d'exercice favorables à la production et à la circulation des idées [5].

ce de rencontre pour que tous se retrouvent à égalité. La réflexion interdisciplinaire et l'ouverture du jeu organisationnel, intellectuellement séduisantes, ont cependant suffisamment de vertus positives pour enrichir des modes de pensée : l'innovation, l'enrichissement mutuel, la capitalisation, le traitement – enfin cohérent ! – de la complexité.

Dans ce contexte, les fonctions de pilotage, de coordination gagnent en importance et exigent des compétences stratégiques à plusieurs niveaux (figures de managers, chef de projets, coordinateurs, passeurs). L'organisation de la coopération est un élément essentiel de la réflexion et de la pratique de l'ensemble des

acteurs, décideurs et professionnels. Elle passe par des dispositifs formels, hiérarchisés, et par la mise d'acteurs en réseaux. Une nouvelle dimension de l'exercice professionnel de l'urbanisme s'oriente, peu ou prou, vers l'instauration d'un urbanisme de dispositifs, composé de structures de maîtrise d'ouvrage et d'experts chargés d'élaborer, de mettre en œuvre et de négocier les opérations en adaptant les modes d'organisations aux contraintes rencontrées.

Le management [6], habillage moderne de l'ingénierie et de ses méthodes de résolution de problèmes, en est une illustration. Instrument de changement organisationnel, il est associé à un mode de fonctionnement par projet, qui tend à s'imposer, dans les bureaucraties locales. Là encore, l'essentiel est de créer des synergies internes et externes, afin de rompre avec des cultures professionnelles figées.

PROJET URBAIN ET GESTION DE SAVOIRS

Qu'est-ce qui rapproche entre elles les villes en projet ? Que sait-on de leurs choix de développement et des processus retenus pour le conduire, pour l'évaluer, pour le diffuser auprès du plus grand nombre ? Jusqu'à une période assez récente, l'Etat organisait et définissait des savoirs opérationnels (politiques publiques, procédures) et favorisait la constitution d'une réflexion critique (évaluation). Il avait l'avantage de centraliser et de cumuler de multiples expériences sur la durée. La culture technique des services déconcentrés ou des laboratoires de recherche était reconnue, à défaut d'être partagée. Elle a contribué à construire et rénover de nombreuses parties de villes. Ce travail de connaissance repose aussi, là encore, sur les experts et sur les chercheurs. L'accumulation des savoirs s'effectue au sein de chaque discipline, selon ses traditions scientifiques ou professionnelles. Les instances actives (formation, recherche, profession) propres à chacune d'entre elles, jouent un rôle important dans ce travail de cognition et de transmission. Plus proches de l'action ou de la recherche, la capitalisation s'exerce à partir des systèmes de production, ou d'une réflexion, plus fondamentale, sur les évolutions du monde urbain. Le rôle du local et le déclin du rôle de l'Etat interrogent la façon dont on produit des connaissances et dont on les diffuse.

Une des tendances actuelles est de réfléchir sur ces savoirs, à partir de la mise en perspective de projets. Une culture se cherche qui compare des expériences, les décortique, les diffuse. D'une certaine façon, l'on vise moins à identifier l'idéal du développement urbain ou ses conséquences sur les villes que les modes d'action et leur efficacité.

Ce qu'on analyse, c'est le projet urbain, qui devient une entreprise de production intellectuelle, au travers des diagnostics réalisés, des méthodes mises en œuvre et des discours critiques.

La vérité du terrain est mise sur le devant de la scène, aux dépens de savoirs théoriques plus fondamentaux. Cela ouvre un débat sur les problématiques contemporaines des villes et de leur évolution. Les agences d'urbanisme (ou toutes sortes d'observatoires, généralement multidisciplinaires) se situent dans ce registre. Pilotes intellectuels, c'est d'ailleurs sur cette base qu'ils légitiment leurs savoirs.

Cet accent mis sur les projets urbains privilégie des savoirs locaux, issus d'une expérience de projet, pour comprendre et diriger le changement. Le projet urbain construit cette connaissance des territoires de façon à en identifier et contrôler le devenir. Un des avantages, c'est celui de faire communiquer les disciplines entre elles, à différents niveaux, car ces disciplines sont directement impliquées dans la production. De plus, une diffusion beaucoup plus active s'opère, ne serait-ce que grâce aux conséquences concrètes des projets, immédiatement lisibles. La presse locale, les conférences, les expositions... sont des relais actifs auprès du plus grand nombre. Au fond, on assiste à une vulgarisation plus forte au nom de la proximité avec, en arrière-plan, des enjeux plus politiques (électoraux, certes, mais aussi sociétaux).

Si l'on considère que cette capitalisation de savoirs est importante, plusieurs difficultés perdurent, qui risquent d'entraîner une déperdition de la connaissance acquise en la matière. Les autorités locales, maîtres de la commande, ne perçoivent pas encore les enjeux d'une telle capitalisation autrement qu'à l'aune de l'efficacité de leur action. Et encore, rares sont les évaluations indépendantes, directement intégrées dans les projets. La réussite politique, l'absence de contestation, la bonne conduite des actions à leur terme, les sentiments et les intuitions de dirigeants aguerris par leur expérience de travail sont des indices de satisfaction qui servent, trop souvent, de seuls principes d'évaluation. La gestion – dans la durée – de ces savoirs est problématique, alors même que le temps est une variable centrale, dans les dynamiques urbaines. L'autre faiblesse est le rapport instauré entre cette production de connaissances et les associations (ou plus largement, les populations). C'est pratiquement une chance historique de changer le rapport de distance au mieux, de domination (le plus souvent) qu'entretenaient l'Etat et les experts avec le plus grand nombre.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- [1] Chimits (C.), Godier (P.) & Tapie (G.), Projets urbains, acteurs et processus : tendances européennes in Michel Bonnet (dir.), L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe. PUCA Collections Recherches. Paris 1996.
- [2] Tsiomis (Y.) & Ziegler (V.), Anatomie de projets urbains : Bordeaux, Lyon, Rennes, Strasbourg. Éditions de La Villette. Paris 2007.

[3] Le Galès (P.), *Le retour des villes européennes*. Presses de sciences politiques. Paris 2002.

[4] Biau (V.) & Tapie (G.) *Activités d'experts et coopérations interprofessionnelles*, Rapport PUCA / Ramau, Paris, juillet 2005.

[5] Ascher (F.), *Les nouveaux principes de l'urbanisme*. Éditions de l'Aube. Collection poche essais. Paris 2004.

[6] Le modèle séquentiel d'organisation de la production urbaine était dominant dans les organisations techniques, en étroite symbiose avec une division

fonctionnelle et par métier. Chacun occupait une tâche qui devait s'intégrer dans une chaîne interne (de la commande à la gestion) et ce, pour des ouvrages très marqués par l'aspect technique. L'environnement était en général bien maîtrisé ; les donneurs d'ordre (les élus), peu au fait de la maîtrise technique des projets ; les prestataires externes, comme les entreprises, contractuellement dépendants ; l'utilisateur n'était, quant à lui, qu'une figure lointaine, dont la parole était confisquée.

Sous les pavés : la complexité du foncier urbain

La hausse des prix des logements est due moins à une pénurie qu'à la conversion de l'immobilier en valeur refuge. Favorable, en apparence, aux propriétaires occupants, eux-mêmes majoritaires dans la population, cette conversion aggrave les fractures sociales du territoire urbain. Elle engendre une formidable plus-value en ce qui concerne les terrains constructibles. Elle ne pourra être contenue au moyen de la politique foncière actuelle, dont les outils sont fort déficients.

par **Jean-Michel ROUX**, consultant, Transversal (*)

La production immobilière, en France, enchaîne, dans l'ordre : le propriétaire foncier, puis l'aménageur (quand les terrains concernés exigent équipement, remembrement, et division parcellaire), puis le constructeur (promoteur, ou non) sur chaque parcelle équipée et, enfin, l'investisseur (flanqué parfois d'un locataire et d'un gestionnaire). La commune demeure le principal stratège de ce processus saucissonné. Elle fabrique le règlement du sol (plan local d'urbanisme, PLU, autrefois POS). Elle décide, le plus souvent, des périmètres et des programmes d'aménagement. Elle est bien plus petite que dans la plupart des pays d'Europe : ses moyens techniques et financiers sont donc limités. Les intercommunalités (communautés de communes) pallient partiellement à ces faiblesses, mais elles restent facultatives, n'ont pas de conseil élu au suffrage direct et ne sont dotées que de pouvoirs limités. Il est désormais admis, jusque dans les instances les moins contestataires, que notre gouvernance locale est en crise, et avec elle nos politiques urbaines, même si les campagnes électorales contournent l'obstacle...

A la fois cause et conséquence, les enjeux économiques urbains sont mal connus : investissements, maintenance, valorisation à long terme, développement économique, équilibres sociaux, incidences sur la vie culturelle... Combien de centaines de milliards d'euros sont-ils contenus dans les quelque 132 pages du projet de

Schéma directeur de la Région Ile de France (SDRIF) publié en février de cette année ? Sagement, les auteurs ne fournissent aucun chiffre : il n'existe d'ailleurs aucune autorité d'agglomération pour les traduire en actes. Pourtant, on construit des infrastructures, on bâtit de nouveaux quartiers, on observe des marchés immobiliers, avec, entre eux, tant d'interactions que leur description logique est une gageure.

Problème que rencontre aussi l'enseignement de l'urbanisme : nous accumulons empiriquement des informations, puis nous essayons de les lier entre elles. Le savoir passe principalement par voie orale ; les publications sont rares, si l'on excepte celles qui concernent les zones de crise. La littérature savante internationale est réduite, de faible secours (1), car l'urbanisme opérationnel n'est guère mondialisé : si les images et les flux financiers passent les frontières, il n'en va pas de même pour le droit ou pour les institutions...

(*) Dernier ouvrage paru : Des villes sans politique, Editions Gulf Stream, 2006.

(1) Des ouvrages de référence en économie urbaine existaient dans les années 60, qui cherchaient trop souvent un optimum unique pour un système urbain complexe. Pour ceux que cette archéologie intéresse, on peut recommander la lecture des ouvrages de synthèse de Jacques Lesourme et René Loué : Analyse des décisions d'aménagement régional (Dunod, dernière édition 1979) et La gestion des villes - Analyse des décisions d'économie urbaine, (Dunod, dernière édition 1985).

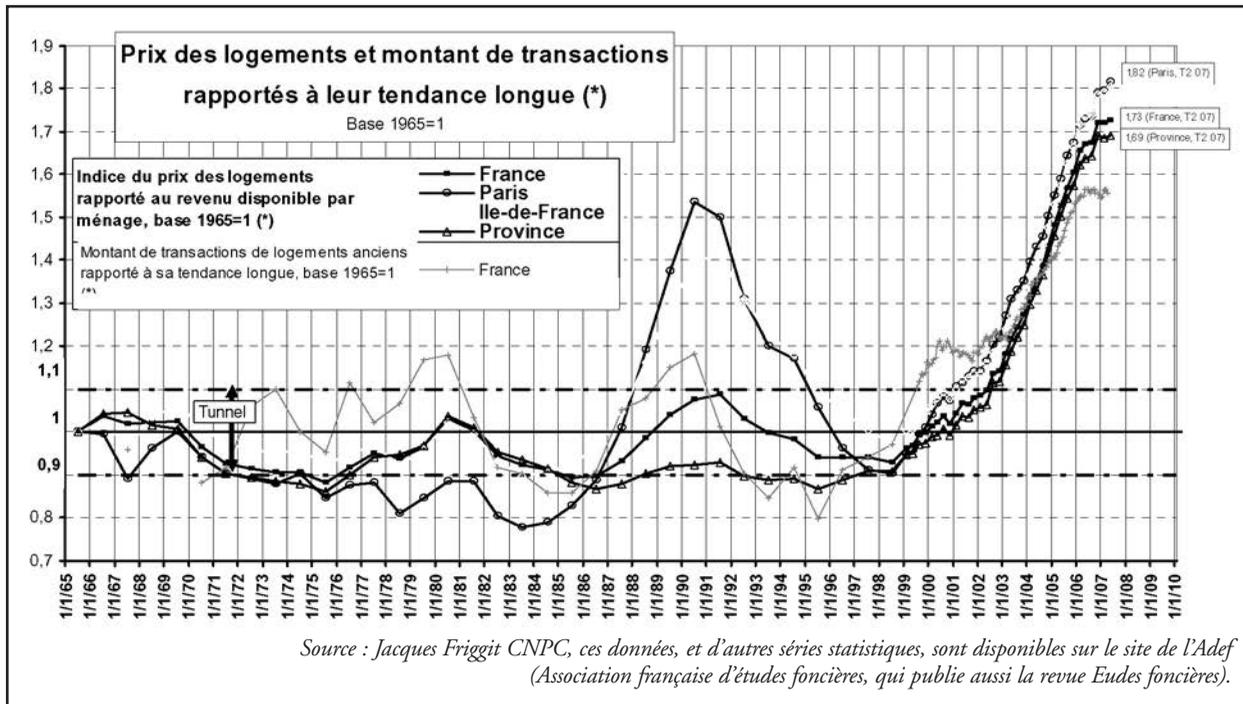


Figure 1.

Je partirai donc d'un sujet d'actualité : les prix du logement. Puis je tirerai quelques fils de l'écheveau qui apparaîtra derrière, particulièrement en ce qui concerne le foncier.

LA FLAMBÉE DES PRIX DU LOGEMENT

Les prix moyens des logements connaissent en France une hausse rapide depuis 1999. Pour le logement de seconde main : 80 % en moyenne, avec des variantes importantes suivant les lieux, les surfaces et les statuts d'occupation. S'agissant d'un patrimoine dont la valeur de base s'exprime en milliers de milliards d'euros, c'est, là, une évolution structurelle, ne serait-ce qu'à titre provisoire, si on la compare à n'importe quel autre indicateur macroéconomique.

Pour l'ensemble de la France, le prix des logements en monnaie constante reste contenu dans un « tunnel » de +/- 10 %, entre 1965 et 2002. Ensuite, ce prix s'évade rapidement vers le haut. Les exponentielles n'étant pas de ce monde, il est certain que ce mouvement haussier ne sera pas éternel... Alors : pourquoi cette hausse ? De quelle façon va-t-elle s'interrompre ? Ces questions doivent être abordées sans frivolité.

De semblables phénomènes s'observent un peu partout en Europe. Il convient de mettre à part le cas des Etats-Unis, qui fait l'actualité ces derniers mois : le marché immobilier américain est, en effet, cyclique, historiquement, pour des raisons connues, quoiqu'un peu longues à expliquer : une mobilité résidentielle forte ; une fiscalité locale lourde et rigide qui amplifie les moindres variations de prix ; des prêts bancaires qui

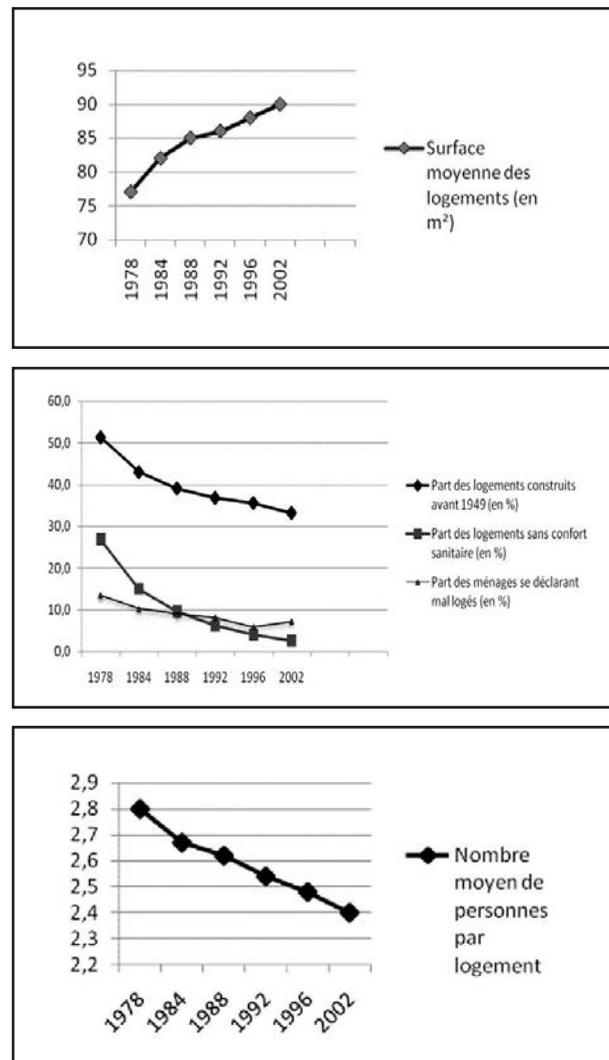


Figure 2.

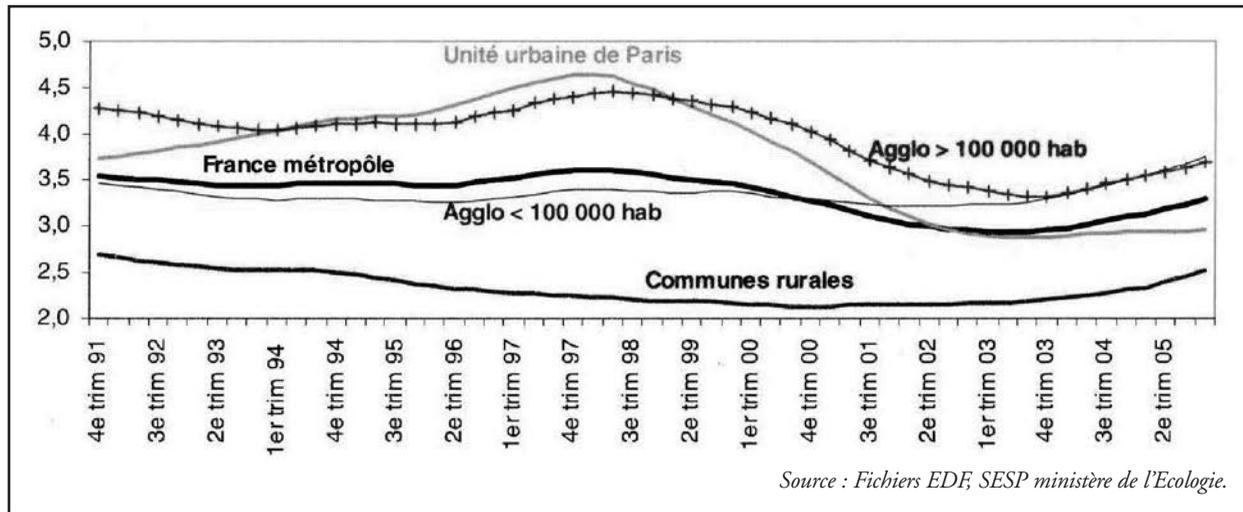


Figure 3 – Vacances de moins de 3 ans du parc de logements (en %).

permettent d'emprunter non seulement pour le logement, mais aussi sur le logement ; des techniques de construction qui rapprochent le bâtiment d'un meuble. S'y ajoute la crise des « subprimes », dont le principe était de majorer le coût des emprunts pour... les pauvres ! Faire payer les pauvres est, en effet, un vieux rêve, légitimement caressé par tous ceux qui échappent à ce statut. Mais cela revient à tondre un œuf : l'expérience ne va pas sans risque. Le plus étrange, c'est le fait que les prêteurs aient pu revendre ces créances aux banques de la planète entière, provoquant ainsi une crise financière mondiale. C'est, nous dit-on, que l'emballage du cadeau était si joli et les perspectives de gain, si élevées que les banquiers n'ont pas pris la peine de regarder au fond du paquet. Charmants enfantillages... Le marché immobilier de Saint-Yrieix-la-Perche n'ayant guère de liens directs avec celui de Kalamazoo, on voit mal de tels problèmes se poser un Europe, en particulier, en France. Nous avons pourtant déjà connu un aller-retour – flambée spéculative, puis baisse des prix –, visible sur le graphique ci-dessous, pendant une dizaine d'années, autour de 1991. Mais ce phénomène était localisé autour de Paris, et il était principalement dû aux stratégies de grands opérateurs qui achetaient sans compter, puis bradaient avec précipitation. En quelque sorte : l'épopée du Crédit Lyonnais et de ses pairs, en simplifiant quelque peu. Ce scénario est peu reproductible. Autrement dit : il n'y a pas de signe avant-coureur de chute brutale des cours.

POURQUOI LA HAUSSE ?

Nous emprunterons l'explication la plus simple au marché de la pomme de terre : si les prix montent, c'est qu'il y a pénurie. L'introduction du discours de Gérard Hamel, membre de la majorité présidentielle, parlementaire rapporteur de la loi ENL, en décembre 2005, résume une opinion commune : « L'offre insuffisante de logements, au regard d'une demande croissante et évo-

lutive due au retard dans la construction de logements sociaux et privés accumulé au cours des vingt dernières années, a entraîné une flambée des prix sur le marché du logement. Ce retard a été aggravé par un phénomène de rétention foncière, et par la réticence de nombreux propriétaires à louer des logements demeurant vacants sur le marché ». Le projet de SDRIF, déjà cité, plus orienté politiquement à gauche, partage cet avis : « Cette flambée, sans rapport avec le pouvoir d'achat des ménages, résulte de l'insuffisance globale des logements face à la croissance continue des besoins... Les volumes annuels de construction sont nettement inférieurs aux besoins depuis plus de quinze ans ».

Il est possible d'éclairer ces opinions tranchées au moyen de données statistiques, avec deux avertissements préalables : a) aucune donnée ne va sans imperfection concernant les sources et les dates de comptage ; b) les moyennes nationales cachent des situations locales et sociales fort variées.

Pénurie ?

Sans doute trop de gens sont dans la rue, et d'autres sont mal logés. Pour qui a connu les années 1950, la situation a quand même changé : il y a aujourd'hui plus de confort, plus de place, moins de surpeuplement, moins de mal logés. Les chiffres qui suivent sont issus des enquêtes 'logement' de l'Insee, pour la France métropolitaine.

Le nombre des logements vacants, qui devrait diminuer, dans un contexte de pénurie croissante, suit au contraire des courbes assez imprévisibles, si on tient compte des logements habitables n'ayant pas subi une trop longue période d'inoccupation. En effet, la tension est plus forte qu'ailleurs, dans l'agglomération parisienne.

Enfin, malgré la hausse des prix, le taux d'effort (la proportion du revenu des ménages consacrée au logement) reste à peu près stable depuis 1988, c'est-à-dire depuis

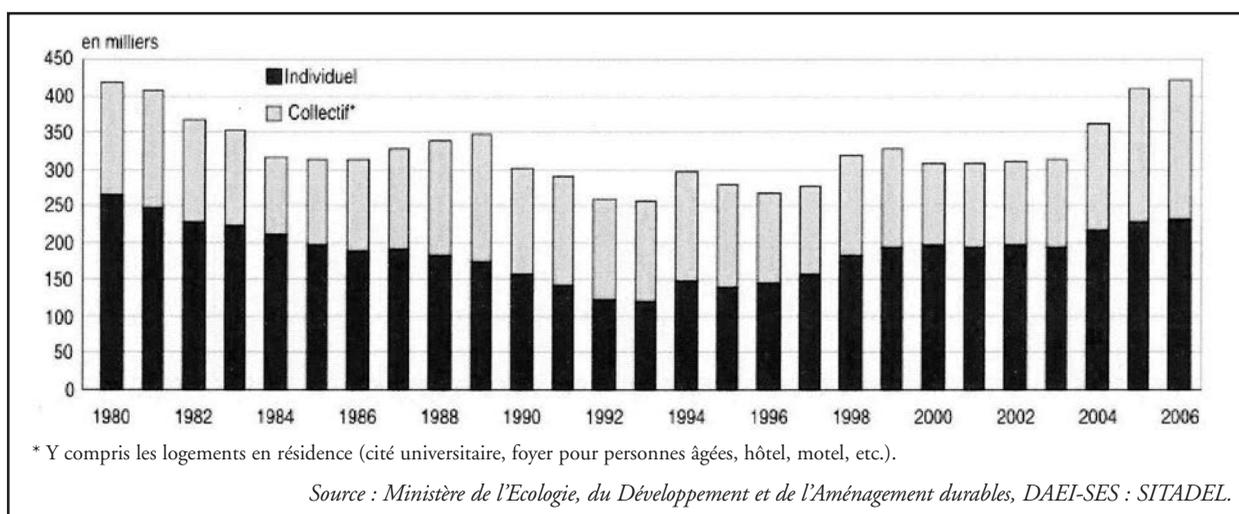


Figure 4 – Construction de logements sociaux.

la date où a commencé à s'accumuler le retard de la construction, si on en croit les citations qui précèdent. Seulement, ce taux d'effort moyen est très inégalement réparti : il est bien plus élevé pour les jeunes et les faibles revenus, par exemple, et cela, de façon croissante (de plus, les inégalités, comme on sait, ne croissent pas seulement en matière de logement).

Besoins ?

L'Insee (2) évalue les « besoins » en résidences neuves (principales et secondaires) à 280 000 logements par an, environ, sur la période allant de 1990 à 2010. C'est nécessairement là un calcul plein d'incertitudes. Accroissement du nombre des ménages, souhaits d'augmentation de surfaces habitables, renouvellement du parc existant, migrations de la population : chacun des multiples facteurs pris en compte est sujet à discussion. A quelle vitesse doit-on démolir les grands ensembles, ces jeunes ruines des années 1960 ? Par quoi les remplacer ? Combien de couples se sépareraient-ils, combien de jeunes gens quitteraient-ils leur foyer familial, si l'offre de logements était plus abondante ? Plus abondante, oui... Mais pour quels types de logements ?, Où ?, A quels prix ? (etc.) : la discussion s'enlise (3). Retenons que, par rapport aux « besoins » identifiés, la construction des dernières décennies n'a pas failli, sauf peut-être dans la période de crise déjà évoquée : entre 1992 et 1997.

C'est donc de fort loin (voire, pas du tout) que les données nationales laissent voir les besoins les plus criants : SDF, hôtels meublés, taudis, quartiers en crise. C'est de fort loin (ou, là encore, pas du tout) que ces besoins criants seront satisfaits par des mots d'ordre globalisés : construire plus, et plus de logements sociaux (4).

La montée des prix n'est pas, comme on s'en doute, due aux mal-logés. Elle prend sa source, au contraire, dans les quartiers les plus chics, puis elle redescend, de proche en proche, vers les autres. Elle est la résultante

non pas de besoins élémentaires, mais d'une demande complexe, s'inscrivant dans un marché. Le phénomène, d'ailleurs, est international. Autrement dit : le logement est devenu un bien refuge, à l'instar de l'or ou des œuvres d'art, avec cet avantage qu'on peut, au surplus, l'habiter. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la valorisation de l'immobilier est si mal jugée par les financiers. Querelle de boutiques : les investissements dans l'immobilier représentent, en effet, autant de placements en moins dans les produits proposés par la bourse, les banques et les compagnies d'assurances.

FRACTURES URBAINES

Considérons le statut d'occupation des logements (5), selon l'enquête Insee 2002 : à peu près 57 % de pro-

(2) Alain Jacquot : La demande potentielle de logements, L'impact du vieillissement de la population, Insee première, n° 875 – décembre 2002. Le document est déjà ancien (l'Institut révisé ses évaluations à la hausse).

(3) En faveur d'une projection plus ambitieuse, voir Olivier Piron : La demande potentielle en logement, Etudes foncières n° 122, juillet août 2006.

(4) Prenons les logements sociaux des 6^e, 7^e, 8^e, 16^e arrondissement de Paris, plus Neuilly. L'échantillon, bien sûr, n'est pas choisi au hasard, mais dans des quartiers particulièrement bien habités. En proportion du parc, les HLM sont peu nombreux, comme on s'en doute, mais, dans l'absolu, ils approchent les 9 000 logements, ce qui correspond déjà à la population d'une ville moyenne. Si nous regardons les revenus des habitants de ces logements, en 2005, rapportés à l'unité de consommation (les ménages pondérés par le nombre de personnes vivant dans le foyer familial), 20 % appartiennent au plus faible quintile des revenus franciliens, mais 25 % relèvent du plus fort quintile (sources : DRE/DGI). Ou encore, en 2003 (même sources) : dans les logements sociaux de Paris Ville, 30 % des ménages dépassent le plafond de revenus des HLM, malgré de forts contingents de pauvres dans les quartiers populaires des 17^e, 18^e, 19^e et 20^e arrondissements. Bien entendu, les chiffres sont fort différents en Seine-Saint-Denis. Concluons avec modération : en raison du mode d'attribution des logements sociaux, leur capacité redistributive et leur pouvoir de mixité sociale sont limités. Il nous faut des « moins modestes », disent les organismes bailleurs. Fort bien... (mais ils ne les logent pas dans les mêmes immeubles que les autres !).

(5) Sachant que plusieurs enquêtes se chevauchent, effectuées par des organismes divers et à des dates diverses.

priétaires occupants, 19 % de locataires en parc privé, 18 % en logement social et 6 % autres (fournis par l'employeur, fermiers, etc.). En huit ans, les propriétaires ont gagné, ensemble, l'équivalent de trois ou quatre fois le produit intérieur brut national annuel, et ont fondé sur ce gain toutes sortes d'espérances, y compris des compensations pour l'insécurité croissante de l'emploi, des retraites, les carrières de leurs enfants, etc. S'ils devaient voir, aujourd'hui, se dissiper leur capital, il y aurait de quoi sortir les fourches.

A ce jeu de roulette, il y a pourtant des perdants : les locataires du privé, en particulier, d'autant plus bruyants qu'ils sont deux fois plus nombreux qu'ailleurs

du sol qui ne suivent pas les hausses du logement : équipements publics, petits commerces, locaux pour PME et même bureaux, en-dehors des quartiers d'affaires des grandes métropoles. Les évasions en masse ne sont pas plus rassurantes. A Neuilly-sur-Seine, par exemple, en 2005, près de 6 % de la population (6) relève encore du plus faible décile des revenus franciliens. Mais à Bobigny, capitale de la Seine-Saint-Denis, moins de 1 % de la population appartient au plus fort décile. Les quartiers riches chassent leurs pauvres, qui s'accrochent. Les riches (et, avec eux, les leaders culturels et les consommateurs) fuient sans difficulté les quartiers pauvres : la ville se ghettoïse (7).



© Michel Gaillard/REA

Le taux d'effort (la proportion du revenu des ménages consacrée au logement) est très inégalement réparti : il est bien plus élevé pour les jeunes et les faibles revenus, par exemple, et cela, de façon croissante.

dans la Ville de Paris, et par conséquent surmédiatisés. Il faut être plus mordant : +10 % par an à Paris ou 10 % par an à Vierzon, cela ne représente pas, dans l'absolu, la même somme : les inégalités de patrimoine s'aggravent. Les déménagements pour un logement plus grand et plus chic deviennent plus coûteux, surtout si on ajoute des droits de mutation et des honoraires d'agences proportionnels (particulièrement élevés, en France). Les propriétaires occupants eux-mêmes sont donc rivés à leurs acquisitions, et menacés par des hausses de taux des emprunts. Les ségrégations urbaines s'accroissent.

On parle beaucoup des difficultés d'implantations des logements sociaux. Il faudrait y ajouter tous les usages

Pour régler ces problèmes, le principal outil d'intervention (8) (et, dans une large mesure, d'explication) est le foncier.

(6) Plus exactement : des unités de consommation des ménages.

(7) C'est aussi la thèse d'Eric Maurin : *Le ghetto français*, enquête sur le séparatisme social, Le Seuil, 2004

(8) Certaines communes se lancent dans une politique de logement « abordable », imposant aux promoteurs un plafond de prix. Sans entrer dans les détails, on ne peut que constater les limites de ces méritoires efforts : ils ne touchent que de petits territoires ; aucun des éléments constitutif du prix de revient n'est sous contrôle public ; enfin, il est difficile d'assurer que les premiers acquéreurs ne revendront pas rapidement au prix du marché. La Grande-Bretagne s'est dotée récemment d'une législation sur le logement « abordable » [ang. « accessible »], mais dans un contexte économique, institutionnel et foncier entièrement différent.

CLIQUET FONCIER ET FUITE EN AVANT

Le foncier est un objet économique difficile à théoriser, quoique les tentatives n'aient jamais manqué (9). Pire, ces théories sont de peu d'utilité pratique. La notion de fertilité différentielle, à peu près adaptée, à l'extrême rigueur, à l'agriculture préindustrielle, se révèle inexploitable dans nos villes étalées et disséminées. Gardons en vue quelques principes. La valeur d'un terrain se détermine (plus exactement, devrait se déterminer) par différence (on dit aussi par bilan) entre le prix final de l'immeuble bâti et les divers éléments de son coût : préparation du sol, construction, marges de promotion, etc., lesquels éléments de coût sont relativement peu variables, quel que soit le standing de la construction. Le raisonnement vaut aussi pour des immeubles existants, dans le cas desquels on se pose la question : combien faudrait-il pour les reconstruire ?

Autrement dit, quand le prix du mètre carré de plancher bâti augmente, le terrain capture l'essentiel de la plus value et augmente bien plus que proportionnellement, sauf actions correctrices. La hausse récente du prix des logements représente un très gros lot pour les détenteurs de la rente foncière, quoique très inégalement réparti entre eux.

Ce très gros lot ne sera pas toujours payé : beaucoup de terrains disponibles ne seront pas vendus dans un avenir proche. Qu'importe, les exigences des vendeurs ne diminueront plus : c'est le célèbre effet de cliquet du marché foncier. La rétention est une stratégie normale des propriétaires, publics comme privés. Négocier à la baisse le champ de l'oncle Gaston, ce serait s'attirer la réprobation de tout le cousinage. Ne pas vendre au mieux les terrains publics, en empilant les enchères des plus déraisonnables, cela reviendrait à brader le patrimoine national et à briser sa propre carrière.

Pour faire bon poids, beaucoup de terrains sont échangés sur la base d'estimations administratives (« les domaines », désormais France Domaines) et juridiques, dans le cadre de préemptions, expropriations, ventes de biens publics, etc. L'usage est alors d'ignorer le bilan des constructeurs, mais de se fonder sur des références. Supposons que le maire veuille sa statue équestre, cyclo-péenne, en armure complète, entourée de ses fidèles adjoints portant l'oriflamme et le plan local d'urbanisme. Il achète, pour cette statue, et le gazon autour, quelques centaines de mètres carrés de terrain, qu'il paye sans compter, vu l'enjeu. Et voici la référence établie : c'est le même prix unitaire du terrain qui sera désormais imposé à la commune, à un promoteur ou à un aménageur, même s'il s'agit d'acquérir des dizaines d'hectares voisins, avec d'immenses dépenses d'équipement, de voies, d'espaces verts. Les exemples avérés – ils sont légion – ne sont pas plus caricaturaux.

(9) Parmi les ouvrages en français, une encyclopédie de textes de référence : Jean-Louis Guigou, *La rente foncière, les théories et leur évolution depuis 1650*, Economica, 1982.

Il s'ensuit que les opérateurs immobiliers travaillent aujourd'hui sur du foncier brut trop cher, s'ils s'en tiennent aux prix en vigueur. Or ils poursuivent leur âpre compétition pour l'acquisition de ces terrains. C'est qu'ils gardent des espérances. Les aménageurs, concessionnaires des collectivités, peuvent faire payer au contribuable des subventions et des participations qui, en dernière instance, reviendront aux propriétaires initiaux des terrains. Et, tous, aménageurs ou promoteurs, doivent fuir en avant, miser sur une augmentation constante des valeurs finales des constructions. Comme une opération d'aménagement dure au moins dix ans, et une promotion trois à cinq ans, le trop-payé pour le terrain brut peut être effacé par la majoration des prix de vente finaux. Mais, au moindre ralentissement des prix, l'immeuble devient trop cher, invendable, et nous entrons dans une spirale de crise : stocks bradés et ralentissement de la construction, pour la raison même qu'il aurait fallu l'accélérer.

Remède désespéré, souvent prescrit : hausser les densités de planchers sur les parcelles, afin de pouvoir diminuer la charge foncière sur chaque mètre carré bâti. A condition, bien sûr, que le prix du terrain brut reste inchangé. Or, son propriétaire est le premier à entendre le cliquetis du jackpot. Le projet de SDRIF dessine des zones de densification, sans politique d'accompagnement. Il est facile d'en tirer un scénario : des échanges bloqués, dans l'attente des révisions nécessaires du PLU, hausse des prix de terrain grâce aux densités nouvelles et rejet des logements abordables encore plus loin du centre.

POLITIQUES FONCIÈRES

Si nous voulions calmer le jeu, il conviendrait donc de mettre sur le marché, à prix raisonnable, des quantités nouvelles de terrains à bâtir. A *bien* bâtir, étant donné que la flambée spéculative a pour origine les quartiers chics. Un demi-siècle d'intense aménagement urbain n'a guère produit, en France, d'adresses valorisées. Les classes aisées campent, à l'étroit dans des quartiers historiques. Bien vu, disent les constructeurs, mais nous manquons de terrains. Voyons les cartes et les photos aériennes de nos agglomérations : c'est plein de vides, non seulement dans les périphéries, mais près des centres, dans des friches et terrains vagues de toutes natures. Mais il s'agit souvent de grandes emprises, inutilisables sans des aménagements préalables, une dépollution éventuelle, une viabilisation, des équipements. D'où leur classement réglementaire, dans le PLU, en zone « à urbaniser » (AU, ou NA dans les anciens POS).

Si le marché des pommes de terre ne nous renseigne que faiblement sur celui des bâtiments, il peut nous apprendre quelque chose sur le foncier. A des époques pas tellement reculées, nous avons connu des crises de subsistances, qui accompagnaient parfois des pénuries

terribles, mais le plus souvent des déficits partiels et ponctuels. Les gouvernements pouvaient répondre de plusieurs façons. Ou bien ils laissaient jouer les saintes lois du marché. Les Irlandais mouraient de faim, tandis que l'île continuait d'exporter des vivres. La reine Victoria ordonnait prières et jeûne liturgique dans tout le royaume, sans succès bien entendu, s'agissant de papistes. Victor Hugo notait avec bon sens dans ses carnets : « *Ne jeûnez plus, nourrissez-les !* » Ou bien on fixait des prix maximum, avec des risques de marché noir parallèle. Ou encore on lançait des chasses aux accapareurs, avec des résultats bien décevants : dans les cas où leur grenier se serait révélé peu rempli, les accapareurs, même après avoir été pendus à leurs balcons, n'étaient pas mangeables. Restaient des solutions avisées : constituer par avance des réserves publiques, taxer les stocks et encourager le commerce privé, ouvrir des lignes de crédits dans le trésor public, pour acheter des vivres dans les zones excédentaires.

Nous retrouvons semblables outils pour le foncier, largement utilisés chez nos voisins, en simplifiant : création de réserves publiques (Hollande et Scandinavie), fiscalité forte pour les terrains constructibles mais non bâtis (Allemagne et Suisse), encouragement aux opérateurs privés pour des acquisitions précoces, assorties d'accords contractuels sur les programmes à réaliser (Grande-Bretagne). En France, il n'existe que bien peu de tout cela.

Les principaux fonds d'acquisition de réserves ont été supprimés dans les années 1990. Ils n'ont pas survécu à la décentralisation et ils avaient par trop œuvré pour la cause douteuse des grands ensembles. Des établissements publics fonciers (EPF) se multiplient. Mais leurs ressources sont le plus souvent fondées sur les taxes locales, pour que le prélèvement sur le contribuable reste doux. Il manque souvent un zéro aux budgets de ces EPF pour peser sur le marché, à supposer qu'on prenne le temps d'accumuler des réserves et que la myriade de collectivités locales concernées arrivent à se

mettre d'accord sur une politique cohérente. La fiscalité annoncée, dès la loi d'orientation foncière de 1967, n'a pas été suivie de décrets d'application satisfaisants, voire est restée facultative. Le partenariat public-privé reste marginal, surtout depuis la loi sur la mise en concurrence des aménageurs (du 21 juillet 2005) et son décret d'application (du 31 juillet 2006) (10).

AYANT ÉVOQUÉ TANT DE PROBLÈMES, IL SERAIT BON D'EXAMINER LEURS SOLUTIONS

Cet article n'y suffira pas. Toutefois une opinion d'ensemble est possible. Techniquement, la conception de projets de qualité sur un foncier régulé n'est nullement insurmontable, y compris dans des zones urbaines délaissées. Nos déficiences sont surtout politiques : réforme des collectivités locales ; arbitrage entre intérêts divergents, y compris intérêts publics ; choix de partenaires pour des investissements à long terme ; montant des budgets affectés à la stratégie foncière. Comme la politique est commandée par des élections, il reste à médiatiser et à vulgariser ces sujets, après tout pas plus compliqués que le financement des retraites ou les aventures des *hedge funds*.

(10) Club Ville Aménagement : La coopération public – privé en aménagement, 5^{es} Entretiens de l'Aménagement, Marseille, 2 février 2007
 Animateurs : Jean-Luc Poidevin, Bertrand Ousset, Rapporteurs : Thierry Vilmin, Jean-Michel Roux. En résumé : les aménagements urbains français de quelque ampleur ont pour régime la ZAC (zone d'aménagement concerté). La nouvelle législation oblige la collectivité à mener le projet jusqu'au stade de création de la ZAC, comportant un périmètre, un programme et, de fait, un cadre réglementaire et une ébauche de plan. Si c'est une ville importante, elle en a les moyens, surtout avec l'appui d'une communauté. Si c'est une commune périphérique, là où se construit la majorité de la croissance urbaine, la conduite du projet est plus aléatoire. Pendant ce temps, les propriétaires fonciers ont toute liberté pour rêver à leur prochaine fortune, tandis que les futurs aménageurs doivent rester l'arme au pied en attendant qu'on les consulte.

La gig@city, nouveau lieu de la production de capital

LA NOUVELLE
ACCUMULATION
URBAINE

La ville, autrefois décrite comme le lieu de la reproduction du capital, est devenue l'un des lieux majeurs de sa production. Cette transformation, largement irréversible, organise un échange permanent entre réseaux de très grandes villes et réseaux de très grandes entreprises.

par **Dominique LORRAIN**, CNRS, CEMS-EHESS

De la représentation de l'économie en trois secteurs – primaire, secondaire, tertiaire –, nous avons hérité l'idée selon laquelle le lieu de la production des richesses se situerait dans l'industrie. C'est d'ailleurs là que se constituèrent une bonne partie des grandes firmes au long du XX^e siècle (Chandler, 1962). Cette représentation s'est trouvée confortée par l'économie marxiste et sa distinction entre production et reproduction. L'entreprise y représentait le lieu central de l'accumulation du capital, tandis qu'à la ville correspondait sa reproduction, au travers des consommations collectives (1) (Castells et Godard, 1974).

L'argument que nous soutenons, dans ce texte, est que les transformations matérielles de la grande ville et de l'économie sont en train de balayer cette vision. La grande ville n'offre plus seulement des consommations collectives, mais aussi des équipements et des réseaux techniques qui participent directement du processus productif. Ces équipements ont augmenté en nombre, en densité, ce que montre un balayage des constituants de base de la ville des réseaux (1). Ceci présenté, nous discuterons de quelques-unes des nombreuses implications (2).

CE QUI CHANGE, AVEC LE PASSAGE DE LA MÉGALOPOLE À LA GIG@CITY

Le terme de mégapole a été forgé, vers 1945, par un géographe français, Jean Gottman, qui voulait décrire l'urbanisation de la côte Est des États-Unis. Cette forme

urbaine représentait quelque chose de nouveau, par rapport à la ville européenne héritée de l'antiquité gréco-romaine et du Moyen Âge. En utilisant le terme de mégapole pour décrire les ensembles urbains d'aujourd'hui, nous faisons comme si rien n'avait changé dans les villes, depuis près de soixante-dix ans. Or une description de ce qui constitue la ville comme ensemble construit témoigne du contraire.

Considérons un instant le descriptif de base de cette ville « ensemble construit » (tableau 1) et voyons les changements de long terme entre les trois types de ville que sont la polis, la mégapolis et un type émergent, que nous appelons gig@city (2).

Au départ, les réseaux de transports comprennent des routes et des ponts, des rues et quelques ports. L'avènement des mégapoles a apporté les gares et les chemins de fer, puis les autoroutes et, enfin, les aéroports. Les villes d'aujourd'hui s'organisent toujours à partir de ces composants techniques, mais derrière cette apparente continuité, la taille de chaque réseau a considérablement augmenté et les interconnexions modales se sont généralisées. En 1950, la France ne comptait que 10 kilomètres d'autoroutes ; en 2005, le réseau payant approchait les 8 000 kilomètres auquel il convient d'ajouter des tronçons gratuits et toutes les routes à quatre voies. De même, on pourrait évoquer

(1) Pour une mise en perspective des travaux de Manuel Castells, voir Pflieger 2006.

(2) Voir Mumford, Bairoch, Tarr et Konvitz et une première discussion in Lorrain 2001.

l'augmentation de surface des aéroports, dans tout le pays.

La transformation est encore plus manifeste lorsqu'on examine les moyens de déplacement. Au commencement étaient le piéton et le cheval. Puis sont arrivés les trains, les automobiles, les métros, les tramways et les avions. Ces modes de déplacement sont toujours là, en ce début du XXI^e siècle, mais la différence joue

dans les usages et les nombres : volume du parc automobile, croissance des déplacements en avion, extension très importante des lignes de transports urbains, plus longues et toujours davantage interconnectées. Quelques nouveaux dispositifs de déplacement ont fait, eux aussi, leur apparition. Les trains à grande vitesse se sont généralisés et articulent, autrement et de manière cadencée, les grandes villes. Les hélicoptères comptent quelques applications civiles. Dans les bâtiments, de nouveaux dispositifs de mobilité ont été développés au point de devenir totalement naturels : les ascenseurs, les escalators, les tapis roulants.

La transformation est tout aussi manifeste pour les réseaux techniques urbains. Pendant très longtemps, le réseau d'eau potable a été le seul système technique ; les eaux usées se trouvaient évacuées par la voirie. L'urbanisation, à la fin du XIX^e siècle, marque un tournant, avec la construction des grands émissaires pour l'évacuation de eaux pluviales, les procédés de traitement de l'eau, l'organisation de l'enlèvement des déchets ; viendra aussi l'électricité, puis la généralisation des télécommunications et le gaz à domicile. Toutes ces briques de base étaient déjà posées au début des années 1950. Là aussi, le changement est

double avec une intensité des usages pour les réseaux existants et l'apparition de nouveaux systèmes techniques. Les réseaux électriques, de gaz, de traitement et de distribution d'eau, etc. n'ont cessé de s'étendre dans l'espace, de se mailler, de s'enrichir de nouveaux dispositifs de stockage et d'interconnexion, qui visent tous à garantir la plus grande fiabilité des flux. Donc on a bien, en surface, une apparente continuité qui va de

pair avec une réelle transformation technique dans le sens d'une plus grande densité. Cette évolution est confortée par l'arrivée de nouveaux systèmes techniques : chauffage urbain, air conditionné, réseaux câblés, internet, téléphone cellulaire.

Ces derniers équipements changent profondément l'articulation entre les réseaux, le logement et les activités domestiques. Dans la mégapole, les réseaux techniques (collectifs) apportaient un service extérieur au logement, lieu de l'activité individuelle. Le compteur marquait la frontière entre ces deux espaces du réseau collectif et de l'activité privée. La première mutation est arrivée avec le couplage des robots ménagers (domaine privé) à l'électricité (domaine collectif).

La dernière couche de réseaux techniques a accentué ce couplage du logement au monde extérieur, grâce au développement de masse d'objets personnels de communication : le micro-ordinateur, le fax...

La ville s'est aussi transformée dans le sens d'une plus grande densité, si l'on considère ses grands équipements et ses logements. La ville du piéton était structurée autour de quelques grands édifices représentant les lieux de pouvoir : la citadelle, le palais, l'édifice de culte. Les logements dépassaient rarement quatre étages. La



© Richard Jones/SINOPIX-REA

C'est dans la très grande ville désormais que se crée l'essentiel de la valeur. (Chongqing, chantier de construction dans le quartier des affaires)

ville des premiers réseaux lourds, à la fin du XIX^e siècle, va gagner quelques grands bâtiments structurants : les grands magasins, les grands hôtels, les gares. Surtout, elle va se dilater vers le haut et vers le bas, avec les immeubles de grande hauteur et leurs parkings souterrains. Toutes ces tendances se sont prolongées mais, là encore, dans un sens conduisant à un type de ville d'un genre nouveau : les grands immeubles sont plus hauts et plus nombreux ; les parkings se sont banalisés. La ville s'est étendue en sous-sol, avec l'apparition d'un véritable urbanisme souterrain. De nouveaux bâtiments structurent l'espace et témoignent de l'évolution des modes de vie : méga-centres commerciaux, centres de congrès et de loisirs intégrés. On peut utiliser, pour les décrire, l'image de « paquebots urbains » (3), qui exprime cette idée d'un espace hyperdense pouvant être détaché du sol physique et dans lequel plusieurs activités s'exercent si bien qu'il serait possible d'y résider de manière permanente.

Autrement dit, la ville d'aujourd'hui, en raison de ses transformations physiques, ne correspond plus à la mégapole des années 1950. Les gig@cities sont de plus grande taille et plus denses. Elles comptent plus de réseaux techniques qui sont plus interconnectés. Elles entretiennent avec leur environnement extérieur un rapport qui n'est plus seulement de proximité, mais aussi de connexité. La ville communique plus et échange plus avec celles à qui elle est connectée qu'avec celles dont elle est proche. Paris est aussi près de Londres et de New York que de Verdun (55), Grandville (50) ou Joigny (89).

Une ville des réseaux techniques universalisés est donc en train d'émerger. La région parisienne est sans doute un mauvais endroit pour en avoir la preuve visuelle,

tant Paris avec ses monuments et son urbanisme s'inscrit dans la continuité. Pour constater ce phénomène *de visu*, il faut se rendre en Asie, à Tokyo, à Hong Kong, à Singapour ou encore à Shanghai, des métropoles où la pression démographique et le pragmatisme des conceptions conduisent à développer très vite une ville d'un nouveau type, que nous appelons gig@city. 'Giga', parce qu'elle introduit une nouvelle dimension par rapport à « méga » : dimension des nombres, extension, en hauteur comme en sous-sol. L'arobase @ d'internet exprime l'idée que cette ville conduit sa mutation sous la logique de la dernière couche technologique – celle de la communication à partir de réseaux à haut débit. La référence à la 'city' (américaine) et non plus à la 'polis' (méditerranéenne) signifie que cette nouvelle ville s'inscrit dans un ensemble-monde : pour elle, les héritages de la Grèce, de Rome et du Moyen Age comptent moins que les références à une modernité universelle et technique.

Ces propriétés nouvelles vont sans doute être confortées par la croissance démographique et par les contraintes du respect de l'environnement. La ville de demain devra être dense, économe de son espace et de ses consommations d'énergie ; elle sera encore plus la ville des réseaux (cf. tableau 1).

LES IMPLICATIONS DE CETTE TRANSFORMATION

La ville comme facteur productif. Par ses différents réseaux techniques la ville n'offre plus seulement les

(3) Voir Flux, n° 50, octobre-décembre 2002, dirigé par A. Sanders.

	Polis	Mégalopole	Gig@city
Réseau de transport	route/pont rue port	autoroute chemin de fer aéroport	interconnexions multimodales taille croissante et nombres
Moyens de déplacement	piéton cheval	automobile train ; avion métro ; tramway	TGV, hélicoptères métro automatique escalator, tapis roulant
Réseaux Urbains	distribution d'eau	égouts, traitement EP enlèvement déchets électricité télécommunications	interconnexions traitement EU traitement déchet chauffage urbain air conditionné réseaux câblés téléphone cellulaire internet
Grands Equipements	citadelle palais édifice culte	grands magasins grands hôtels gares	méga-centres commerciaux centres de loisir centres de congrès
Logement	maison collectifs 5+4	gratte-ciel + parkings	immeubles gde hauteur urbanisme souterrain
Interfaces Logement/réseau	-----	robots ménagers	micro-ordinateurs fax domotique

Tableau 1 – Les transformations matérielles des villes.

consommations collectives, mais des fonctions directement associées aux processus productifs :

- le transport des marchandises par le rail, les ports et les autoroutes ;
- la circulation des hommes grâce aux autoroutes, aux métros et aux tramways ;
- la circulation des informations, qui encadrent le processus productif en amont (comptabilité, contrats, études de marché) et en aval (marketing) ;

les systèmes techniques de dépollution pour traiter les externalités négatives ; à moins d'exporter ses nuisances, la grande ville doit trouver des mécanismes d'internalisation de ses externalités négatives.

La ville n'est donc plus en accompagnement du développement économique : elle en représente le cœur même. Cet encastrement plus grand dans l'ordre de la production s'explique aussi par des mutations dans la production elle-même. Lorsque les échanges se globalisent, lorsque les firmes produisent en juste à temps et que les grandes firmes s'organisent en structures cellulaires en réseaux (Veltz, 2000), les réseaux techniques permettant l'échange deviennent stratégiques. De même, l'information – aussi bien dans sa production que

dans sa circulation – devient une ressource stratégique lorsque le mode de développement des grandes firmes les fait passer de la recherche d'économies d'échelle aux économies d'envergure (Chandler et Hikino, 1997). Dans le premier, cas les firmes construisent des unités de production toujours plus grandes, qui ne sont pas nécessairement localisées dans la ville ; dans le second, les activités d'accompagnement du processus productif vers l'amont – conception, marketing, recherche, nor-

malisation – correspondent à des activités éminemment urbaines.

Grâce aux réseaux de communication (marchandises, hommes, information) la *gig@city* est, pour partie, détachée de son environnement proche. Elle se caractérise par son insertion dans une division du travail mondiale, avec ses nœuds d'échange spécialisés : New York et Londres pour la finance, Macao et Las Vegas pour le jeu. Shanghai sur une rive, Los Angeles et Seattle sur

l'autre représentent les points d'articulation des flux entre les Etats-Unis et la Chine. Lorsqu'un segment est identifié dans la division internationale et que des capitaux sont disponibles pour s'investir sur les actifs fixes, une ville peut connaître un développement fulgurant. En dix ans, Shanghai vient ainsi de changer de statut ; du rang de grande métropole chinoise elle s'est hissée à celui de ville mondiale. Les transformations de Dubaï sont aussi rapides et illustratives de ces nouveaux facteurs du développement urbain. Grâce à la formidable hausse du prix du pétrole brut, les autorités peuvent se consacrer au projet d'une ville tournée vers les services et construite presque ex-nihilo. Cette ville réseautique se positionne d'emblée dans un réseau mondial. Ob-

servons, sur ce point, la proximité de raisonnement entre cette vision du développement des villes et les « bons » modèles de développement des firmes recommandés par les grands cabinets de conseil.

Les coûts et le financement. La montée en densité réseautique a une incidence sur le montant des investissements à réaliser. Ce point peut être admis intuitivement, mais : comment le mesurer ? Quelle est la part des infrastructures urbaines dans l'ensemble des inves-



© Hamilton/REA

La *gig@city* est une mégapole profondément interconnectée avec les grands réseaux de l'économie mondiale (Dubaï).

	Electricité	Transport	Poste & Télécoms	Utilités	Travaux publics	Total	Dépollution
1991/03	76,0	96,6	75,1	72,6	162	480	- - -
1985/05	104	158	88	82,8	212	645	166

en milliards de yuans.
Source : *Shanghai Statistical Yearbook*.

Tableau 2 – Décomposition des investissements en infrastructures urbaines à Shanghai.

tissements en actifs fixes ? Répondre à cette question n'est pas chose aisée. Premièrement les définitions des infrastructures englobées varient, selon les auteurs (4). Deuxièmement, les données statistiques de base sont réparties entre un très grand nombre d'acteurs différents. En simplifiant, les investissements en actifs fixes relèvent de quelques grandes familles. Des investissements sont faits par des industries et des entreprises de services. D'autres concernent le logement. D'autres enfin, les infrastructures urbaines, relèvent des gouvernements urbains et de leurs opérateurs spécialisés. Cet éclatement des sources explique qu'une macro-économie des flux financiers contribuant à la ville des réseaux ne soit pas disponible sans recherche spécifique.

De manière assez étonnante, c'est en Chine et, dans notre cas, à Shanghai que nous avons trouvé des données qui cadrent les phénomènes. De la planification d'Etat, ce pays a conservé des outils de mesure qui, à la base, décrivent les économies urbaines. Avec les technologies de l'information, les données du « *Statistical yearbook* » des grandes villes sont en ligne. Et, même si des discussions peuvent être ouvertes sur la cohérence d'une série ou sur le changement de périmètre d'une catégorie, ces données illustrent notre propos sur la dimension réseautique des villes.

Depuis les années 1990, la municipalité de Shanghai a engagé un gigantesque programme d'investissements. De 1991 à 2003, elle a investi ainsi 2 103 milliards de yuans (GY) en actifs fixes (5). Sur ce total, les infrastructures comptent pour 480 GY. Selon une statistique portant sur les années 1985-2005, ces mêmes investissements dans les infrastructures urbaines ont atteint 811 GY (6). Ce chiffre est cohérent avec le précédent et avec sa ventilation entre les secteurs, à condition de considérer que la périodicité est plus longue et qu'il prend en compte les services de dépollution – déchets solides, évacuation et traitement des eaux usées (cf. tableau 2). Cette statistique établit par ailleurs que les investissements pour le logement ont été de 726,5 GY pour la période 1985-05.

Retenons la macro-économie suivante : entre 1991 et 2003, la ville a investi environ 2 100 GY en actifs fixes,

soit 210 milliards d'euros. Sur ce total, les infrastructures urbaines (5 composantes) représentent un quart, et environ 30 % en fin de période, si l'on considère les investissements dans la dépollution. Les investissements dans l'immobilier correspondent au même ordre de grandeur, soit un peu plus du quart. Les autres actifs relèvent de l'industrie et des entreprises de services (hors immobilier) (7).

L'enseignement de Shanghai se poursuit, si on s'interroge sur le mode de financement de tels investissements. Historiquement, ceux-ci ont été assurés par la puissance publique, par un recours quasi exclusif à l'impôt. Cette part publique va devenir minime, avec 2 % du financement des actifs fixes sur la période 1995-2003 (8). Le reste provient de prêts bancaires (21 %), de prêts de l'étranger (12 %), de l'apport de fonds collectifs (19 %, sorte de préfinancement par les futurs utilisateurs de l'infrastructure) et surtout du recours aux « *self raised funds* » (46 %). Il s'agit de ressources que les développeurs publics lèvent en réalisant des opérations d'aménagement. La ville a créé des sociétés publiques en charge de l'aménagement et du financement – versions chinoises et locales de la CDC –, qui interviennent sur différentes infrastructures. La rente foncière qu'ils réalisent en aménageant des zones industrielles, des zones de logement ou des rénovations urbaines, permet de financer d'autres infrastructures : réseaux d'eau potable, ponts, tunnels, autoroutes, etc. Donc, retenons un premier mécanisme de financement des infrastructures urbaines : « la ville paie la ville ». A Shanghai, comme à Singapour (9) et à Hong-Kong, le contrôle du maillon foncier donne à la puissance publique un levier essentiel pour planifier les actions et intégrer la rente foncière au bénéfice du financement d'infrastructures, qui elles mêmes contribuent à élever les valeurs foncières. Dans chacune de ces villes, on retrouve des opérateurs publics qui transforment le sol urbain. Le problème macro-économique est le même dans les villes occidentales, mais il se pose en des termes différents, moins en raison d'une plus faible intensité des besoins d'investissement que de la propriété individuelle du sol. La rente est partagée et ce ne sont pas les mécanismes de taxation – telles les « participations » en

(4) Voir A. Munnell, la Banque mondiale 1994, p. 2-3, ou les classements d'Engineering News Record.

(5) Ysuf et Wu 2002, jusqu'à 1999. Notre actualisation, à partir du Shanghai Statistical Yearbook, In Report on institutions, 2004, p. 44.

(6) En novembre 2006, avec l'aide de ma collègue Yang Mengying, Tongji, School of Economics and Management, j'ai procédé à un deuxième travail à partir du même Shanghai Statistical Yearbook.

(7) Cette lecture est cohérente avec les résultats de Zhang, p. 1559.

(8) Nous sommes parti de l'article de Zhang qui porte sur les années 1995/99 et nous l'avons actualisé pour la période 2000/03, à partir du Statistical Yearbook. Voir IST, 2004, p. 44

(9) Haila 2000, 2002, 2003 et Lorrain 2004.

France (10) – qui rétablissent l'équilibre au bénéfice de la puissance publique. Pour ces raisons, le recours aux capitaux privés intervient davantage au niveau des équipements (avec des privatisations ou le recours à des schémas contractuels).

Les formes de gouvernement. Il est une autre implication des changements matériels de la grande ville des réseaux : les innovations mentionnées en matière de financement contribuent à modifier les formes de gouvernement. Tous ces acteurs qui interviennent pour prendre en charge les infrastructures ne peuvent rester sous l'ombrelle unique de « l'institution municipale ». Le système de gouvernement des grandes villes se complexifie donc, par nécessité. De plus, ces questions d'infrastructures comme de conduite des grandes opérations urbaines ne peuvent être menées par de petites organisations. La complexité de ces objets techniques a sa logique ; elle écarte les petites entreprises spécialisées à faible surface financière. La complexité des produits déplace l'ordre des firmes et explique le phénomène observé mondialement de montée de grandes firmes d'infrastructures, dotées de compétences technologiques et d'une capacité à gérer le temps long.

En conclusion, nos arguments concernant la portée de gig@city sur le développement urbain peuvent se résumer ainsi :

1. La ville des réseaux et des grands systèmes techniques est congruente avec une économie mondiale de flux et de firmes en réseaux ;
2. Ses constituants de base – immobilier et infrastructures – ne relèvent plus de la reproduction collective – ce qui implique une subordination à un pôle productif – mais ils participent directement à l'économie. Ils représentent environ la moitié des investissements en actifs fixes ;
3. La concentration d'actifs fixes sur certains territoires modifie les armatures urbaines et crée des situations d'irréversibilité. La gig@city attire les hommes et les capitaux qui renforcent son avantage compétitif sur d'autres territoires (11). L'image correspondante est bien celle de « l'économie d'archipel », comme la propose Pierre Veltz, avec des îles urbaines détachées de leurs territoires proches et connectées à d'autres îles dans le reste du monde ;
4. Les sommes à mobiliser sont telles que l'ancien modèle public de financement est désormais dépassé. Le financement de gig@city repose sur des mécanismes de marché qui varient selon les contextes – internalisation de la rente foncière, privatisation de certains réseaux, recours à différentes formes de contrats ;
5. Les acteurs privés qui s'engagent dans le financement, la production et l'exploitation des réseaux et des équipements urbains correspondent à de grandes firmes. Celles-ci participent à une recomposition du gouvernement urbain. Bien plus qu'hier, celui-ci doit être pensé comme la réunion d'institutions publiques et d'organisations privées, distinctes en droit, mais coordonnées par des contrats et des indicateurs de suivi ;

6. La coordination devient une question centrale. Le gouvernement des grandes métropoles ne relève plus d'un schéma simple de type *command-control* : il devient un exercice complexe. C'est un art qui mélange le commandement direct en certains cas et, le plus souvent, le contrat, les incitations et la négociation.

7. Les économistes néo-institutionnalistes ont démontré que la qualité des institutions affecte la performance économique des pays. Cette idée peut s'appliquer au gouvernement des grandes villes. Et l'on peut formuler l'hypothèse que demain il conviendra de prendre en compte, à côté des résultats économiques stricts, les performances environnementales : énergie, pollution, sols. Les territoires qui se développeront seront ceux qui sauront combiner les innovations de leur base économique et la qualité de leurs infrastructures. Pour y parvenir, les institutions de gouvernement urbain seront essentielles.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Bairoch (P.), *De Jéricho à Mexico*, Villes et économie dans l'histoire, Paris, Gallimard, 1985.
- Castells (M.) & Godard (F.), *Monopolville. L'entreprise, l'Etat, l'urbain*. Mouton, Paris-La Haye, 1974.
- Chandler (A.D.), *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*, The MIT Press, Cambridge, 1st ed. 1962.
- Chandler (A.D.), and Hikino (T.), The large enterprise and the dynamics of modern economic growth. In: Chandler (A.D.), Amatori (F.), Hikino (T.) (Eds.) *Big Business and the Wealth of Nations*. Cambridge University Press, Cambridge, pp. 24-57, 1997.
- Gilli (F.) & Schaeffer (J.P.), (dir.). Le financement de la ville. *Revue d'économie financière*, n° 86, 2006.
- Haila (A.), Real estate in global cities : Singapore and Hong Kong as property states, *Urban Studies*, pp. 2241-2256, Nov. 2000.
- Haila (A.), State-present capitalism: property and development companies in Singapore, *Entreprises et Histoire*, n° 30, pp. 63-72, septembre 2002.
- Haila (A.), Les institutions de régulation du domaine foncier à Singapour, *Revue Française d'Administration Publique*, n° 107, pp. 421-432, 2003.
- Lorrain (D.), Gig@city : the Rise of Technological Networks in Daily Life, *Journal of Urban Technology*, volume 8, number 3, pp. 1-20, 2001.
- Lorrain (D.), Singapore Inc. Rubrique « Entreprises de Réseaux ». *Flux* n° 58, pp. 85-96, 2004.
- Lorrain (D.), Report on Institutions: existing situation and proposals of strengthening. Shanghai Urban

(10) Voir le numéro spécial de la revue d'économie financière dirigé par Gilli et Schaeffer (2006) et sur point T. Vilmin, pp. 167-172.

(11) Selon une étude de PwC (Price Waterhouse Coopers & Lybrand), les trente plus grandes métropoles représentent 16 % de la production mondiale en 2005 (economic output. Daneshkhu, S., *Emerging world's cities boast fastest rise in output*. Financial Times, juillet 2007).

- Environment Project. Sogreah, Ministère des Finances, The World Bank, 71 p., January 2005.
- Mumford (L.), *La Cité à Travers l'Histoire*. Paris, Seuil, 1964.
- Munnell (A. H.), Infrastructure Investment and Economic Growth, *The Journal of Economic Perspective*, 1992, (traduit et publié dans *Problèmes Economiques*, 26 mai 1993).
- Engineering News Record*. The Top Contractors, May 20, 2002.
- North (D.C.), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- Pflieger (G.), *De la ville aux réseaux ; dialogues avec Manuel Castells*. Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2006.
- Tarr (J.) and Konvitz (J.), Patterns in the Development of the Urban Infrastructure. In H. Iette and Z. Miller, (ed.), *American Urbanism*, Greenwood Press, New York, 1981.
- Veltz (P.), *Le nouveau monde industriel*, Paris, Gallimard, 2000.
- World Bank, *World Development Report*, (Infrastructure for development). Oxford University Press, Oxford, New York, 1994.
- Yusuf (S.) & Wu (W.), Pathways to a World City: Shanghai Rising in an Era of Globalisation. *Urban Studies*, vol. 39, n° 7, pp. 1213-1240, 2002.
- Zhang, (L.Y.), Economic Development in Shanghai and the Role of the State. *Urban Studies*, vol. 40, p. 1549-1572, July 2003.

L'économie urbaine au XXI^e siècle : pour une gouvernance urbaine stratégique

On pronostiquait autrefois la fin des villes. Or, c'est l'inverse qui s'est produit : le monde s'urbanise, l'économie mondiale s'organise autour de dynamiques urbaines et régionales. On peut parler, à ce titre, de la revanche des territoires. Ceux-ci sont appelés à devenir la brique de base de la gouvernance de demain. Mais cela ne se fera qu'au prix d'une mutation conceptuelle, d'un changement de regard sur la notion d'acteur, d'une nouvelle approche de l'économie et du métabolisme des villes et des territoires. Et cette mutation conceptuelle devra se doubler d'un profond changement d'approche dans la gouvernance des villes.

par **Pierre CALAME**
Directeur Général
Fondation Charles Léopold Mayer*

Le territoire, en particulier le territoire urbain, est la brique de base de la gouvernance du XXI^e siècle et le cadre d'une approche économique renouvelée. Mais il faut pour cela de nouveaux concepts et une nouvelle approche de la gouvernance.

FIN DES VILLES, OU MONDE URBAIN ?

Quand j'ai commencé ma carrière professionnelle, il y a plus de quarante ans, la fin des villes était à la mode. La ville historique n'était-elle pas, en effet, le fruit d'un système technique dépassé – un système où le coût et la lenteur de circulation des personnes, des biens et des services créaient des effets d'agglomération, où seule la réunion dans un même lieu des facteurs de production permettait le développement industriel et où, seule,

l'accumulation des marchandises sur un même marché permettait l'échange et la spécialisation ?

Pourtant, on était encore au temps du téléphone, de la voiture et de l'avion. La révolution des technologies de l'information et de la communication n'était pas encore passée par là. Que faudrait-il donc dire des villes, aujourd'hui, avec ces nouvelles technologies ? Travail à domicile, délocalisation des activités économiques, fuite devant la pollution, refus de payer une rente foncière excessive découlant de la concentration urbaine : autant de phénomènes qui devraient avoir contribué à une homogénéisation de l'espace, à la dilution des villes.

* Fondation Charles Léopold Mayer
38, rue Saint Sabin F – 75011 Paris
Tél. : +33 (0) 1 43 14 75 75 / Fax : +33 (0) 1 43 14 75 99
email : pic@fph.fr / site internet : www.fph.ch

Et qu'en est-il de l'économie urbaine ? Ce mot a-t-il encore un sens, dès lors que le concept d'économie nationale lui-même, en tant qu'espace de production, lieu de régulation et de stratégie, perd progressivement de son sens ancien, avec les règles de concurrence européennes, avec l'euro, avec la domination du système économique international par de grandes compagnies d'envergure mondiale ? N'est-ce pas ces compagnies, acteurs pivots de notre temps (avec les grandes institutions financières), qui organisent dorénavant autour d'elles l'ensemble de l'économie et ne sont-elles pas apatrides par nature, structurant le commerce mondial, organisant des chaînes de sous-traitants répartis dans le monde entier ? Alors, les villes...

Alors ? Alors, les villes, Mesdames et Messieurs, se portent mieux que jamais ! Entendons-nous bien : pas nécessairement les villes du XVIII^e, ou même du XIX^e siècle, ramassées comme elles l'étaient dans des espaces restreints. Non : des villes plus dilatées, colonisant à longue distance l'espace rural. Mais des villes, tout de même. Non seulement le monde entier s'urbanise, mais, de surcroît, l'économie mondiale s'organise autour de dynamiques urbaines.

Dans l'Union Européenne, par exemple, tandis que les niveaux de vie dans les différents Etats membres tendent progressivement à se rapprocher, le contraste entre des régions urbaines dynamiques et des régions à la traîne se maintient, voire se renforce. Que dire, alors, des grands pays comme le Brésil, l'Inde ou la Chine ? C'est autour de grandes métropoles dynamiques, Sao Paulo, Bangalore, Shanghai, Canton..., que s'organise, de façon polarisée, une économie moderne de plain-pied dans la mondialisation. Si ce phénomène est tellement général, c'est bien que l'économie urbaine est plus florissante que jamais.

LA REVANCHE DES TERRITOIRES

Situons-nous, un instant, dans une perspective historique longue. Du XVI^e siècle au début du XX^e siècle, nous avons assisté à un vaste processus de transformation des « territoires » en « espaces ». Cette transformation, la Révolution française l'a incarnée et théorisée. On remplace les communautés anciennes, avec leurs adhérences, leurs coutumes et leurs particularités, par des individus-citoyens, et on remplace des allégeances à des territoires singuliers par l'appartenance à la Nation, une et indivisible. C'est ce qu'implique l'idée, fondamentale, du passage du territoire à l'espace et de la communauté aux citoyens : on veut une société sans grumeau. Ce bouleversement dans le champ politique a son pendant dans le champ économique : aux citoyens de ces « sociétés sans grumeau » correspondent des « consommateurs » atomisés, des « producteurs » déliés des pesanteurs des corporatismes, sur un marché de la consommation et un marché du travail unifiés : là encore, une société sans grumeau. Le marché, anony-

me, comme médiation entre l'individu et le monde. Le paysan qui « benne » son blé sur le marché mondial de céréales, le consommateur qui ignore la provenance de ce qu'il absorbe (au motif que le savoir, ce serait un obstacle non tarifaire à la libre-concurrence) en sont les derniers avatars. Mais en vérité, dès la fin du XX^e siècle, le balancier est reparti, en sens inverse : c'est ce que j'appellerai 'la revanche des territoires'.

Dans beaucoup de pays (la France étant un des plus retardataires), un mouvement convergent d'affaiblissement des Etats nationaux, pris entre les dynamiques urbaines et la mondialisation, accompagné, souvent, d'un remodelage des collectivités territoriales créant des structures d'agglomération, a abouti à donner plus de moyens (et plus d'autonomie) aux villes pour gérer leur avenir. Les communautés de vie et de destin regroupées sur un territoire urbain s'imposent comme médiation nécessaire entre les individus et le monde.

Voilà les faits. Mais si on se projette dans l'avenir et si on examine la nature de nos sociétés et de nos économies et les défis auxquels elles seront confrontées dans ce XXI^e siècle qui ne fait que commencer, il devient évident que, par un paradoxe apparent, les territoires seront les briques de base de la gouvernance de demain. Quand bien même on laisserait de côté le facteur politique que je viens d'évoquer (des destins collectifs identifiables et une médiation entre l'individu et le monde), l'importance accrue du territoire résulterait de trois considérations.

La première a trait à l'insertion de l'activité humaine dans la biosphère : le territoire s'impose comme le bon niveau de gestion. Dès que l'on s'intéresse un tant soit peu au développement durable, à la recherche d'un plus grand bien-être allié à une plus faible consommation de matières premières et d'énergie, on comprend que ni les Etats (où les interrelations restent abstraites), ni les entreprises (organisées autour de filières linéaires de production) ne sont de bons lieux pour gérer l'ensemble des relations. C'est à l'échelle des territoires que doit s'apprendre une nouvelle gestion systémique intégrant les différentes facettes de l'activité humaine.

La seconde considération a trait, tout banalement, à la consommation d'énergie. Celle-ci croît très rapidement quand la densité d'occupation de l'espace s'abaisse et, compte tenu de l'inertie des systèmes d'infrastructure et du parc immobilier, on peut craindre que des systèmes par trop répartis dans l'espace ne se révèlent obsolètes, dans un contexte de pénurie énergétique. Le problème résidentiel peut éventuellement se résoudre au moyen d'une production d'énergie décentralisée ; ce sera beaucoup plus difficile, pour les transports...

La troisième considération concerne l'économie elle-même. Le poids des facteurs matériels de production s'est réduit, progressivement, au profit de facteurs immatériels. L'activité économique agence une multiplicité de savoir-faire, combine une grande variété de types de capitaux, publics et privés. Une partie de cet agencement peut se faire à distance, mais les effets de proximité jouent un rôle décisif. On sait très bien gérer

à distance des flux d'information relativement normalisés et c'est pourquoi les grandes entreprises mondialisées ne souffrent guère de la répartition de leurs activités sur d'immenses territoires. Mais, dès lors qu'il s'agit de gérer l'informel, l'inattendu, la coopération entre acteurs indépendants entre eux, la proximité joue à plein. Cela vaut même pour l'organisation des marchés de l'emploi. Au fur et à mesure que les métiers se diversifient (et en prenant en compte le fait que le taux d'activité professionnelle des femmes n'a cessé d'augmenter), la probabilité, pour un couple, de trouver simultanément un emploi, dans une ville donnée, qui convienne à l'un et à l'autre de ses membres dépend très directement de la taille du marché de l'emploi. Tous ces phénomènes se conjuguent avec la recherche d'un haut niveau de services éducatifs, sanitaires et culturels, pour donner une prime aux très grandes villes.

Dans les décennies à venir, nous devons, dans le monde entier, créer beaucoup plus de bien-être, pour une consommation en quantité bien moindre de matières et d'énergie. Cela implique, tout à la fois, de « fermer » les cycles de production industrielle (les déchets de l'un devenant la matière première de l'autre) et de remplacer systématiquement une économie de biens par une économie de services, c'est-à-dire de remplacer des biens par la recherche de services équivalents. Ce passage créera de nouveaux effets d'agglomération et une forme de reterritorialisation de l'économie. Ce qui précède m'amène à penser que, dans les décennies à venir, la grande entreprise perdra, au profit des territoires et en particulier des grandes villes, son statut

actuel d'acteur pivot, c'est-à-dire son rôle d'organisation de l'ensemble de l'économie autour d'elle. Mais cela ne sera possible qu'au prix d'une mutation conceptuelle et d'une mutation institutionnelle. Ce sont ces deux idées que je voudrais maintenant développer.



© Hamilton/REA

Trois principes caractérisent le changement de relation de l'administration avec le reste de la société : l'entrée en intelligibilité, l'entrée en dialogue et l'entrée en projet. (Forum du développement urbain, Choisy-le-Roi)

CONSIDÉRER LA VILLE COMME UN ACTEUR SOCIAL

La mutation conceptuelle consiste à considérer la ville comme un acteur social, et l'économie urbaine comme un système organique. Notre monde est tellement peuplé d'institutions que nous tendons à faire la confusion entre acteurs et institutions. Ainsi, pour nous, une entreprise est évidemment un acteur, dès lors qu'elle dispose d'un statut juridique, d'un capital, d'un conseil d'administration et d'une technostucture capable de prendre des décisions. Cela suffit-il à toute entreprise pour se projeter dans l'avenir à long terme et pour conduire une stratégie ? Evidemment : non.

Le même biais institutionnel fait que, quand nous pensons à une ville, à un territoire en tant qu'acteur, la première idée qui nous vient à l'esprit est celle de collectivité locale, c'est-à-dire : l'institution administrative et politique qui gère le territoire. Mais une collectivité locale, ce n'est pas un territoire ! Dès lors qu'on supprime l'équivalence entre acteur et institution, on devient libre de définir, en-dehors de toute considération institutionnelle, ce qu'est un acteur. Un acteur collectif est un ensemble de personnes capables, à un moment donné, de mettre en synergie

leur créativité, leurs capacités, leurs savoir-faire et leurs moyens financiers, capables d'organiser leurs activités de court terme par rapport à un but à long terme. Il en découle que l'on ne naît pas acteur : on le devient. On ne l'est pas par naissance, on le devient par la volonté. Dans le livre « L'Etat au cœur », consacré à la réforme de l'Etat (1), j'avais, avec André Talmant, proposé trois principes pour caractériser le changement de relation de l'administration avec le reste de la société : l'entrée en intelligibilité, l'entrée en dialogue et l'entrée en projet. C'est aussi une bonne grille de lecture pour décider la manière dont un territoire devient acteur. C'est le résultat d'un processus éminemment collectif.

L'entrée en intelligibilité consiste, pour les principaux groupes économiques, sociaux et politiques de la ville, à mettre en commun la connaissance partielle que chacun détient du territoire et du monde, pour construire une compréhension commune. C'est ce que l'on appelle, parfois, 'diagnostic territorial partagé'.

L'entrée en dialogue amorce les termes d'un partenariat. Le dialogue ne peut se réduire à un simple échange technique d'informations. Il n'existe pas sans conscience de participer à une communauté de destin. Le dialogue institue une communauté, ou il entretient une communauté déjà constituée. Le propre de tous les groupes qui peuplent le territoire et en partagent le même espace est de ne pas être dans une relation ponctuelle, mais dans une relation continuée. Cette continuité du dialogue est de nature à construire un capital social et un espace de confiance réducteur d'incertitude.

Quant à *l'entrée en projet*, elle caractérise la capacité à forger ensemble une perspective d'avenir susceptible d'orienter les comportements d'individus et d'organisations non liés entre eux par des liens de subordination. L'entrée en projet crée les conditions d'une prévisibilité permettant à chacun de s'engager sur le long terme. Ces notions sont familières dans le monde de l'entreprise car, malgré son existence juridique, une entreprise est composée d'éléments hétérogènes, dont la mise en synergie ne va pas de soi.

En septembre 2007 deux économistes français, Nicolas Meisel et Jacques Ould Aoudia (2), ont publié une réflexion intitulée « La bonne gouvernance est-elle une bonne stratégie de développement ? ». Leur analyse s'applique aux Etats. Reprenant de façon détaillée les données statistiques disponibles (celles caractérisant la gouvernance des pays et celles caractérisant leur développement quantitatif), ils n'ont pas de mal à réduire en miettes l'argumentation classique de la Banque Mondiale établissant un lien entre ce qu'elle appelle la « bonne gouvernance » et le développement des pays. Comparant les rythmes de développement de pays partant de situations semblables, l'étude montre que la caractéristique décisive de ceux qui se développent est la capacité de l'Etat à coordonner les agents et à sécuriser leurs anticipations. Cette analyse avait été faite depuis longtemps par Pierre Judet (3) : pour reprendre l'idée que je viens d'introduire à propos du territoire,

c'est lorsque les forces vives d'une nation transforment celle-ci en un acteur social, se dotent d'un projet commun, se concertent pour le faire émerger, construisent une vision stratégique, créent ensemble un environnement propice au développement, que le pays se met réellement en route.

La deuxième facette de la mutation conceptuelle consiste à considérer le territoire comme un organisme vivant collectif, ou comme un système bio-socio-technique avec son métabolisme propre.

Il est prudent, pour agir, de commencer par appliquer le précepte socratique « connais-toi toi-même ». Mais un territoire moderne connaît-il aujourd'hui son métabolisme ? Connaît-il les flux de matière, d'énergie, d'information, d'échange en son propre sein, et avec l'extérieur ?

Rien n'est moins sûr. La généralisation de l'économie monétaire, en plongeant le territoire dans un système plus vaste, l'a progressivement privé de cette connaissance. L'entreprise, système très organisé, mesure déjà mal les flux de matières qui la traversent, dès lors qu'elles n'ont pas de valeur monétaire immédiate. Elle est moins consciente encore des flux d'échanges immatériels, notamment d'informations et d'expériences, dont elle est le siège. Que dire, alors, du territoire ? Un village chinois, il y a 2 500 ans, était infiniment plus conscient de son métabolisme, c'est-à-dire des flux et des liens, internes au village ou avec l'extérieur, des modalités de reproduction de la société et de l'environnement, que ne l'est une métropole moderne avec tous les moyens de mesure dont elle dispose.

Ce n'est que tout récemment que le canton de Genève a publié l'étude de son métabolisme, c'est-à-dire l'analyse des flux de matière, entrant et sortant. Notre ignorance des flux internes est plus grande encore. Prenons le cas d'une exploitation rurale. A la manière d'un écosystème, elle va avoir intérêt à tirer parti des flux entrants pour en extraire le maximum de biens et de services utiles, tout en entretenant l'écosystème. Mais un territoire, ou une ville, ne sait plus raisonner de la sorte.

Pour prendre un exemple simple, j'ai été appelé à analyser, au début des années 70, la croissance des villes algériennes. J'avais montré que le facteur décisif était la capacité de la ville à faire circuler en son sein les ressources qui y entraient, pour les transformer en biens et services. Dans les pays en développement, une zone franche peut accueillir des activités industrielles modernes et mobiliser pour cela de la main-d'œuvre du pays. Mais si celle-ci vit dans une atmosphère d'enclave, contractant des habitudes de consommation que

(1) « L'Etat au Cœur » – André Talmant, Pierre Calame – 1994 – Desclée de Brouwer.

(2) « La bonne gouvernance est-elle une bonne stratégie de développement ? » ; Agence Française de Développement et Direction Générale du Trésor – Document de travail. Septembre 2007.

(3) « Le tiers monde n'est pas dans l'impasse » – Pierre Judet – 2006 – Editions Charles Léopold Mayer.

l'économie locale ne peut satisfaire, l'impact économique sur le pays peut être aussi faible, voire plus faible, que si la main-d'œuvre nationale s'expatriait à des milliers de kilomètres. Il en va de même de la plupart des régions françaises, aujourd'hui. Elles reposent sur une base économique fondée sur des transferts : retraites, redistribution par la sécurité sociale, redistribution par le fonctionnement des services publics et administratifs ou transferts sociaux divers. Ces transferts peuvent (ou non) être transformés en valeur ajoutée locale.

Ces analyses ont progressivement perdu de leur importance au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, époques où nos sociétés se sont construites sur une logique d'abondance prédatrice : mobilisation des ressources d'énergie fossile et des matières premières du monde entier, et rejet des déchets dans l'environnement. Nous revenons, au XXI^e siècle, à ce qui a été le lot commun de l'humanité : l'art de tirer parti de la rareté, pour produire le maximum de bien-être. Et le préalable est conceptuel : il ne s'agit pas de refermer le territoire sur lui-même en une autarcie illusoire, mais bien de se doter, pour commencer, des moyens de le comprendre. Pour cela j'utilise volontiers le rapport entre l'Urbs et l'Orbis, entre la ville et le monde.

Il faut commencer par isoler l'Urbs par une membrane, comme une membrane cellulaire qui analyse et gère les flux avec l'extérieur. Seule, la connaissance du métabolisme interne de l'Urbs permettra de fonder une approche stratégique de l'économie urbaine.

UNE MUTATION DE LA GOUVERNANCE URBAINE

La seconde mutation est institutionnelle. Les grandes villes sont réputées ingouvernables. Non pas parce qu'elles le seraient en soi, mais parce que leurs institutions sont inadaptées. Nos systèmes de gouvernance sont fondés sur le découpage en rondelles. J'ai fait partie des quelques fonctionnaires qui, en 1982-1983, ont critiqué la loi française de décentralisation. J'étais un chaud partisan de la décentralisation, de la création de nouvelles capacités locales à s'autogérer. Par contre, je me suis opposé à une réforme à contre-sens, une réforme féodale et rurale, alors même qu'était en train de se construire une Europe urbaine.

Dès le débat de cette loi, j'avais fait observer que l'assignation d'un domaine exclusif de compétences à chaque niveau de collectivité locale était vouée à l'échec. En effet, dans la réalité, aucun problème concret de notre société ne peut être traité exclusivement à une seule échelle. Dès lors, ce qui est au cœur de la gouvernance moderne, ce ne sont pas les règles de répartition des compétences : ce sont les règles d'exercice d'une responsabilité partagée. C'est sur cette intuition que j'ai élaboré le principe de subsidiarité active qui doit, selon moi, régir l'articulation entre elles des échelles de gouvernance (4).

L'art de la gouvernance est l'art, non pas de choisir entre diversité et unité, entre autonomie et cohésion, mais bien d'obtenir à la fois le maximum de diversité et le maximum d'unité, le maximum d'autonomie et le maximum de cohésion. La première stratégie, dans la gouvernance urbaine, est donc de transformer des esprits et des institutions, afin de passer d'une logique à une autre.

Le même principe de découpage en rondelles se retrouve à l'intérieur de nos collectivités locales. L'avantage comparatif des territoires est de gérer les relations. Mais cet avantage comparatif est détruit d'entrée de jeu par nos structures institutionnelles ! Dans les villes que je connais, des maires adjoints, pourtant supposés disposer d'une légitimité politique, sont en charge, chacun, d'un secteur particulier !

Revendiquant la légitimité politique, ils tendent à se comporter en patrons des administrations correspondantes. Toute collaboration, à la base, entre les secteurs de l'administration municipale, est donc suspectée d'échapper à leur pouvoir, de sorte qu'ils lui préfèrent une collaboration par le sommet, qui les implique. Mais, dans la gestion des relations, la coopération doit devenir organique et s'opérer au plus bas niveau possible. Pour sauvegarder la prééminence du politique, on cherche alors à doubler la structure fonctionnelle d'une structure territorialisée, avec des conseils municipaux en charge de différents secteurs géographiques de la ville, de différents quartiers. Mais l'aptitude à gérer les relations autour de projets communs n'est jamais, ou rarement, au centre de la gestion municipale.

(4) « La Démocratie en Miettes » – Pierre Calame – Editions Descartes et Compagnie et Editions Charles Léopold.

Les nouvelles dynamiques urbaines dans le contexte d'une économie de la connaissance et de l'environnement

La ville a toujours été un espace de rencontres. Le hasard de la rencontre est créateur de croissance et de richesse, et la science progresse grâce à ce qu'on appelle la « sérendipité », la découverte faite par un chercheur d'un objet qu'il ne cherchait pas. Les formes des villes peuvent favoriser les rencontres aléatoires, dans les limites imposées par le temps et les moyens financiers des habitants. Ce qui est sûr, c'est que les nouvelles préoccupations environnementales suscitent la réflexion et l'action collectives, et s'inscrivent au cœur de l'espace urbain.

par **François ASCHER**

Professeur à l'Institut Français d'Urbanisme, Université Paris 8

L'économie a toujours joué un rôle majeur dans les processus d'urbanisation, parce que la ville est par essence division du travail, technique et sociale, et que cette division est au cœur de toute relation d'échange. Aujourd'hui, la métropolisation, c'est-à-dire la concentration des richesses humaines et matérielles dans, et autour des villes les plus importantes, est plus que jamais liée à ce processus de division du travail. Elle fait des métropoles l'échelle obligée du développement économique. Et les techniques de transport et de stockage des personnes, des biens et des informations produisent des formes urbaines variées et nouvelles : les

métropoles, zones urbaines distendues, discontinues, hétérogènes, multi-polarisées, agrégeant dans un même territoire de vie quotidienne et d'activités économiques des morceaux de « grande ville » et des zones rurales, des centres anciens et des petits bourgs, du pavillonnaire et des grands ensembles (1).

Si ces processus de métropolisation et de métapolisation sont animés et largement structurés par la division du

(1) Ascher (François), *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, Éditions de l'Aube Poche, 2004.

travail, ils sont aussi marqués par d'autres facteurs, qui jouent (ou vont jouer) un rôle croissant dans l'économie. Dans le cadre de cet article, je voudrais en évoquer plus particulièrement deux. En premier lieu, l'importance croissante de la « sérendipité » face aux limites des spécialisations fonctionnelles dans le cadre d'un « capitalisme cognitif » ; en second lieu, l'émergence d'une nouvelle valeur marchande, la qualité environnementale.

LA « SÉRENDIPITÉ » ET LES PERFORMANCES DES LIEUX

La sérendipité, c'est, très simplement, trouver quelque chose qu'on ne cherchait pas. Ce mot a été créé (à partir du mot Serendib, nom de l'île de Ceylan) vers 1750 par Horace Walpole, un écrivain anglais contemporain de Voltaire. Les sciences cognitives ont récupéré cette notion à la fin des années 1940 et elle est aujourd'hui assez largement utilisée en histoire des sciences. Pour certains analystes, le tiers des prix Nobel de chimie et un quart des prix Nobel de physique seraient pour partie des enfants de la sérendipité. Un des exemples les plus célèbres de sérendipité, c'est évidemment la découverte de la pénicilline par Flemming – par hasard, grâce à une moisissure de fromage. Mais cette découverte supposait un chercheur en situation de recherche. Le hasard joue donc un rôle dans la sérendipité, mais il suppose par ailleurs une attitude de recherche, une capacité à saisir l'intérêt de quelque chose d'inattendu, voire à percevoir que ce qu'on est en train de trouver est plus important que ce que l'on cherchait.

La notion de sérendipité me semble d'un intérêt tout particulier dans le contexte contemporain. En premier lieu, elle est liée fondamentalement au croisement de la rationalité et de l'incertitude, qui sont toutes deux au cœur de l'hypermodernité et de sa complexité. En second lieu, cette notion est pertinente du point de vue de l'économie et de la recherche de nouveaux modèles de performance. En effet, il apparaît, aujourd'hui, que les formes classiques de recherche de la performance par la division croissante du travail, la spécialisation, les économies d'échelle, l'organisation fonctionnelle, ne suffisent plus – ou sont moins efficaces –, dès lors qu'il s'agit de faire face à des situations de plus en plus singulières. Nous vivons dans une société qui, bien que marquée par des processus de massification, de globalisation, d'homogénéisation, est aussi – paradoxalement – caractérisée par la multiplication des cas particuliers, des situations inédites, des incertitudes. Cela se manifeste dans des circonstances diverses.

Dans ce contexte, les cas particuliers deviennent la situation de plus en plus fréquente. C'est un des traits majeurs de la modernité, qui contribue à rendre obsolètes les traditions. Celles-ci sont en quelque sorte des réponses toutes faites. Alors que l'action dans un contexte moderne doit faire face de plus en plus à des

situations singulières, sans précédent, et nécessite donc, de plus en plus, une décision, préparée par une réflexion. Dans un premier temps, ces réflexions ont été aussi répétitives que possible et elles ont même visé à produire de la répétitivité et des routines : le taylorisme et le fordisme en sont des illustrations. Mais aujourd'hui, les routines ne suffisent plus : on ne peut plus se contenter d'apporter des réponses toutes faites, préparées à l'avance. Quand les problèmes diffèrent de plus en plus entre eux, la manière d'y répondre importe plus que la solution elle-même, tant pour résoudre un problème particulier que pour capitaliser les expériences et résoudre les problèmes à venir. Les procédures prennent le pas sur les consignes, car elles permettent d'adapter les décisions à des situations de plus en plus singulières. Or, cette manière d'agir et de penser accroît elle-même la variété des réponses et des situations : elle augmente donc exponentiellement les incertitudes. C'est d'ailleurs là un des éléments clés, à l'origine de ce qu'on appelle aujourd'hui la société de l'information et que j'aime qualifier de « capitalisme cognitif ». Chaque action nécessite de plus en plus de connaissance et d'informations pour pouvoir être décidée, menée, évaluée et utilisée afin de préparer l'action suivante. La ressource cognitive et informationnelle change de nature, à tous les stades du processus de production des biens et des services, de la conception à la vente, en passant par la fabrication, l'approvisionnement et la gestion.

Une économiste américaine, Anna Lee Saxenian, a bien mis en évidence, en particulier, le nouveau type de ressources devenu nécessaire aujourd'hui dans certains domaines (2). Elle a ainsi montré que les grandes entreprises informatiques intégrées, installées tout au long de la fameuse Route 128, à Boston, avaient perdu leur compétition avec les entreprises de la Silicon Valley dans la bataille de la micro-informatique des années quatre-vingt, notamment en raison d'une trop grande organisation fonctionnelle et d'une trop grande introversion. Le modèle spatio-fonctionnel des grandes entreprises de la Route 128 s'est, en effet, montré beaucoup moins créatif et performant que celui de la Silicon Valley, car il était fondé sur de grandes structures fonctionnant de façon assez fermée, dans de grands bâtiments, alors que celui de la Silicon Valley était très ouvert, fondé sur des rencontres multiples, plus ou moins imprévues. De fait, on peut toujours « organiser » ce qui a démarré par de l'imprévu, alors qu'il est plus difficile de faire le contraire. C'est même là que prennent leurs racines les nouveaux principes du management « heuristique ». Détail tout à fait significatif : dans la Silicon Valley, les cadres prenaient leur lunch, très souvent, à l'extérieur de leur entreprise, élargissant ainsi leurs possibilités de rencontres impromptues avec des partenaires potentiels. La société bostonienne était

(2) Saxenian (Anna Lee), « Les limites de l'autarcie : Silicon Valley et Route 128 », pp. 121-147 in Benko (Georges), Lipietz (Alain) (dir.), *La richesse des Régions. La nouvelle géographie socio-économique*, Presses Universitaires de France, 2000.

plus fermée, de tous les points de vue. Cette différence culturelle et architecturale s'avère avoir joué un rôle particulièrement important dans une période où les industriels de ce secteur devaient multiplier les innovations et les connexions nouvelles.

Intervient, ici, une autre notion, très intéressante : la créativité. La créativité, c'est la capacité à produire du nouveau, que ce nouveau soit délibérément recherché, ou qu'il soit trouvé par sérendipité. Dans l'économie cognitive et informationnelle (où les situations sont de moins en moins répétitives), et dans le contexte de la globalisation (qui ouvre et accentue toutes les formes de concurrence), la possibilité, pour des entreprises, de recruter des travailleurs « créatifs » devient un élément de plus en plus décisif. Richard Florida, un sociologue américain, a même fait de la créativité un élément central de la société contemporaine, lançant la notion de « classe créative » (3). Il a probablement abusé de cette notion, mais l'idée principale reformule des réflexions intéressantes de façon productive. Richard Florida explique ainsi que, pour développer des villes, il faut y attirer ce nouveau type de classe sociale, hétérogène

du point de vue des métiers, des qualifications, des revenus, mais qui réunit des professionnels ayant en commun d'avoir le même type de fonctionnement intellectuel, au travail comme en dehors de celui-ci : ils ont à résoudre des questions qui nécessitent une forte dose de créativité, du fait de leur fort degré de singularité. Ils doivent être capables de reformuler les questionnements, de problématiser, de tâtonner le plus

méthodiquement possible, d'emprunter des solutions imaginées en vue de résoudre d'autres problèmes, etc. Cela nécessite un profil certes professionnel, mais aussi culturel et psychologique, particulier. Ce sont des personnes qui sont nécessairement passionnées par leur travail, qui s'intéressent à des sujets les plus variés possibles, rencontrent

beaucoup de gens très différents, ont un mode de vie très ouvert et sont très tolérants pour être aussi perméables que possible à ce qui, venant de l'extérieur, pourrait être utilisé (ou réutilisé) d'une façon créative. Florida rejoint là, d'une certaine manière, des thèses sur l'artiste, déjà esquissées par Georg Simmel il y a un siècle, et reprises récemment de façon très stimulantes par divers auteurs comme, par exemple, Pierre-Michel Mengers, dans « Portrait de l'artiste en travailleur ». (4)

L'idée est donc (pour les urbanistes, en particulier) de créer les conditions les plus attractives possibles pour ces créatifs qui, par leur présence, attireront les entreprises et les investisseurs. Il s'agit notamment de développer, dans les grandes villes, des lieux qui permettent à ces professionnels non seulement de trouver toutes les spécialités dont ils peuvent avoir besoin, mais aussi de trouver des gens, des situations et des choses qu'ils ne cher-



© Richard Damoret/REA

Les grands événements, les parades, les festivals, les kermesses, qui rassemblent des gens dont la vie quotidienne ne serait pas susceptible de les faire se rencontrer, sont autant d'occasions que des individus créatifs sont susceptibles de mettre éventuellement à profit. (Festival international du théâtre de rue, Aurillac)

professionnels non seulement de trouver toutes les spécialités dont ils peuvent avoir besoin, mais aussi de trouver des gens, des situations et des choses qu'ils ne cher-

(3) Florida (Richard), *The Rise of the Creative Class. And how it's transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, Basic Books, New York, 2002.

(4) Menger (Pierre-Michel), *Portrait de l'artiste en travailleur*, Seuil, 2002.

chaient pas, mais qu'ils pourraient utiliser de façon créative. Cela passe évidemment, d'un côté, par un marché du travail vaste et diversifié et par des infrastructures scientifiques et techniques, des équipements de toutes sortes (des aéroports aux CHU les plus renommés, sans oublier les théâtres et les opéras, les universités, etc.). Mais, d'un autre côté, cela nécessite également l'existence de lieux où le hasard, le fortuit, l'imprévu, le non programmé sont possibles et exploitables. Les espaces publics en général – les rues, en particulier – jouent, de ce point de vue, un rôle renouvelé, et ce n'est pas un hasard si les urbanistes redécouvrent depuis quelques années l'importance de ce type de lieu. Mais les grands événements, les parades, les *prides*, les festivals, les kermesses, qui rassemblent des gens dont la vie quotidienne ne serait pas susceptible de les faire se rencontrer, sont autant d'occasions, que des individus créatifs sont susceptibles de mettre éventuellement à profit.

De façon plus générale, on peut noter aussi que s'accroît, aujourd'hui, l'importance de ces espaces et de ces occasions où les individus peuvent vivre ensemble des événements « en direct ». C'est en partie un effet – paradoxal – des nouvelles technologies de communication et d'information. Elles ont banalisé tout ce qui se médiatise, se transporte et se stocke. Elles donnent donc une valeur nouvelle à ce qui ne se médiatise pas, à ce qui se touche, se goûte, se sent, à ce qui se passe en direct, avec les autres, au milieu des autres.

Ainsi, contrairement aux pronostics pessimistes de certains observateurs, qui prévoyaient que l'individualisation et les technologies de l'information allaient provoquer une implosion des villes et qu'à la limite les gens n'auraient plus de raisons de sortir de chez eux, on assiste à une dynamique qui redonne de l'importance à l'espace public, en général, et à la rue, en particulier. Un bel exemple de cela est le succès que rencontrent aujourd'hui les terrasses de cafés, dans les rues des villes du monde entier. Ces terrasses, qui permettent d'être seuls ou à plusieurs, au milieu des autres, sont aussi des lieux propices à des rencontres imprévues...

Mais on ne peut pas non plus réduire la ville contemporaine à ce type d'espace. Si certains groupes sociaux ont un fort usage de ces lieux et plus généralement de la centralité et de ses équipements, une bonne partie des autres citoyens n'ont ni les mêmes envies, ni les mêmes possibilités. Nous ne devons pas négliger le fait que, pour probablement une assez forte majorité de la population urbaine, la qualité de la vie passe d'abord par l'espace du logement, le calme de l'environnement, voire l'étendue du jardin, et la rapidité des transports. De fait, ces citoyens n'ont de la centralité métropolitaine et de ses grands équipements qu'un usage et des besoins épisodiques. Vouloir leur imposer une densité élevée, voire une promiscuité, sous prétexte qu'elles peuvent être favorables à la sérendipité et à la créativité, me semble donc irresponsable et politiquement incorrect. Et il me semblerait dangereux et contre-performant d'user à ce propos de l'argument écologique, car

les problèmes environnementaux doivent être traités en tant que tels, et non en appui de thèses qui sont d'un autre ordre.

LA MARCHANDISATION DE L'ENVIRONNEMENT ET LA DYNAMIQUE DE L'ÉCONOMIE DES *CLEANTECH*

L'intérêt des acteurs économiques pour les questions environnementales semble connaître aujourd'hui une croissance accélérée et prendre des formes nouvelles. Cet intérêt n'est en lui-même pas nouveau. De fait, certains courants écologistes se sont efforcés, ces dernières années, de montrer que la prise en compte des enjeux environnementaux de toutes sortes pourrait (ou allait) devenir rentable du point de vue économique, et ont utilisé cette prise de conscience comme argument en faveur d'une nouvelle économie plus écologique. En le simplifiant à l'extrême, le raisonnement était du type : « faites l'investissement d'une bonne isolation thermique dans votre maison et vous économiserez beaucoup de chauffage, donc d'énergie ! » D'autres écologistes ont essayé de montrer que si l'on parvenait à faire apparaître les « externalités négatives » de certaines activités sur l'environnement, autrement dit des coûts non directement visibles et étrangers au marché (par exemple : les dépenses de santé liées à la pollution atmosphérique) et, surtout, si on réussissait à les faire assumer par les acteurs qui en étaient responsables, on pourrait alors s'appuyer sur l'économie de marché elle-même pour résoudre bon nombre de problèmes environnementaux. La notion de développement durable, utilisée un peu à tort et à travers aujourd'hui, contient également le même type de projet d'intégration économique des enjeux environnementaux, puisqu'il s'agit de rendre compatibles entre eux (voire de faire converger) le développement économique, la préservation des patrimoines naturels et culturels et l'équité sociale.

Il faut aussi rappeler que tout un courant de l'écologie s'est efforcé, à l'inverse, de montrer que l'économie contemporaine, c'est-à-dire le capitalisme, est à l'origine même des problèmes environnementaux et que la recherche du profit est antagonique avec les enjeux, les échelles et les temporalités de la préservation de notre planète. La prise en compte des enjeux environnementaux passe donc nécessairement pour cette écologie politique par des alternatives sociétales, et fait ainsi de l'écologie un des leviers majeurs pour changer ce monde. Les problèmes environnementaux de toutes sortes devraient ainsi aider à entraîner les populations à lutter contre le capitalisme, à expérimenter de nouvelles relations sociales, à initialiser de nouvelles formes de production. La pollution atmosphérique des centres des villes par les automobiles, la destruction de vignes de qualité par le passage d'une ligne de TGV, les risques liés à la construction d'une centrale nucléaire ou les produits chimiques utilisés par le système agro-indus-

triel pouvaient, dans cette perspective, constituer autant de points d'appui pour rassembler de plus en plus largement les populations contre la mondialisation capitaliste.

Or, le succès même de ces diverses mobilisations et problématisations écologistes constitue aujourd'hui un contexte qui rend possible l'intervention d'un type d'acteurs nouveaux, qui va bouleverser toutes les manières de penser et d'agir dans ce domaine. Une des illustrations majeures de ce phénomène est évidemment l'effet de serre, qui devient une occasion extraordinaire pour la relance de l'industrie de la construction de centrales nucléaires, alors que celles-ci avaient été, durant la phase précédente, les principales victimes des problématiques et des luttes écologiques. Ce nouveau contexte, loin de mettre en cause nos façons de penser, d'agir, et de produire (ainsi, a fortiori, que la globalisation, voire la loi du profit) offre même au capitalisme une extraordinaire opportunité de rebond.

L'effet de serre et le changement climatique constituent, par ailleurs, un magnifique cas d'école pour analyser ce qu'on appelle la « construction sociale d'un marché », et la manière dont les logiques dominantes, principalement économiques, se saisissent, à des fins d'instrumentalisation, de tout ce qu'elles peuvent rencontrer sur leur chemin, y compris les problèmes qu'elles ont elles-mêmes engendrés.

Ainsi, grâce en grande partie à tous ces mouvements et luttes écologistes, l'intervention des pouvoirs publics en la matière est devenue de plus en plus légitime. Et si les politiques divergent sur les modes de régulation, personne ne conteste plus aujourd'hui la nécessité de réglementations environnementales rigoureuses, locales, nationales, européennes, voire supranationales (5). Celles-ci vont beaucoup changer l'approche des acteurs économiques : jusqu'à présent, dans la plupart des secteurs industriels, le marché des produits écologiquement performants était assez réduit. La recherche-développement dans ce domaine faisait plutôt partie de la communication, de l'image de marque, de l'engagement éthique de l'entreprise ou d'explorations à très long terme. Avec le développement des réglementations publiques, l'environnement va pouvoir se transformer beaucoup plus vite en marché. Les mêmes obligations, imposées à tous les acteurs, vont y faire jouer directement les dynamiques du profit et de la concurrence. Par ailleurs, il ne sera plus nécessaire de miser sur la conscience écologique des consommateurs pour qu'ils acceptent de payer les surcoûts écologiques : ils ne pourront pas faire autrement.

Un autre élément important est la manière dont nos sociétés, avec leurs logiques dominantes, tendent aujourd'hui à accorder une place particulière à la question du changement climatique par rapport aux autres questions écologiques. Ce faisant, elles mettent au cœur des enjeux le problème des rejets de gaz à effets de serre dans l'atmosphère, et elles lui accordent une

sorte de priorité absolue, alors que cette question n'est qu'un des problèmes environnementaux contemporains. La sélection de cette priorité a des raisons diverses, et en premier lieu l'intérêt que lui portent un certain nombre de très grands acteurs économiques, notamment du secteur énergétique. Mais cette priorité va notamment donner à la mesure des rejets en gaz à effets de serre un rôle clef pour définir et évaluer les politiques publiques, servir d'instrument de négociation dans les relations commerciales internationales, structurer les marchés des droits à polluer, etc.

Dans ce contexte, il est probable que l'économie de demain sera non seulement informationnelle, mais également environnementale, et que le boom des *cleantechs* en sera un des instruments majeurs. Certes, cette économie environnementale introduira quelques changements dans les consommations, dans certains modes d'organisation productive, dans quelques formes de transport et d'urbanisation. Mais elle n'introduira pas de ruptures : au contraire, elle fera pénétrer plus avant encore dans la vie de nos sociétés les logiques et les conséquences de la « marchandisation » – ce processus qui, depuis des siècles, est un des opérateurs les plus puissants de la « modernisation ». Les dynamiques urbaines ne seront pas radicalement mises en cause : la métropolisation sera plus *clean*, mais elle se poursuivra. La construction de maisons individuelles suburbaines ne faiblira pas sensiblement, mais elles seront à énergie positive ; l'étalement se coagulera avec la construction de lotissements économes autour de nouvelles centralités. Les couches moyennes supérieures s'agglutineront de façon un peu plus dense dans des villes-centres qui seront, de ce fait, un peu moins accessibles aux citadins qui n'y habitent pas. Le modèle économique et urbain général ne changera ainsi probablement que peu, car la domination du critère de la réduction des émissions de gaz à effets de serre est susceptible de rendre les solutions marchandes plus efficaces que les alternatives organisationnelles et spatiales.

Un certain nombre d'observateurs ont du mal à admettre cette perspective : ils pensent que la prise en compte des questions environnementales va bouleverser la société, ses manières de produire et de consommer. Mais ils ne se rendent pas compte du fait que les questions environnementales n'ont pas surgi de l'extérieur de notre société et que c'est celle-ci qui, avec toute sa complexité et toutes ses contradictions, les suscite, les formule et engendre les manières d'y répondre. Marx a écrit qu'une société ne se pose que les problèmes qu'elle peut résoudre. La société contemporaine ne résoudra certainement pas toutes les questions environnementales, mais il est probable que l'économie des *cleantech* aura des effets très significatifs sur les économies d'énergie et les rejets de gaz à effets de serre.

(5) Ascher (François), *La société change, la politique aussi*, Éditions Odile Jacob, 2007.

Le service public local des déchets ménagers à la recherche d'indicateurs de performance

À l'instar des autres services publics, la gestion locale des déchets ménagers a besoin d'évaluer ses performances elle et doit en rendre compte. L'évaluation en question passe par la définition de critères et la sélection d'indicateurs qui permettent de mesurer les progrès d'une collectivité et d'établir des comparaisons entre collectivités. La performance comporte de multiples facettes, qui appellent une évaluation multicritère. À la lumière d'une analyse de faisabilité et de pertinence, l'article propose un système d'indicateurs, peu nombreux et suffisamment simples, constituant un tableau de bord.

par **Gérard BERTOLINI**, économiste, Directeur de Recherche au CNRS, UMR 5205 LIRIS

Cet article fait suite à des travaux réalisés par l'Institut de la Gestion Déléguée, en liaison avec l'Association des Maires de France, visant à proposer des indicateurs de performance des services publics locaux ; après l'eau et l'assainissement, un travail relatif aux déchets ménagers et assimilés (DMA) a été entrepris début 2005. Un groupe de travail constitué de représentants de collectivités locales, de professionnels du déchet, d'associations d'environnement et de consommateurs, du Ministère de l'environnement (MEDD) et de l'Ademe, ainsi que d'autres personnes qualifiées, placé sous l'autorité du Président du Conseil national des déchets et bénéficiant de l'appui de la Fédération Nationale des Activités de la Dépollution et de l'Environnement (FNADE), s'est réuni à dix reprises, jusqu'à l'été 2006. Il a permis de recueillir et de confronter une diversité de points de vue, correspondant aux attentes des uns et des autres et, par le dialogue et la concertation, de converger et de parvenir à un accord sur une base commune d'indicateurs. L'auteur du présent article, qui a participé à ce travail en tant que Rapporteur, a souhaité le reprendre, le réviser et le prolonger.

MÉTHODOLOGIE

L'amélioration des performances des services publics constitue un enjeu important correspondant à des attentes fortes et croissantes des pouvoirs publics, des usagers et des citoyens [France Qualité Publique, 2006]. Le cas des services publics locaux de gestion des déchets ménagers et assimilés (DMA) n'échappe pas à cette tendance générale et (de même que les services publics de l'eau et de l'assainissement) il focalise l'attention en raison, outre d'exigences croissantes des usagers en matière de qualité, d'une forte augmentation des tarifs et d'une montée des préoccupations environnementales.

La performance correspond à une réalité multi-facettes et elle ne peut être appréciée que par rapport à des attentes, qui devront être traduites en termes de fonctions, d'objectifs ou de critères. Les attentes des uns et des autres (pouvoirs publics centraux et locaux, usagers, employés du service, environnementalistes, etc.) ne coïncident pas nécessairement, mais on peut faire état d'un consensus, correspondant à un socle commun,

même si l'importance accordée à telle ou telle composante reste variable.

Ce consensus s'établit notamment autour du concept de développement durable, qui conduit à retenir comme composantes majeures, outre le confort de l'utilisateur, les dimensions économique, sociale et environnementale, et à articuler entre elles, suivant une optique qui doit ménager l'avenir, le long terme.

Parmi les attributs de la performance, l'économique sera retenue comme première composante, mais avec le souci de dépasser largement la procédure la plus couramment utilisée par les médias, consistant à établir un palmarès des collectivités locales en fonction du seul critère du coût par habitant. Quels sont les facteurs explicatifs des écarts observés ? Le souci de minimiser le coût ne doit pas être dissocié d'autres composantes relatives à la qualité du service, quand on envisage d'évaluer l'efficacité. De plus, les coûts affichés sont sujets à caution, à défaut de méthodes standardisées et/ou de modes uniformisés de comptabilisation.

Les composantes de la performance seront exprimées, en premier lieu, en termes de fonctions d'objectifs ou de critères à caractère qualitatif (il ne s'agit pas, à ce niveau, d'objectifs chiffrés). Sinon un consensus, du moins un large accord peut être trouvé sur les fonctions d'objectifs majeures qui seront énoncées.

L'étape suivante consiste à traduire ces fonctions en termes d'indicateurs, dont le choix doit respecter diverses exigences [voir encadré].

En ce qui concerne plus spécifiquement les déchets, une difficulté importante tient à la variabilité des définitions et des classifications, dans l'espace et dans le temps : le champ recouvre les déchets ménagers et « assimilés », suivant une acception plus ou moins large, c'est-à-dire soit des déchets « ordinaires », soit des déchets plus spécifiques (encombrants, etc.) des ménages (de plus, aux ménages ordinaires s'ajoutent des ménages vivant en institutions), ainsi que des déchets d'activités très diverses (administrations publiques ou privées, commerces, déchets de voirie, etc.) [EEA, 2005] ; la distinction entre déchets dangereux et non dangereux est, elle aussi, variable dans l'espace, et évolutive.

Des réglementations propres à chaque pays fixent des obligations (minimales) aux collectivités locales, mais celles-ci ont la faculté d'étendre le service qu'elles rendent. Dès lors, le contour et le contenu de ce service sont variables, suivant les collectivités et les pays ; ce qui, en France, est appelé « déchets ménagers et assimilés » (DMA) correspond, ailleurs, en anglais, à *municipal solid waste* (MSW), qui ne renvoie pas à des catégories de déchets, mais fait référence aux déchets qui – de fait – sont pris en charge par la collectivité locale. En outre, le concept de service public n'est pas véritablement reconnu par l'Union Européenne, qui lui préfère celui de service d'intérêt général.

De plus, dans les pays de l'Union Européenne et de l'OCDE, l'application croissante du principe de responsabilité élargie des producteurs (REP) et des distri-

[OCDE, 1995 et Commission des Communautés Européennes / Eurostat, 2001, n° 29] :

- [ces indicateurs] devront avoir un caractère objectif et être quantifiables, suivant une unité de mesure à préciser ; s'y ajouteront quelques indicateurs binaires, suivant une réponse plus simple par oui ou non ;
- ils devront couvrir, autant que possible, l'ensemble du champ, ou du moins les principaux aspects de la performance ;
- leur nombre devra être restreint. À ce sujet, l'ambition pourrait aller jusqu'à rechercher un indicateur unique, synthétique, agrégé, et l'économiste aura tendance à privilégier une agrégation en termes monétaires. Cependant, malgré les essais réalisés pour évaluer, par exemple, les impacts environnementaux en termes monétaires, en utilisant diverses méthodes (évaluation contingente, prix hédoniques, méthode du trajet, etc.), une agrégation totale reste hors de portée ;
- il s'agit d'un système cohérent d'indicateurs, articulés entre eux, avec le souci d'éviter les chevauchements ou les redondances ;
- aux indicateurs majeurs pourront s'ajouter d'autres indicateurs, considérés comme mineurs, ou optionnels, à caractère facultatif ou complémentaire, ainsi que des sous-indicateurs, décomposant les indicateurs majeurs et fournissant une information plus détaillée ;
- les définitions et termes utilisés doivent être compris et partagés, la signification de l'indicateur doit être facilement compréhensible et son mode de calcul doit être relativement simple ;
- il s'agira d'indicateurs de résultats, plutôt que d'indicateurs de moyens mis en œuvre pour y parvenir ; les seconds, généralement trop descriptifs, pourront toutefois faire l'objet de mentions complémentaires ;
- des indicateurs d'état permettront des comparaisons entre collectivités. D'autres indicateurs retraceront des évolutions dans le temps (avec une périodicité annuelle), et constitueront surtout des outils de progrès au sein d'une même collectivité ; de plus, il pourra s'agir d'outils de communication interne ou externe ;
- l'ensemble des indicateurs retenus constituera un « tableau de bord », notamment pour une collectivité ;
- les données permettant leur calcul devront être disponibles ou facilement accessibles, et fiables ;
- les indicateurs devront, autant que possible, être « robustes » dans l'espace et dans le temps, c'est-à-dire d'une part applicables à des collectivités locales présentant des caractéristiques très diverses, d'autre part non sujets à un risque d'obsolescence rapide.

buteurs à l'après-usage des produits qu'ils mettent sur le marché (dont les emballages) se traduit, dans certains cas, non seulement par l'octroi d'aides financières aux collectivités locales, mais aussi par la mise en place de circuits propres, spécifiques ; c'est, par exemple, le cas pour la reprise, par les distributeurs, des piles ou des équipements électriques et électroniques hors d'usage.

Il convient, en tous cas, de préciser le territoire concerné et l'autorité locale compétente. À ce sujet, une difficulté résulte du fait que la collecte et le traitement des déchets sont susceptibles de relever d'autorités différentes exerçant leur compétence sur des territoires qui ne coïncident pas complètement entre eux ; de plus, les opérations de transport se situent à la charnière de la collecte et du traitement ; elles peuvent donc être rattachées à l'un ou l'autre (à cette complexité, s'ajoutent d'autres cas particuliers). La solution consistera soit à consolider les données complètes relatives à un même territoire, soit à ne retenir que les indicateurs correspondant à certaines fonctions ou opérations ; dans la mesure du possible, on retiendra la première solution, qui implique une communication de données entre opérateurs. Une communication est également requise entre collectivité locale et opérateur privé, dans le cas d'une délégation de service public.

Le calcul des indicateurs nécessite aussi de disposer d'un synoptique des flux physiques : déchets faisant l'objet d'une collecte ordinaire et flux sélectifs, collectés en porte-à-porte, par apports volontaires en conteneurs ou en déchèteries ; tris, regroupements, transferts, transports ; installations de traitements de valorisations (suivant diverses formes) ou d'élimination, correspondant à des traitements primaires ou ultérieurs (par exemple : utilisations diverses des mâchefers et des résidus de traitement des fumées d'un incinérateur).

Vis-à-vis des indicateurs qui seront proposés, diverses données sont d'ores et déjà requises, en France, pour établir le Rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets, rendu obligatoire par un décret du 11 mai 2000 [Ademe, 2001 et 2003] ; s'y ajoute, lorsqu'il y a délégation de service public, le Rapport du délégataire à l'autorité délégante (décret du 1^{er} mars 2005).

ANALYSE ET PROPOSITIONS

Composante économique (financière)

Fonction d'objectif, critère de performance :

- assurer le service au moindre coût, et maîtriser les coûts.

Indicateurs proposés :

- coût moyen à la tonne (en euros) ;
- évolution de ce coût dans le temps (en %).

Précisions et observations :

• Le coût à prendre en considération est le coût complet relatif aux DMA (tous flux et toutes opérations prises en charge), « net », supporté par la collectivité locale et répercuté, au final, sur les habitants et les activités. Dès lors :

- il s'agira de coûts TTC, y compris TVA (nette), Taxe Générale sur les Activités Polluantes (TGAP, appliquée en France à des installations de traitement) et autres taxes éventuelles ;
- les subventions (externes) d'investissement et de fonctionnement seront déduites ;
- les recettes provenant de reventes (ainsi que les soutiens ou autres aides versés par des éco-organismes, tel Eco-Emballages), en application du principe de responsabilité élargie des producteurs (REP), seront également déduits ;
- il conviendra d'ajouter les frais de facturation et d'encaissement (en France, au taux de 8 %) des taxes locales correspondantes prélevés par les services fiscaux ;
- le coût devrait inclure aussi les frais internes (à estimer) d'administration et de gestion du service, afin de se rapprocher d'un service autonome sur le plan financier.

• En ce qui concerne le dénominateur : le tonnage à prendre en considération est, là encore, le tonnage total de DMA collectés et traités par la collectivité locale.

La littérature retient plus couramment comme ratio le coût moyen par habitant, qui présente l'intérêt de faire référence au payeur final. Dans cette optique, on pourrait plutôt retenir le coût moyen par ménage (ou foyer), qui constitue une entité fiscale.

Cependant, le coût moyen par habitant (ou par foyer) n'est qu'apparent, voire fictif, étant donné qu'aux déchets ménagers s'ajoutent des déchets assimilés, provenant d'activités d'une importance variable suivant les collectivités, et dont la collecte et le traitement sont financés (au moins pour partie) par d'autres agents.

La part des déchets d'activités est élevée, surtout dans les grandes agglomérations ; dès lors, dans ces agglomérations, le coût par habitant apparaîtra comme élevé ; par contre, le coût à la tonne est généralement plus faible qu'en milieu rural, en raison d'économies d'agglomération (au stade de la collecte) et d'économies d'échelle (générées par d'important moyens de traitement) (Sofres, 1998).

Les références au nombre d'habitants ou de foyers sont aussi sources de biais statistiques dans les communes touristiques, une population saisonnière importante s'ajoutant aux habitants permanents ; pour permettre des comparaisons (notamment entre collectivités), une mention (sinon un correctif) pourra être apportée. Cette remarque vaut pour d'autres indicateurs assis sur des ratios par habitant.

• Un diagnostic financier plus poussé pourra être fait, en utilisant des méthodes qui relèvent de la comptabilité analytique, pour estimer les coûts correspondant à la gestion des divers flux ou à celle de différents segments de la collecte et du traitement.

• Il convient, en outre, de s'interroger sur la pérennité des équipements en place, notamment pour le traitement : durée de vie restante, besoins d'extension de capacité, de mise en conformité, de modernisation ou de renouvellement. Un coût actuel relativement faible peut, en effet, masquer de forts besoins d'investissements majeurs à brève échéance, qui se traduiront par un sensible renchérissement du coût du service.

On pourrait, dès lors, retenir comme fonction d'objectif complémentaire la nécessité d'assurer la pérennité des équipements. L'indicateur associé serait, par exemple, le montant des investissements majeurs (à rapporter au tonnage total, ou au nombre d'habitants ou de foyers) à réaliser au cours des sept prochaines années, ce qui correspond à peu près au laps de temps nécessaire entre la finalisation du projet ou la décision d'investissement et la mise en service de l'équipement. Dans le temps, l'incidence sur les coûts sera, de fait, une fonction du mode de financement, de la durée et de l'échéancier d'amortissement tant financier que technique. Au final, on ne retiendra pas d'indicateur dans ce domaine, en raison d'une complexité excessive, mais une mention particulière serait utile.

Une composante importante : le confort de l'usager

Fonction d'objectif, critère de performance : assurer un service d'enlèvement complet, de qualité et de proximité. Divers axes sont susceptibles d'être considérés et assortis d'indicateurs :

— Le pourcentage de population desservi :

Cet indicateur ne présente, en France, mais aussi dans la plupart des pays industriels, qu'un intérêt limité, parce que la desserte est à peu près intégrale (avec un taux proche des 100 %) ; en France, on rappellera que les collectivités locales ont l'obligation d'assurer l'enlèvement des ordures ménagères.

— Fréquence de collecte (nombre de jours d'enlèvement par semaine) :

Un gain en confort est associé à une fréquence plus élevée d'enlèvement en porte-à-porte. Au plan réglementaire, on rappellera qu'en France, la collecte doit être assurée au moins une fois par semaine dans les zones agglomérées groupant plus de 500 habitants. Au delà de cette obligation, un degré de liberté demeure. Le besoin exprimé et les fréquences observées varient surtout en fonction de la densité de population, liée au type d'habitat ; dès lors, pour des comparaisons entre collectivités, l'indicateur n'est pertinent que si leurs caractéristiques d'habitat sont assez voisines.

Une précision mérite d'être apportée, relative aux catégories de déchets : la collecte unitaire des ordures ménagères a fortement régressé au profit de collectes séparatives ; dès lors, les collectes en question concernent, outre les ordures ménagères « résiduelles », les flux sélectifs ; ces derniers font l'objet d'enlèvements en porte-à-porte, en addition, en simultané ou en substitution

(c'est le cas le plus courant) de collectes ordinaires, ou bien d'apports volontaires à des conteneurs ; pour le verre, notamment, c'est cette dernière solution qui est généralement adoptée. De même, les déchets encombrants ou dangereux, font l'objet de collectes en porte-à-porte ou, plus couramment, d'apports volontaires aux déchèteries.

— Distance moyenne à parcourir par l'usager, pour ses apports (indicateur négatif) :

Cet indicateur n'est pas sans intérêt, mais son calcul est difficile ; il concerne, là encore, les ordures ménagères résiduelles enlevées en porte-à-porte ou, à défaut, apportées à des points de regroupement, ainsi que les flux sélectifs, collectés en porte-à-porte ou faisant l'objet d'apports à des conteneurs ou des déchèteries. De plus, l'effort correspondant, pour l'usager, est variable, suivant ses déplacements.

— Taux de défaillance du service de base :

C'est le pourcentage des collectes non assurées, par rapport aux collectes prévues (indicateur négatif), le service n'étant pas assuré en raison de défaillances des moyens techniques ou humains (y compris de grèves). Vis-à-vis du confort de l'usager, il ne s'agit toutefois que d'un indicateur très partiel.

— Autres attributs relatifs à la qualité du service : il peut s'agir (aspects négatifs) d'oublis d'enlèvement, du non-respect des horaires, d'ordures répandues lors de l'enlèvement, de conteneurs destinés aux apports volontaires qui débordent ou, plus généralement, de la propreté des abords, des jours et horaires d'ouverture ou de la qualité de l'accueil en déchèterie, etc. Les indicateurs correspondants seraient trop partiels.

Ces composantes seront plutôt appréhendées au travers d'un enregistrement des plaintes.

Composante sociale

Le social comporte plusieurs volets de nature différente :

— *Volets relatifs aux travailleurs :*

Conditions de travail (au sens large) :

il s'agit des niveaux de rémunération et des primes, du temps de travail et des horaires, de l'âge de la retraite, du contenu des tâches, du nombre de jours ouvrés et des horaires, des conditions d'hygiène et de sécurité, de la pénibilité des tâches, des possibilités de formation et de promotion, des relations hiérarchiques et entre collègues, du climat social, etc.

Certains de ces éléments renvoient à des règles fixées au niveau national (règles relatives à la fonction publique locale ou, si le service est délégué, à la convention collective TACAP, etc.) ; de plus, certaines collectivités de taille importante établissent un bilan social annuel.

À défaut de pouvoir prendre en compte tous ces éléments, et pour ne pas multiplier les indicateurs, un indicateur possible (négatif), révélateur d'un « mal-être », est représenté par le taux d'absentéisme du per-

sonnel : nombre de jours d'absence rapporté au nombre de jours correspondant au service « régulier », en %. Les absences à retenir et à comptabiliser sont seulement celles attribuables aux maladies, aux accidents du travail ou de trajet, à des raisons familiales, à des grèves, ou aux absences non autorisées.

On pourrait en outre prendre en considération le taux de « turn-over » ; il mesure l'instabilité de l'emploi, qui peut elle-même constituer un signe de mauvaises conditions de travail.

Nombre d'emplois, rapporté au tonnage collecté et traité, par exemple pour 1 000 tonnes/an. On pourra, à ce sujet, se reporter à une étude réalisée pour l'Ademe [Terra, Bertolini, 1998] ; elle fournit, outre une méthodologie de calcul, des résultats par mode et par « segment » de collecte et de traitement, ainsi que les principaux déterminants de leur variation. L'emploi en question devra inclure l'encadrement aux divers niveaux, les animateurs de collectes sélectives, etc. Cet indicateur ne manque pas d'intérêt, mais présente un défaut majeur : un nombre d'emplois plus élevé constitue également un indicateur négatif de productivité, lui-même lié à divers facteurs. On pourra, en outre, s'interroger sur la qualité de l'emploi (par exemple, en centre de tri), même s'il s'agit d'emplois d'insertion sociale.

— *Autre volet social : l'information et la participation des usagers aux décisions.*

Ce volet correspond à des attentes importantes, mais il apparaît très difficile de proposer un indicateur valable : ce devrait être un indicateur de résultat, et non de moyens mis en œuvre (les décisions sont d'importance très variable et la participation peut prendre des formes diverses). Là encore, il semble préférable de renvoyer à un baromètre de satisfaction, ou à un enregistrement des plaintes.

— *Autres volets sociaux : l'équité et la solidarité.*

Une première difficulté, majeure, tient au fait que l'équité est susceptible d'être conçue de différentes manières. Ainsi, en ce qui concerne le financement du service, la redevance (REOM) est présentée comme plus « juste » que la taxe d'enlèvement (TEOM), parce que son montant vise à reproduire le coût occasionné par chaque usager ; elle permet, dès lors, de supprimer (ou tout au moins, de réduire) les transferts de charges financières entre usagers.

Cependant, la « justesse » n'est pas synonyme d'équité ; avec le système de la TEOM, généralement et en bref, « les riches paient pour les pauvres », ce qui correspond à un souci de solidarité dans le cadre d'un service public et, sinon à une égalisation de l'effort financier, à la prise en compte des capacités contributives.

D'autres transferts de charges sont susceptibles d'être mis en évidence, par exemple entre habitants des centres-villes et des périphéries, entre habitat individuel et habitat collectif, ou encore entre les ménages, d'une part et, d'autre part, les activités. Un diagnostic financier est requis.

En ce qui concerne les déchets d'activités, la loi française du 15 juillet 1992 a rendu obligatoire l'applica-

tion d'une redevance spéciale, au-delà d'un certain volume des déchets produits, mais cette disposition n'est encore que très partiellement appliquée. On pourrait retenir, comme indicateur simple à ce sujet, l'application ou la non-application de la redevance spéciale. Toutefois, elle peut n'être appliquée que partiellement, et son produit ne couvre pas nécessairement l'ensemble des coûts occasionnés. Pour estimer l'importance du transfert, on pourra considérer le ratio : part (%) des déchets provenant des activités / part (%) des recettes provenant des activités dans la couverture du coût total. Un ratio supérieur à 1 tend à indiquer un transfert de charges au détriment des ménages. Cependant, les données nécessaires au calcul de ce ratio (qu'il s'agisse de son numérateur ou de son dénominateur) ne sont que rarement disponibles.

Composante environnementale

La fonction d'objectif générale définissant les critères de performance est la minimisation des atteintes à l'environnement. Divers axes et indicateurs peuvent être pris en considération. On notera qu'ils ont pour commune limitation le fait de ne pas saisir directement les impacts des déchets sur l'environnement.

— *Réduire la quantité de déchets produite, à la source [OCDE, 2001] :*

On pourrait proposer de retenir, pour des comparaisons entre collectivités, la quantité (moyenne) de DMA collectée par habitant. C'est le ratio le plus couramment mis en évidence dans les comparaisons internationales, notamment par l'Agence Européenne de l'Environnement [EEA, 2005]. Cependant, l'étendue du service est variable, suivant les collectivités et, plus encore, suivant les pays, surtout en ce qui concerne les déchets assimilés. De plus, il ne s'agit pas d'un indicateur de réduction à la source.

Il apparaît préférable de s'attacher surtout à la variation dans le temps de la quantité (du tonnage), en tant qu'indicateur de progrès au sein d'une même collectivité.

D'autres difficultés, plus mineures, sont à signaler :

- les quantités produites ne coïncident pas exactement avec les quantités collectées, en raison de l'auto-élimination ou de l'auto-valorisation, y compris le compostage individuel. Au demeurant, la quantité de déchets verts est susceptible de varier sensiblement d'une année sur l'autre, en raison d'aléas climatiques ;
- pour les déchets d'activités, l'application de la redevance spéciale risque de se traduire par un recours accru à des prestataires privés. L'évolution des quantités peut, en outre, refléter des changements économiques conjoncturels ou structurels, y compris des délocalisations ;
- pour les ménages, la réduction éventuelle reflète notamment l'évolution des consommations ; il peut s'agir d'achats de produits moins générateurs de déchets

(renvoyant, pour partie, en amont, à l'éco-conception des produits) ou d'une réduction des achats, qui peut elle-même résulter d'une baisse de pouvoir d'achat, plutôt que de considérations environnementales.

Au niveau des collectivités locales, les variables d'action sont principalement :

- la promotion du compostage individuel, de l'eau du robinet et, plus généralement, la sensibilisation à l'éco-consommation ;
- l'application de la redevance incitative (REOM) aux ménages, et celle de la redevance spéciale sur les déchets d'activités.

En complément de l'indicateur proposé, une liste des actions engagées n'est sans doute pas inutile, mais elle relate des moyens mis en œuvre, et non des résultats, et ces actions ne produiront généralement tous leurs effets qu'à terme (effet retard).

— *Mieux gérer les déchets dangereux [Commission des Communautés Européennes / Eurostat 2001, n° 33] :*

Une première difficulté, déjà signalée, tient à la définition des déchets dangereux, variable selon les pays, et évolutive ; on peut citer, sans prétendre à l'exhaustivité : piles et accumulateurs, incorporés ou non, lampes fluo-compactes, tubes fluorescents (néons), huiles de vidange, résidus de peintures et vernis, de produits phytosanitaires, de produits contenant des solvants ou des hydrocarbures, acides et bases, produits contenant de l'amiante, aérosols, réfrigérateurs contenant des CFC, etc.

Un objectif de réduction de la quantité de déchets dangereux mis sur le marché ne sera pas retenu, car les collectivités locales n'ont qu'une très faible capacité d'action à caractère préventif, en amont. De plus, il est difficile d'évaluer le gisement. Dès lors, l'indicateur proposé est l'évolution de la quantité (moyenne) collectée par habitant. Il s'agit des quantités collectées séparément (sélectivement) et faisant l'objet de traitements spécifiques.

Il conviendrait, en outre, de tenir compte du degré de dangerosité de ces déchets, mais l'équation correspondante est complexe et difficile à établir.

Un biais est, en effet, susceptible de résulter de changements relatifs aux canaux de collecte, l'implication des distributeurs et des producteurs étant variable et évolutive.

— *Réaliser une valorisation poussée du gisement :*

Une difficulté majeure tient à la diversité des formes de valorisation : réutilisation ou réemploi, recyclage de divers matériaux, y compris compostage, valorisation de l'énergie provenant de différentes sources (incinération, méthanisation, collecte du biogaz de décharge) et sous différentes formes (chaleur, gaz, électricité).

Pour éviter de multiplier les indicateurs partiels, une agrégation peut être réalisée par une traduction en valeurs. L'indicateur retenu sera la contribution des recettes de valorisation à la couverture de l'ensemble des coûts (en %), et son évolution. C'est aussi un indicateur économique, mais l'enjeu visé n'est pas ici économique, mais environnemental. Une des limites d'un

tel indicateur réside dans le fait que la valeur marchande reflète la rareté actuelle, et non future (malgré certaines anticipations ou spéculations), et qu'elle dépend de l'état de la concurrence. En ce qui concerne l'énergie éventuellement auto-valorisée, un correctif pourra être apporté, en estimant sa valeur au prix du marché. Le cas échéant, en complément, les recettes seront distinguées par type (matière, énergie, etc.).

— *Réduire la mise en décharge :*

Au plan réglementaire, les types de déchets admissibles en décharges sont variables, suivant les pays : aux Pays-Bas, au Danemark, ainsi qu'en Suisse, la mise en décharge de déchets incinérables est interdite ; en Allemagne et en Autriche, un prétraitement est obligatoire ; en France, seuls, les déchets dits « ultimes » sont admissibles.

L'indicateur correspondant sera le taux de mise en décharge, en rapportant les quantités mises en décharge aux quantités totales collectées ; s'y ajoutera un indicateur d'évolution.

— *Réduire la mise en décharge de déchets organiques fermentescibles :*

L'objectif est notamment de réduire les émissions de gaz à effet de serre, en particulier de méthane. A ce sujet, une Directive européenne de 1999 fixe des objectifs à atteindre, avec un échéancier : réduction de 25 %, d'ici à 2006 ; de 50 %, d'ici à 2009 et de 65 %, d'ici à 2016. Ce taux est cependant défini par référence aux quantités collectées en 1995, et les objectifs sont beaucoup plus faciles à atteindre dans les pays qui ont fortement recours à l'incinération.

L'indicateur proposé sera donc plutôt la quantité de déchets organiques fermentescibles mis en décharge rapportée à la quantité totale de déchets mis en décharge (en %), et surtout son évolution.

On notera, en outre, que la politique de l'Union Européenne visant à réduire la mise en décharge de déchets organiques fermentescibles n'est pas partagée par l'ensemble du monde : aux Etats-Unis, notamment, la décharge conçue comme « bioréacteur » (avec récupération et valorisation du biogaz) reste considérée comme valable et d'avenir.

— *Conformité des installations de traitement majeures :*

Une réponse, par oui ou par non, constituera un indicateur très simple. Cependant, un aveu de non-conformité s'avère souvent délicat, et les pouvoirs publics sont susceptibles de faire preuve de tolérance et d'accorder des délais de mise en conformité.

Au delà d'exigences minimales, l'engagement dans une démarche de traitements de qualité (certifications environnementales EMAS ou ISO 14001) pourrait être envisagé. Au demeurant, la Norvège et la France appliquent aux décharges des taxes variables calculées en fonction de ce critère.

— *Supprimer les « points noirs » (résultant de dépôts sauvages) :*

La définition du « point noir » est trop floue, et leur importance est trop variable pour qu'un indicateur puisse être valablement retenu.

— Réduire les transports de déchets, en raison des impacts environnementaux qui leur sont associés :

Des calculs ont été faits [Ademe, 1999], faisant apparaître un nombre total de tonnes/kilomètre. Cependant, ces calculs laissent de côté la pré-collecte par les habitants, le cas des flux sélectifs n'est traité que partiellement (de plus, faut-il tenir compte des transports en aval, jusqu'au recyclage ?) et les impacts environnementaux sont variables : ils dépendent des modes de transport, du carburant utilisé, etc.

— Réduction des émissions de gaz à effet de serre :

L'indicateur serait la quantité de gaz à effet de serre émise, par tonne de déchets collectée, transportée et traitée. Cependant, il serait nécessaire d'établir un coefficient d'équivalence entre les différents gaz à effet de serre (notamment entre le dioxyde de carbone et le méthane), des difficultés importantes s'attachent à la prise en considération des transports, et l'indicateur est, pour partie, redondant avec d'autres indicateurs, évoqués précédemment.

SYNTHÈSE DES RÉSULTATS

Récapitulatif : tableau de bord et observations (cf. tableau)

Certains indicateurs précédemment envisagés n'ont pas été retenus, au final, pour diverses raisons :

- ils présentent un caractère trop partiel, ne couvrent qu'une faible part de la fonction, font figure de sous-indicateurs ou d'indicateurs mineurs ;
- leur interprétation est délicate ou sujette à caution ;
- leur calcul est trop compliqué ;
- dans la plupart des collectivités, les données correspondantes ne sont pas disponibles. Les difficultés les plus importantes concernent le confort de l'usager et le social.

Un complément pourrait s'appuyer sur un « baromètre de satisfaction », mais il apparaît difficile de le mettre au

Composantes	Fonctions d'objectifs, critères de performances	Indicateurs retenus	Observations
Economique	assurer le service au moindre coût, maîtriser les coûts	coût à la tonne et évolution	* une alternative consiste à calculer le coût par habitant, ou par foyer ; * le coût actuel n'est-il pas appelé à s'accroître sensiblement, en raison d'investissements majeurs à réaliser ?
Confort de l'usager	assurer un service d'enlèvement complet, de qualité et de proximité	fréquence de collecte, et évolution	l'indicateur ne recouvre qu'une partie de la fonction, et le besoin varie, suivant les collectivités (notamment les caractéristiques d'habitat)
Social : * relatif aux travailleurs	assurer de bonnes conditions de travail	taux d'absentéisme, et évolution	couverture partielle de la fonction
	maximiser l'emploi	nombre d'emplois rapporté au tonnage collecté et traité	fonction discutable
	* information et participation des usagers aux décisions	-	pas d'indicateur satisfaisant
	* équité et solidarité	-	pas d'indicateur satisfaisant
Environnemental	réduire à la source la quantité de déchets	évolution du tonnage collecté	vis-à-vis de cette fonction, les collectivités locales ne sont qu'un acteur parmi d'autres
	mieux gérer les déchets dangereux	évolution du tonnage de déchets dangereux collecté	même observation que ci-dessus
	assurer une valorisation poussée du gisement	contribution des recettes correspondantes à la couverture des coûts	
	réduire la mise en décharge	taux de mise en décharge	
	réduire les émissions de gaz à effet de serre	taux de mise en décharge des déchets organiques fermentescibles	indicateurs qui « se chevauchent » (pour partie redondants)
	assurer un traitement de qualité	conformité réglementaire + certifications environnementales	

Tableau.

point, (comment définir et mesurer la 'satisfaction' ?) ; les enquêtes réalisées à ce sujet comportent de nombreux biais ; de plus, vis-à-vis des différentes fonctions, il présenterait un caractère global ou transversal. Il est plus aisé de considérer – en négatif – les plaintes ou les réclamations, bien que leur enregistrement soit sujet à caution ; on s'attachera surtout à considérer l'évolution du nombre de plaintes enregistrées, ainsi qu'à les décomposer afin de les classer suivant les différentes fonctions retenues.

Profils associés

Vereecke [1999] a mis en évidence des profils de collectivités : il a présenté, au moyen notamment d'une représentation schématique, des profils théoriques contrastés ; il a ensuite appliqué son analyse aux cas de sept collectivités du Nord-Pas-de-Calais, de tailles diverses et aux caractéristiques d'habitat variées.

Les graphiques qu'il fournit comportent quatre axes (ou plutôt demi-axes), mais ils ne correspondent pas exactement aux quatre composantes, ni aux critères précédemment évoqués.

Sur chaque demi-axe, un point s'éloigne d'autant plus du centre que le critère est privilégié ou rempli ; cependant, l'unité de mesure ou l'échelle de valeur n'est pas précisée ; dès lors, la position des points retenus, sur

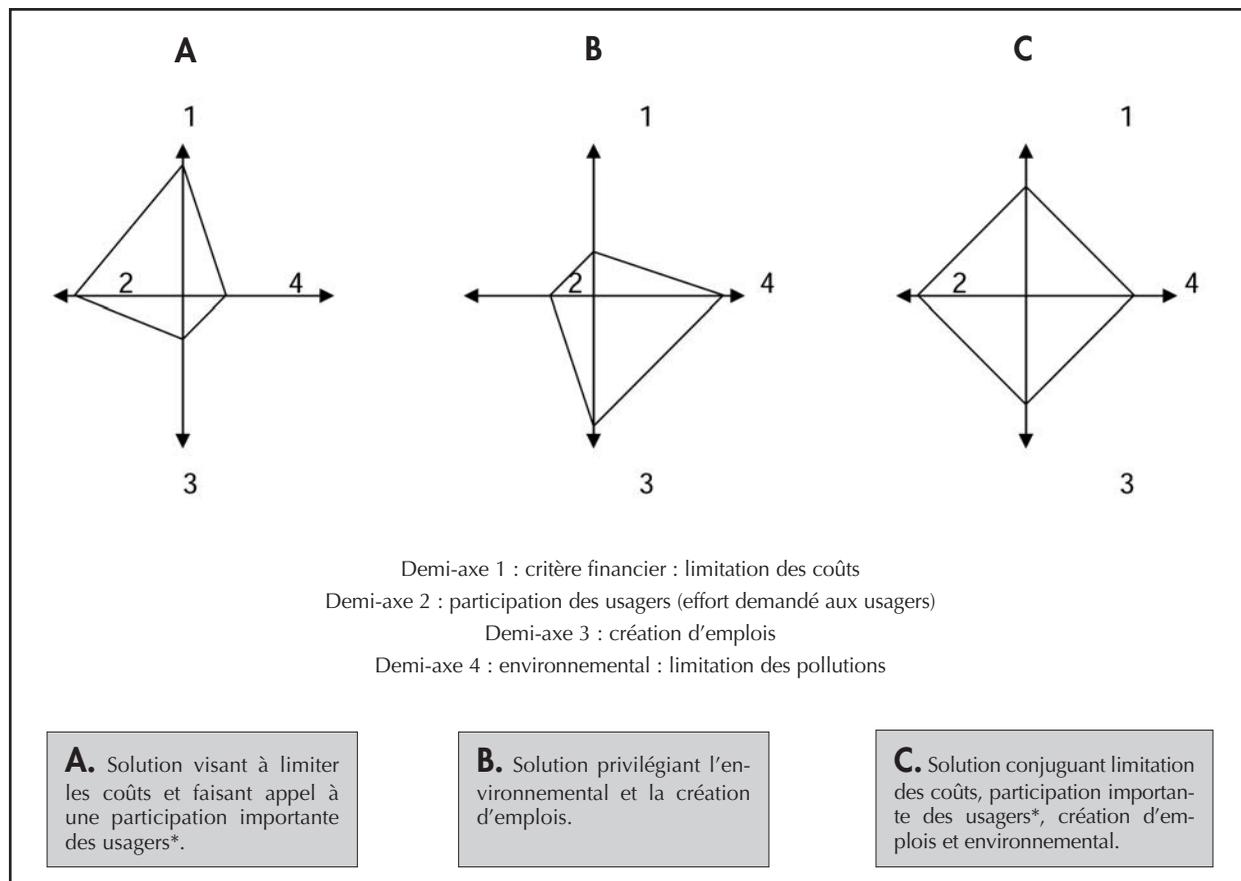
chacun des axes et entre eux, est assez arbitraire ; ce qui est privilégié est le visuel, en reliant les points sous forme d'auréoles.

Remarque : participation importante signifie, ici : effort important de l'utilisateur.

Ces graphiques pourraient être adaptés, en retenant les quatre composantes précédentes. Cependant, à certains composantes correspondent plusieurs fonctions d'objectifs ou critères, et plusieurs indicateurs ; le parti à adopter consisterait, dès lors, soit à opérer un éclatement à partir d'un même axe, soit à multiplier les axes, en les regroupant par familles relatives à une même composante. De plus, les indicateurs quantifiés (en valeur absolue ou en %) permettent de définir, sur chaque axe, des unités de mesure. Toutefois, ces valeurs resteraient propres à chaque axe ; la question de leur articulation entre les axes, donc de l'importance relative à accorder aux différentes composantes, reste entière.

Pour une collectivité, le même type de graphique sous forme d'auréoles pourrait aussi être utilisé pour suivre le changement ; mais, là encore, sauf à enregistrer un gain sur toutes les composantes, tous les axes et tous les indicateurs, ou à établir des coefficients d'équivalence, le jugement restera sujet à caution.

Les indicateurs constituent certes des outils d'évaluation des politiques, mais les choix à opérer devront faire appel à d'autres outils mettant en évidence les options préférentielles.



Graphique.

CONCLUSION : BILAN ET PERSPECTIVES

Le système d'indicateurs proposé comporte, certes, des lacunes et des imperfections ; mais mieux vaut un indicateur imparfait (sous réserve qu'il ne défigure pas complètement la réalité) que pas d'indicateur du tout. De plus, il doit être considéré comme un essai, à discuter plus avant et à amender, donc comme un outil à améliorer.

En France, ce système serait plus ambitieux que le Rapport annuel obligatoire sur le prix et la qualité du service public : il fournirait des enseignements complémentaires et, à terme, il pourrait conduire à faire évoluer le contenu dudit Rapport.

En ce qui concerne le caractère opérationnel d'un tel système d'indicateurs, des tests ont été réalisés auprès de quelques collectivités françaises ; certes, celles-ci ne constituent pas un échantillon représentatif de l'ensemble des collectivités françaises, car il s'agit essentiellement de collectivités «de pointe», de taille relativement élevée, motivées et engagées dans une démarche de gestion de qualité ; mais une diffusion progressive de l'outil est possible.

Une diffusion de l'outil et une consolidation des résultats permettraient d'obtenir une vision à l'échelle nationale, de rapprocher ces résultats de données ou estimations macro-économiques s'appuyant sur d'autres sources et, donc, de réaliser un test de cohérence.

Le cas français a été privilégié, mais un effort a été fait pour éviter que les indicateurs soient trop contingents au seul cas national ; au prix de quelques adaptations assez mineures, ils pourraient être appliqués à d'autres pays de l'Union Européenne ; certaines réglementations qui les sous-tendent sont propres à tel ou tel pays, mais ces réglementations ont, de plus en plus, tendance à découler de Directives européennes. Au-delà, une extension à l'ensemble des pays de l'OCDE est envisageable. Des comparaisons internationales pourraient ainsi être faites ; l'application de cet outil est susceptible de révéler des différences de résultats assez marquées suivant les pays.

En revanche, il n'est guère applicable aux pays en développement, pour diverses raisons :

- la collecte municipale des déchets y est généralement très partielle, réservée surtout aux centres des villes et aux quartiers riches ;
- en corollaire, on y relève l'importance de la pré-collecte : systèmes des charretiers, entretenant une relation

directe avec les habitants (y compris, avec un paiement direct par les usagers) ;

- les «normes» de confort de l'utilisateur y correspondent à des exigences beaucoup moins élevées ;

Il en est de même en ce qui concerne les normes sociales et environnementales :

- importance du réemploi et de la récupération par la voie de «chiffonnage» ;

- faible disponibilité et défaut de fiabilité des données.
- L'outil devrait, par conséquent, être repensé pour l'adapter au cas des pays en développement.

Comme les autres biens intellectuels, il sera d'autant plus utile qu'il sera davantage approprié (c'est-à-dire à la fois adapté et adopté), et diffusé.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ADEME. Rapport annuel sur les prix et la qualité du service public d'élimination des déchets. 2001, Guide de mise en œuvre, Premier bilan, Paris, 2003.

ADEME, La logistique des déchets ménagers, agricoles et industriels, Paris, 1999.

Commission des Communautés Européennes / Eurostat. Work session on methodological issues of environment statistics, Ottawa (Canada), 2001.

Working paper n° 29: The development of waste indicators at EU level: some recent Eurostat experiences.

Working paper n° 33: Challenges in development of indicators on hazardous waste.

EEA (European Environmental Agency), Municipal waste generation – Assessment, Copenhague, 2005.

France Qualité Publique, Evaluer la qualité et la performance publiques, La Documentation française, Paris, 2006.

OCDE, Measurement and evaluation of waste streams, International workshop on waste minimisation, Washington D.C., 1995.

OCDE, Workshop on waste prevention: toward performance indicators; proceedings, Paris, 2001.

SOFRES, Analyse des coûts de gestion des déchets municipaux, ADEME et AMF, Paris, 1998.

TERRA, Bertolini (G.), Le contenu en emplois des filières de collecte et de traitement des déchets ménagers, ADEME, Paris, 1998.

Verecke (J.F.), Gestion séparative des ordures ménagères : apprentissage organisationnel et sentiers d'évolution. Thèse, Université des sciences et technologies de Lille, 1999.

FOR OUR ENGLISH-SPEAKING READERS

THE SUPREMACY OF CITIES

Issue editor: Marie-Josèphe Carrieu-Costa

Editorial

François Valérian

Preface: Cities, an economic object

Marie-Josèphe Carrieu-Costa

Cities and territories

The state and cities: Between competition and cooperation

Claude Martinand and Gilbert Santel

As history proves, cities have often come into conflict with the centralized power of nation-states. Given urban developments during a period of globalization and an EU with 27 members, as natural resources are running out and the climate is becoming milder, the “sustainable” city must be invented. This challenge for the new Ministry of Ecology and Sustainable Development in France implies jointly redefining cooperation with local authorities.

Cities and economics: A story just being told?

Jean Laterrasse

Cities – now present in all human societies – represent a new challenge for the social sciences, in particular economics. Theories based on an optimization under constraints must be worked out in a social and spatial framework. Economics can gain from a dialog with geography and sociology.

Middle-sized cities in a polycentric urban Europe

Jean-Paul Carrière

According to the European Spatial Development Perspective (ESDP), Europe’s cohesion calls for building a polycentric urban system on the continent. Might a strategy for reinforcing middle-sized cities through a network not help reduce the imbalance between regions, in particular, by making up for the relative weakness of cities in peripheral areas? The answer presupposes defining and identifying this category of cities.

The town/country dialectics: A city that drains or that waters?

Marie-Françoise Calmette

The growth of urban economies does not necessarily go in hand with a fairer society. Growth attracts growth, and cities tend to form around the most active areas of production or consumption. A city waters the surrounding area only insofar as it drains it. Public authorities should try to attenuate this trend’s effects on populations in outlying areas.

Sustainable urban growth in the South, a few remarks

Pierre-Noël Giraud

In the coming decades, the world’s population will mainly grow in big cities in the South – at a rate unparalleled in

human history. Services for the people concerned are not at all growing as fast. The major issues related to urban growth are, for the time being, beyond control.

The illegal city, the living city: The Mediterranean exception

Colette Vallat

Urban chaos is rife along the shores of the Mediterranean. A city “moves”; it changes depending on population movements, needs, and social or political compromises. Such a city forms a lively contrast with the “legal”, regulated, planned cities in the West.

The new process of accumulation in urban areas

Bilbao, the new Mecca of urbanism

Ariella Masboungi

A city that Hemingway described as rich and ugly became ugly and poor during the 1950s. But the foundation of a Guggenheim Museum has resurrected the city. This major architectural and cultural feat has deeply changed urbanism and architecture in Bilbao, now the beacon of the Spanish *movida*.

Urban projects as a way to produce unprecedented knowledge

Patrice Godier and Guy Tapie

Urban projects have always been associated with policies and experts, with control over a clearly delimited field of knowledge (for example, voting patterns). Those who inhabit or use cities are now demanding a voice in matters not easily described by traditional fields of knowledge.

Under the boardwalk: The complexity of urban real estate

Jean-Michel Roux

Housing prices are rising less because of a shortage than owing to the use of real estate as a safe investment haven. This conception, though apparently beneficial to homeowners (who make up the majority of the population), deepens the social rift in urban areas. It is an awesome source of windfall profits when ground is zoned for construction. Given their shortcomings, current land and zoning policies cannot counter it.

The gig@city, a new center for producing capital

Dominique Lorrain

Formerly described as places for the “reproduction” of capital, cities have now become major centers for producing it. This change, more or less irreversible, accounts for the organization of ongoing exchanges between networks of, on the one hand, very big cities and, on the other, very big firms.

*The urban economy in the 21st century: For a strategic urban governance**Pierre Calame*

The decline of cities used to be predicted, but the opposite is happening. The world is urbanizing, and the world economy is taking shape around urban and regional growth. In this respect, we can refer to a “territorial revenge”. Regions are destined to become the building block of tomorrow’s forms of governance. But this will happen only if the way of conceiving of “actors” changes and if a new approach is taken to economics and to town-country relations. This conceptual shift will have to entail a deep change in the governance of cities.

*New urban dynamics in an economy based on knowledge and the environment**François Ascher*

Cities have always been meeting-places. Chance meetings create growth and wealth. Moreover, science advances thanks to what has been called “serendipity” – the discovery by scientists of something they were not looking for. The form of a city can foster

chance encounters in the limits set by time and by the inhabitants’ financial means. One thing is certain: the recent concern for the environment is stimulating collective thought and action with the city as its framework.

MISCELLANY

*Local garbage services: The quest for indicators of performance in public services**Gérard Bertolini*

Like other public services, the local management of garbage disposal needs to be evaluated and held accountable for its performance. This involves defining criteria and selecting indicators for measuring progress in local services and establishing comparisons with other localities. Performance has several facets, whence the need for several criteria of evaluation. Based on an analysis of feasibility and pertinence, indicators – few in number and sufficiently simple – are proposed for a dashboard.

AN UNSERE DEUTSCHSPRACHIGEN LESER

HEGEMONIE DER STADT

Leitartikel

François Valérian

Vorwort : Die Stadt als Wirtschaftsobjekt

Marie-Josèphe Carrieu-Costa

Städte und Territorien

Staat und Städte. Zwischen Wettbewerb und Zusammenarbeit

Claude Martinand, Gilbert Santel

Die Geschichte zeigt, in welchem Maße die Städte immer wieder in Konflikt mit der Zentralgewalt geraten sind. In Anbetracht der Globalisierung stellen uns die Probleme der Stadtplanung, der europäischen Erweiterung, der Erschöpfung der natürlichen Ressourcen und der Klimaerwärmung vor die Aufgabe, die nachhaltige Stadt zu erfinden. Mit genau dieser Herausforderung ist das neue Ministerium für Ökologie, nachhaltige Entwicklung und Raumplanung konfrontiert, und es muss deshalb eine neue Kooperationsweise entwickeln, die mit den Gebietskörperschaften abzusprechen und zu definieren ist.

Stadt und Wirtschaft : eine Geschichte, die gerade erst beginnt ?

Jean Laterrasse

Die Stadt, die nunmehr der Gesellschaft ihr allgegenwärtiges Gepräge gibt, konfrontiert die Gesellschaftswissenschaften, und insbesondere die Wirtschaft, mit einer neuen Herausforderung. Die auf Optimierung unter Zwang beruhenden Theorien müssen von nun an in einem gesellschaftlichen und räumlichen Rahmen entwickelt werden, und die Wirtschaft kann durch den Dialog mit der Geographie und der Soziologie nur gewinnen.

Die mittleren europäischen Städte und das polyzentrische Europa

Jean-Paul Carrière

Nach dem Rahmenplan für die Entwicklung des gemeinschaftlichen Lebensraums hängt die soziale und territoriale Kohäsion Europas weitgehend von der Schaffung eines polyzentrischen urbanen Systems ab, das den gesamten Kontinent umfasst. Wäre es unter diesem Gesichtspunkt nicht denkbar, dass eine vernetzte Strategie zur Unterstützung der mittleren Städte dazu beitragen könnte, territoriale Ungleichgewichte zu reduzieren, insbesondere durch Maßnahmen gegen die relative Schwäche der Metropolen in den Randgebieten ? Die Antwort auf diese Frage setzt voraus, dass diese Kategorie von Städten definiert und identifiziert wird.

Die Dialektik von Stadt und Territorium : eine Stadt, die nimmt, oder eine Stadt, die gibt ?

Marie-Françoise Calmette

Die Dynamik der urbanen Wirtschaft geht nicht notwendig Hand in Hand mit sozialer Gerechtigkeit. Wachstum zieht Wachstum an und Städte tendieren dazu, sich an den aktivsten Produktions- oder Verbrauchsstandorten zu entwickeln. Eine Stadt gibt dem sie umgebenden Territorium nur in dem Maße Impulse, in dem sie dessen Substanz verbrauchen kann, und den Staatsorganen obliegt

die Aufgabe, die Auswirkungen dieser Mechanismen auf die peripheren Bevölkerungen zu mildern.

Das nachhaltige Wachstum der Städte im Süden. Einige Bemerkungen

Pierre-Noël Giraud

Das Wachstum der Erdbevölkerung wird in den kommenden Jahrzehnten vor allem in den großen Städten zu verzeichnen sein. Es wird sich in einer nie zuvor gekannten Geschwindigkeit vollziehen. Die Dienstleistungen für diese Bevölkerungen wachsen jedoch bei weitem nicht im gleichen Rhythmus und die entscheidenden Faktoren dieser urbanen Entwicklung entziehen sich im Augenblick einer wirklichen Kontrolle.

Illegale Stadt, lebendige Stadt : die mediterrane Ausnahme

Colette Vallat

An den Küsten des Mittelmeers ist urbane Unordnung die Norm. Die Städte sind in Bewegung und verändern sich mit den Zuwanderungsströmen, je nach den Bedürfnissen und den sozialen oder politischen Kompromissen. Sie bilden einen lebendigen Kontrast zu den gesetzmäßigen, reglementierten und geplanten Städten des Westens.

Die Neue Urbane Akkumulation

Bilbao, das neue Mekka der Stadtplanung

Ariella Masboungi

Eine Stadt, die Hemingway „reich und hässlich“ fand, und die in den 70er Jahren hässlich und arm geworden war, erlebte dank der Errichtung des Guggenheim-Museum eine wahre Renaissance. Dieser bedeutende architektonische und kulturelle Akt hat eine umfassende urbanistische und architektonische Erneuerung Bilbaos ausgelöst, das nunmehr an der Spitze der spanischen *movida* steht.

Stadtprojekte, die neues Wissen generieren

Patrice Godier & Guy Tapié

Städtebauliche Projekte haben schon immer Politiker und Experten zusammengeführt, die sich auf bestimmten Gebieten, sei es Wahlkampfpolitik oder professionelles Fachwissen, gut auskennen. Stadtbewohner und Benutzer von Dienstleistungen verlangen heute, auf der Basis von Kriterien und Ansprüchen angehört zu werden, die durch traditionelle Wissenskategorien nicht mehr einfach zu erfassen sind.

Unter den Pflastersteinen : die Komplexität der städtischen Grundstücksverhältnisse

Jean-Michel Roux

Die gestiegenen Wohnungspreise sind weniger auf Knappheit zurückzuführen als auf die Konversion von Immobilien in Zufluchtsanlagen. Diese Konversion, die anscheinend günstig für die Bewohner von Eigentumswohnungen ist, die eine Mehrheit in der Bevölkerung bilden, vertieft die sozialen Unterschiede des urbanen Territoriums. Sie erzeugt einen beträchtlichen Mehrwert für Baugelände. Mit der gegenwärtigen Bodenpolitik, die starke Mängel aufweist, werden die Auswirkungen dieser Konversion nicht einzudämmen sein.

*Die gig@city, eine neue Stätte der Kapitalproduktion**Dominique Lorrain*

Die Stadt, die einst als ein Ort bezeichnet wurde, an dem das Kapital reproduziert wird, ist zu einem der relevantesten Orte seiner Produktion geworden. Diese Entwicklung, die längst nicht mehr rückgängig zu machen ist, organisiert in einem permanenten netzartigen Austauschprozess wachsende Großstädte und Gruppen mächtiger Unternehmen.

*Städtisches Wirtschaften im 21. Jahrhundert : für eine Strategie urbanen Regierens**Pierre Calame*

Es wurde einmal das Ende der Städte vorhergesagt. Es traf aber das Gegenteil ein : die Welt verstädert und die Wirtschaft organisiert sich weltweit nach urbanen und regionalen Kräfteverhältnissen. In dieser Hinsicht kann von einer Revanche der Territorien gesprochen werden. Diese werden zum Ansatzpunkt des Regierens von morgen. Voraussetzung hierfür ist jedoch ein konzeptuelles Umdenken, eine neue Definition des Begriffs Akteur, eine neues Verhältnis zur Wirtschaft und zum Metabolismus der Städte und der Territorien. Und dieses konzeptuelle Umdenken wird mit einer tief greifenden Veränderung der städtischen Regierungspraxis verbunden sein müssen.

*Die neue urbane Dynamik im Kontext einer Wirtschaft des Wissens und des Umweltbewusstseins**François Ascher*

Die Stadt war immer ein Ort der Begegnungen. Zufälliges Zusammentreffen generiert Wachstum und Reichtum, und auch

die Wissenschaften machen oft Fortschritte nach dem Prinzip der so genannten „serendipity“, das Forscher zufällige Entdeckungen machen lässt, nach denen sie nicht suchten. Die Gestalt der Stadt kann innerhalb zeitlicher Grenzen und je nach den finanziellen Mitteln der Einwohner günstige Bedingungen für aleatorische Begegnungen bieten. Sicher ist, dass das neue Umweltbewusstsein kollektives Nachdenken und Handeln anstößt und dass der urbane Raum hierdurch entscheidend geprägt wird.

VERSCHIEDENES

*Die lokale Hausmüllabfuhr. Auf der Suche nach Leistungsindikatoren**Gérard Bertolini*

Wie alle anderen Dienstleistungsbereiche muss auch die lokale Verwaltung der Hausmüllabfuhr ihre Leistung einschätzen können und darüber Rechenschaft ablegen. Zu einer solchen Einschätzung bedarf es der Definition von Kriterien und der Auswahl von Indikatoren, um die Fortschritte der verschiedenen lokalen Körperschaften messen und vergleichen zu können. Die jeweilige Leistung setzt sich aus verschiedenen Komponenten zusammen, die eine Beurteilung nach vielfältigen Kriterien erfordern. Auf der Grundlage einer Analyse der Machbarkeit und Sachdienlichkeit schlägt der Artikel ein System von nicht allzu zahlreichen und hinreichend einfachen Indikatoren vor, die als Orientierungssystem dienen können.

Koordinierung der Artikel von Marie-Josèphe Carrieu-Costa.

A NUESTROS LECTORES DE LENGUA ESPAÑOLA

HEGEMONÍA DE LA CIUDAD

Editorial

François Valérian

Prólogo: La ciudad, objeto económico

Marie-Josèphe Carrieu-Costa

Ciudades y territorios

Estado y ciudades. Entre competencia y cooperación.

Claude Martinand, Gilbert Santel

La historia muestra hasta qué punto las ciudades han estado frecuentemente en conflicto con el poder central. Los problemas del desarrollo urbano, a la hora de la globalización, de la Unión europea de 27 miembros, de la escasez de recursos naturales y del calentamiento climático nos obliga a inventar la "ciudad duradera". Tal es el desafío del nuevo ministerio francés de la Ecología y del desarrollo y la reorganización sostenibles, en una cooperación de un nuevo tipo, redefinida conjuntamente con las administraciones locales.

Ciudad y economía: ¿una historia que sólo comienza?

Jean Laterrasse

La ciudad, omnipresente actualmente en las sociedades humanas, lanza un nuevo reto a las ciencias sociales y en especial a la economía. Las teorías que se basan en la optimización con restricciones deben desarrollarse en un marco social y espacial, y la economía verá las ventajas de entablar un diálogo con la geografía y la sociología.

Las ciudades intermedias europeas y una Europa policéntrica.

Jean-Paul Carrière

Según el esquema de desarrollo del espacio comunitario, la cohesión social y territorial de Europa necesita la constitución de un sistema urbano policéntrico, a escala del continente. En esta perspectiva, una estrategia de refuerzo, en red, de las ciudades intermedias, ¿no podría estimular una reducción de los desequilibrios territoriales, en particular paliando la debilidad relativa de las metrópolis de las regiones periféricas? La respuesta a esta pregunta requiere que esta categoría de ciudades se defina e identifique.

La dialéctica ciudad/territorio: ¿una ciudad que aspira o una ciudad que irradia?

Marie-Françoise Calmette

La dinámica de la economía urbana no necesariamente va de la mano con la igualdad social. El crecimiento atrae el crecimiento y la ciudad tiende a agruparse en torno a las zonas de producción o de consumo más activas. La ciudad sólo irradia su territorio en la medida en que puede consumir su sustancia. Los poderes públicos tienen que intervenir para atenuar los efectos de este mecanismo en las poblaciones periféricas.

El crecimiento urbano sostenible de las ciudades del sur. Algunos comentarios.

Pierre-Noël Giraud

El crecimiento de la población mundial en las próximas décadas se realizará sobre todo en las grandes ciudades del sur, a un ritmo sin precedentes en la historia humana. No obstante, los servicios a estas poblaciones no crecen al mismo ritmo y los problemas cruciales de este desarrollo urbano por el momento están fuera de control.

Ciudad ilegal, ciudad viva: la excepción mediterránea

Colette Vallat

A las orillas del Mediterráneo, el desorden urbano es la norma. La ciudad se mueve, se transforma, según los flujos de las poblaciones, las necesidades y los compromisos sociales o políticos. Esta ciudad forma un contraste vivo con la ciudad legal, reglamentada y planificada del Occidente.

La nueva acumulación urbana

Bilbao, nueva Meca del urbanismo

Ariella Masbounji

Una ciudad calificada de "rica y fea" por Hemingway, que se convirtió en fea y pobre en los años 70, ha conocido una verdadera resurrección con la creación de un museo Guggenheim. Este acto arquitectónico y cultural mayor ha provocado una renovación profunda del urbanismo y de la arquitectura de Bilbao, que se ha convertido en la ciudad estandarte de la nueva movida española.

Los proyectos urbanos, generadores de saberes inéditos

Patrice Godier y Guy Tapie

Los proyectos urbanos han asociado siempre políticos y expertos, cada uno con su saber definido: el control de la vida electoral o el de una disciplina profesional. El habitante, el usuario, quieren que se les escuche, con criterios y aspiraciones que no describen fácilmente los saberes tradicionales.

Bajo las calles: la complejidad de lo urbano

Jean-Michel Roux

El alza de los bienes inmuebles se debe menos a una escasez que a la conversión de éstos en un valor refugio. Favorable aparentemente para los dueños que ocupan sus viviendas, los cuales son mayoritarios dentro de la población, esta conversión agrava las fracturas sociales del territorio urbano. Por otra parte, engendra una plusvalía considerable en lo referente a terrenos construibles y no podrá contenerse con las políticas inmobiliarias actuales, cuyas herramientas son bastante ineficaces.

La gig@city, nuevo lugar de producción de la capital

Dominique Lorrain

La ciudad, descrita anteriormente como lugar de la reproducción del capital, se ha convertido en uno de los lugares mayores de su

producción. Esta transformación, ampliamente irreversible, se organiza en un intercambio permanente entre redes de grandes ciudades y redes de grandes empresas.

La economía urbana en el siglo XXI: por una gobernanza urbana estratégica

Pierre Calame

En otros tiempos se pronosticaba el fin de las ciudades. Y en realidad se produjo lo contrario: el mundo se urbaniza, la economía mundial se organiza en torno a las dinámicas urbanas y regionales. De esta forma, se puede hablar de la revancha de los territorios, que deben convertirse en la base de la gobernanza del mañana. Ahora bien, esto sólo se logrará mediante una mutación conceptual, un cambio de mirada sobre la noción de actor, un nuevo enfoque económico y un metabolismo de las ciudades y los territorios. Esta mutación conceptual deberá estar acompañada de un cambio profundo de enfoque en la gobernanza de las ciudades.

Las nuevas dinámicas urbanas en el contexto de una economía del conocimiento y del medio ambiente

François Ascher

La ciudad ha sido siempre un espacio de encuentros. El azar del encuentro es creador de crecimiento y de riqueza, y la ciencia progresa gracias a lo que se conoce como la "serendipidad", el descubrimiento hecho por un investigador de un objeto que no buscaba. Las formas de las ciudades pueden estimular los

encuentros aleatorios, en los límites impuestos por el tiempo y los medios económicos de los habitantes. Lo que sí es seguro, es que las nuevas preocupaciones ambientales suscitan la reflexión y la acción colectivas y se inscriben en el corazón del espacio urbano.

OTROS TEMAS

El servicio público local de los residuos domésticos. En busca de indicadores de rendimiento

Gérard Bertolini

Al igual que otros servicios públicos, la gestión local de los residuos domésticos debe evaluar su rendimiento y debe presentar su balance. Esta evaluación pasa por la definición de criterios y la selección de indicadores que permitan calcular los progresos de una ciudad y establecer una comparación entre ciudades. El rendimiento comporta múltiples facetas, que requieren una evaluación multicriterios. A la luz de un análisis de factibilidad y pertinencia, el artículo propone un sistema de indicadores, no muy numerosos y lo suficientemente sencillos, que constituyen un panel de control.

El tema principal fue coordinado por Marie-Josèphe Carrieu-Costa.

НАШИМ ЧИТАТЕЛЯМ, ГОВОРЯЩИМ ПО-РУССКИ

Гегемония города

От редакции

Франсуа Валерриан

Предисловие: Город – объект экономики

Мари-Жозефа Каррье-Коста

Города и регионы

Государство и города. Между конкуренцией и сотрудничеством

Клод Мартино, Жильбер Сантель

История показывает, до какой степени города зачастую находились в конфликте с центральной властью. В эпоху глобализации, Европы, включающей уже 27 государств, истощения природных ресурсов и климатического потепления задачи городского развития требуют от нас модели «долгосрочного города». Таков вызов, принятый новым министерством экологии, долгосрочного развития и обустройства территории, требующий новых форм сотрудничества, определенных в согласовании с органами местного самоуправления.

Город и экономика: история, которая только начинается?

Жан Латеррас

Город, отныне повсеместно присутствующий в человеческом обществе, бросает новый вызов социальным наукам, и в частности экономике. Теории, основанные на оптимизации под принуждением, теперь должны развиваться в социальных и пространственных рамках, и экономика только выигрывает от диалога с географией и социологией.

Промежуточные европейские города и полицентрическая Европа

Жан-Поль Карьер

Согласно Схеме развития европейского пространства, социальная и территориальная сплоченность Европы требует строительства полицентрической городской системы в масштабе континента. В этой перспективе может ли стратегия усиления – в сети – промежуточных городов благоприятствовать сокращению территориальных диспропорций, в частности устраняя относительную слабость метрополий периферийных регионов? Ответ на этот вопрос предполагает, что данная категория городов должна быть определена и идентифицирована.

Диалектика город/регион: город, который притягивает, или город, который приносит пользу?

Мари-Франсуаза Кальмет

Динамизм городской экономики не обязательно идет в ногу с социальной справедливостью. Рост притягивает рост, и город стремится группироваться вокруг наиболее активных зон производства или потребления. Город приносит пользу своему

региону только в той мере, в какой он может потреблять его субстанцию, и городские власти должны сыграть определенную роль, чтобы смягчить последствия этого механизма для населения периферийных районов.

Приемлемый рост городов Юга. Несколько замечаний

Пьер-Ноэль Жиро

Рост мирового населения в ближайшие десятилетия будет происходить в основном в крупных городах Юга, беспрецедентными в истории человечества темпами. Развитие же услуг населению не предусматривается такими же темпами, и главные задачи такого городского развития в настоящий момент далеко не решены.

Город незаконный – город живой: средиземноморское исключение

Колетт Валла

На берегах Средиземного моря урбанистический беспорядок является нормой. Город движется, трансформируется в зависимости от людских потоков, потребностей и социальных или политических компромиссов. Этот город представляет собой разительный контраст опирающемуся на закон, регламентированному и спланированному городу Запада.

Новая городская концентрация

Бильбао: новая Мекка урбанизма

Аризелла Масбунги

Город, который Хемингуэй называл «богатым и безобразным», ставший безобразным и бедным в 1970-е годы, буквально воскрес благодаря музею Гугенхейма. Это значительное архитектурное и культурное событие вызвало радикальное обновление урбанизма и архитектуры Бильбао, который стал городом-маяком испанского «движения вперед».

Городские проекты – генераторы нового знания

Патрис Годье и Ги Тапи

Городские проекты всегда объединяли политиков и экспертов и диктовали заранее определенные данные: овладение электоральной жизнью или профессиональной дисциплиной. Житель, пользователь требует сегодня права голоса в отношении критериев и чаяний, которые не всегда вписываются в традиционное знание.

Под брусчаткой: сложность городского землепользования

Жан-Мишель Ру

Рост цен на квартиры вызван скорее превращением недвижимости в надежную ценность, нежели нехваткой жилья. Это превращение, внешне благоприятствующее владельцам, живущим в собственных квартирах и которые составляют большинство населения, усугубляет социальное расслоение в городах. Оно порождает значительную прибавочную стоимость для подлежащих застройке участков. И оно не может сдерживаться нынешней политической земледельческой, инструментами которой давно устарели.

Gig@acity – новое место производства капитала**Доминик Лоррен**

Город, который когда-то описывали как место воспроизводства капитала, стал одним из основных мест его производства. Эта необратимая трансформация организует постоянный обмен между сетями крупнейших городов и крупнейших предприятий.

Городская экономика в 21-м веке: к стратегическому городскому управлению**Пьер Калам**

Когда-то все предсказывали конец городов. Сегодня происходит обратное: мир урбанизируется, мировая экономика организуется вокруг городских и региональных динамичных центров. В этой связи можно говорить о рванше регионов. Они призваны стать краеугольным камнем завтрашнего управления. Но это произойдет только ценой концептуальной мутации, изменения взгляда на понятие действующего лица, нового подхода к экономике и метаболизма городов и регионов. И эта концептуальная мутация должна сопровождаться глубоким изменением подхода к управлению городами.

Новая городская динамика в контексте экономики знания и экологии**Франсуа Ашер**

Город всегда был пространством встреч. Случайность встречи – это создание экономического роста и богатства, и наука движется

вперед благодаря тому, что мы называем «интуитивной прозорливостью», открытием исследователем феномена, которого он не искал. Формы городов могут благоприятствовать случайным встречам, в пределах, определенных временем и финансовыми возможностями жителей. Но можно быть уверенным в том, что новые экологические заботы порождают размышления и коллективные действия, и вписываются в самое сердце городского пространства.

Местное коммунальное обслуживание и бытовые отходы. В поисках индикаторов эффективности**Жерар Бертолини**

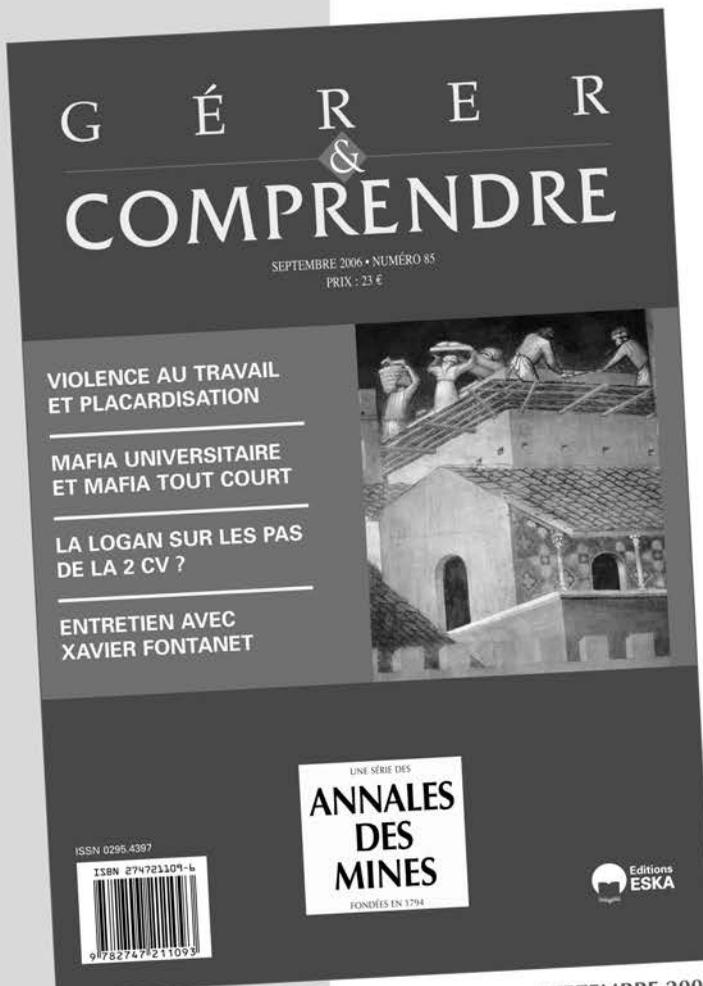
По примеру других коммунальных услуг, местное управление бытовыми отходами должно оценивать свою эффективность и отчитываться о ней. Данная оценка проходит через определение критериев и выбор индикаторов, которые позволяют оценивать прогресс административно-территориального образования и установить способы сравнения между различными коммунами. Эффективность включает многие стороны, которые требуют оценки по многим критериям. В свете анализа осуществимости и соответствия, статья предлагает систему нескольких достаточно простых индикаторов, образующих подлинный пульс управления.

Координатор досье: Мари-Жозефа Каррье-Коста

G É R & E R COMPRENDRE

SOMMAIRE

- VOIR LOIN ET RÉAGIR VITE
Entretien avec Xavier FONTANET, Président d'Essilor International, mené par Frédérique PALLEZ et Francis PAVÉ
- LA LOGAN, SUR LES PAS DE LA 2 CV ?
Par Jean-Louis LOUBET
- LA VALEUR DE L'INCOMPÉTENCE : DE LA MAFIA TOUT COURT À LA MAFIA UNIVERSITAIRE. UNE APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE
Par Diego GAMBETTA (texte d'un débat transcrit par Hervé DUMEZ)
- L'ÉGLISE CATHOLIQUE ET SES ÉVÊQUES À L'HEURE DE LA STRATÉGIE ET DU MANAGEMENT
Par François MAYAUX et Monseigneur Laurent ULRICH
- FAIRE FACE À LA VIOLENCE AU TRAVAIL : LE CAS DE LA PLACARDISATION
Par François GRIMA et Renaud MULLER
- CONSTRUIRE DES INDICATEURS DURABLES À PARTIR D'UN SAVOIR ISSU DE MULTIPLES PRATIQUES : LE CAS DE LA BIODIVERSITÉ
Par Harold LEVREL
- VOUS AVEZ DIT « CAPITAL HUMAIN » ?
Par Fabienne AUTIER
- Arnaud TONNÉLÉ
CHANGER LE REGARD SUR LE CHÔMAGE
À propos du livre *Le Chômage, fatalité ou nécessité ?* par Pierre CAHUC et André ZYLBERBERG, Paris, Flammarion, 2004
- Jean-Marc WELLER
À PROPOS DE DÉMOCRATIE TECHNIQUE
À propos du livre *Les Briseurs de machines. De Ned Ludd à José Bové* par Nicolas CHEVASSUS-AU-LOUIS, Paris, Seuil, coll. Science ouverte, 2006
- Jean-Baptiste SUQUET
LES TRAVAILLEURS IDÉAUX DE L'ORGANISATION IDÉALE
À propos du livre *L'Idéal au travail* par Marie-Anne DUJARIER, Paris, PUF, coll. Partage du monde, 2006



SEPTEMBRE 2006
ISSN 0295.4397
ISBN 2-7472-1109-6

BULLETIN DE COMMANDE

A retourner aux Éditions ESKA, 12, rue du Quatre-Septembre, 75002 PARIS

Tél. : 01 42 86 55 73 - Fax : 01 42 60 45 35 - <http://www.eska.fr>

Je désire recevoir exemplaire(s) du numéro de *Gérer & Comprendre* septembre 2006 - numéro 85 (ISBN 2-7472-1109-6) au prix unitaire de 23 € TTC.

Je joins un chèque bancaire à l'ordre des Éditions ESKA

un virement postal aux Éditions ESKA CCP PARIS 1667-494-Z

Nom Prénom

Adresse

Code postal Ville

RESPONSABILITÉ & ENVIRONNEMENT

recherches débats actions

SOMMAIRE

ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX, POLITIQUES URBAINES

Éditorial – *François VALÉRIAN*

L'étalement urbain – *Guillaume SAINTENY*

Villes et enjeux énergétiques – *Michèle PAPPALARDO*

Plan climat de Paris : la responsabilité d'une ville – *Yves CONTASSOT*

Maîtriser les émissions à effet de serre : les politiques énergétiques pour les bâtiments – *Jacques RILLING*

Pour une eau du robinet de qualité. Un volet du développement soutenable dans une grande ville – *Anne Le STRAT*

Anvers et Bruxelles : l'environnement dans la ville. Une contrainte transformée en atout – *Arnould LEFÉBURE*

Les grandes villes et l'eau : économie institutionnelle – *Bernard BARRAQUÉ*

L'avenir en Méditerranée se jouera dans les villes – *Silvia LARIA, Henri-Luc THIBAUT*

Le risque inondation – *Philippe HUET*

Peut-on vraiment reconstruire les mégapoles après une inondation généralisée ? Les leçons de la Nouvelle-Orléans deux ans après – *Nicolas-Gérard CAMPHUIS, Bruno LEDOUX*

HORS DOSSIER

Le code minier et le développement durable, une perspective historique – *Gilbert TROLY*

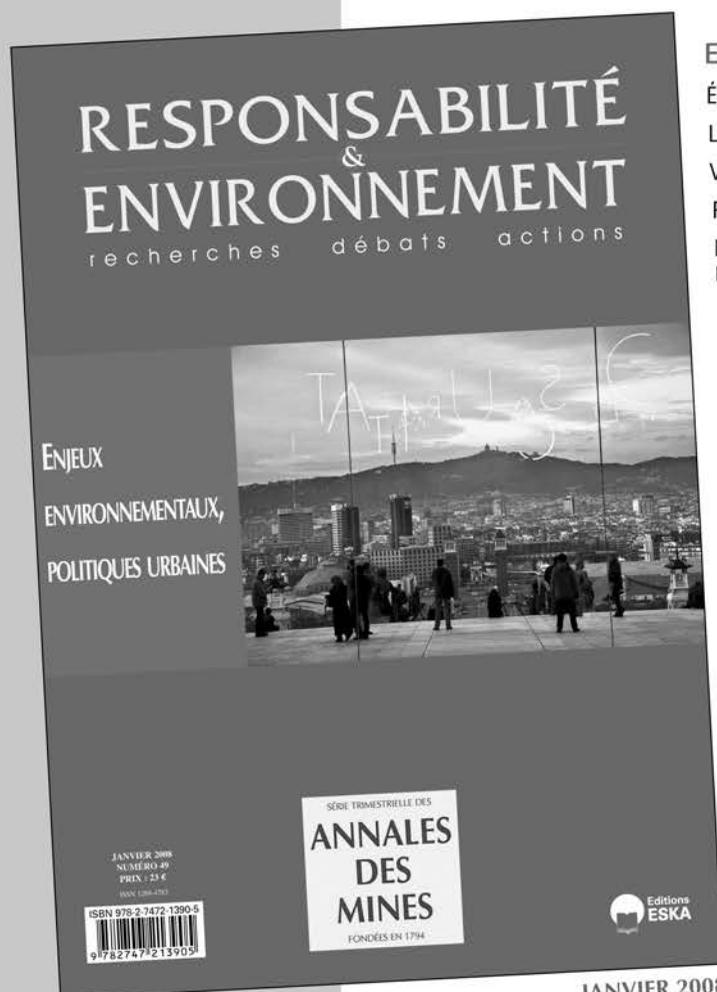
La gestion des Territoires peut-elle s'inscrire dans le « terrain mouvant » du cycle de l'eau ? – *Carine GENDROT*

L'épreuve de la directive-cadre européenne sur l'eau – *Gabrielle BOULEAU*

Développement humain et conservation de la biodiversité – *Harold LEVREL, Meriem BOUAMRANE, Lamine KANE*

Gestion des risques : innover dans la fabrication des stratégies d'action. Intervention au colloque de Leipzig le 9 mai 2007 « Sustainable Neighbourhood, from Lisbon to Leipzig through research » – *Yves Le BARS*

Le dossier a été coordonné par Pierre ROUSSEL



JANVIER 2008
ISSN 1268-4783
ISBN 978-2-7472-1390-5

BULLETIN DE COMMANDE

A retourner aux Éditions ESKA, 12, rue du Quatre-Septembre, 75002 PARIS

Tél. : 01 42 86 55 73 - Fax : 01 42 60 45 35 - <http://www.eska.fr>

Je désire recevoir exemplaire(s) du numéro de Responsabilité & Environnement janvier 2008 - numéro 49 (ISBN 978-2-7472-1390-5) au prix unitaire de 23 € TTC.

Je joins un chèque bancaire à l'ordre des Éditions ESKA

un virement postal aux Éditions ESKA CCP PARIS 1667-494-Z

Nom Prénom

Adresse

Code postal Ville