

Prospective des villes

François Ascher
Plan Construction et Architecture (P. Nord)
F - 92055 Paris-La Défense, Cédex 04
France

I. QUELQUES GRANDES TENDANCES URBAINES

1. De nouveaux tropismes économiques

Les économistes ont abondamment décrit les profondes mutations des systèmes de production et d'échange et font généralement l'hypothèse de la mise en place d'un nouveau "cycle long" caractérisé par une série de facteurs interdépendants:

- un nouveau stade dans l'internationalisation de la production et des échanges, et une concentration accrue au sein de groupes multinationaux;
- l'exacerbation des concurrences, l'épuisement dans de nombreux domaines des formes fordiennes de production et de consommation, et la nécessité pour les entreprises de développer de nouveaux systèmes d'organisation de la production (flexibilité et développement de multiples sortes de services à la production);
- le développement d'une série de technologies nouvelles et en premier lieu des technologies de l'informatique et de la communication;
- la diffusion massive de ces technologies de l'informatique et de la communication dans l'ensemble des secteurs d'activité (technologies génériques), entraînant des changements considérables tant dans les entreprises que sur les produits;
- l'importance croissante de la recherche, de la qualification et de la gestion des ressources humaines.

Ces nouvelles caractéristiques des systèmes de production et d'échange se mettent en place notamment au travers d'une recomposition spatiale des activités économiques. Beaucoup de zones liées soit aux ressources naturelles, soit aux technologies et aux produits "porteurs" du cycle économique précédent, sont plus ou moins progressivement abandonnées.

Dans le même temps se développent les zones où les entreprises trouvent:

- des bassins de main d'oeuvre très qualifiée, ou des villes et des régions susceptibles d'attirer ce type de main d'oeuvre (sunbelt, villes universitaires et culturelles);
- des connexions aux systèmes internationaux de transports et de communications;
- des tissus industriels et tertiaires, permettant des "partenariats", l'organisation de réseaux de sous-traitance (développement des systèmes de flux tendus), l'externalisation de diverses composantes de l'activité des entreprises et le recours à des services spécialisés.

L'importance de ces facteurs pour les entreprises dépend d'un grand nombre de variables: nature de la production et des technologies mises en oeuvre, taille de l'entreprise ou du groupe, histoire de ce groupe, localisation des marchés, opportunités foncières, aides publiques etc.

Ainsi des secteurs liés aux technologies de pointe peuvent néanmoins continuer d'avoir des besoins en main d'oeuvre peu ou moyennement qualifiée et accorder de ce fait une grande importance au faible coût et à une grande "disponibilité" de cette main d'oeuvre. C'est par exemple le cas des producteurs de semi-conducteurs qui peuvent parfois choisir des localisations périphériques par rapport aux pays très développés qui utilisent ces composants, à condition d'être bien connectés au système du transport aérien international.

2. Une nouvelle étape du processus de métropolisation

La recomposition spatiale des activités économiques s'exprime dans des formes nouvelles de métropolisation, en particulier en France pays urbanisé relativement tardivement si, par exemple, on le compare aux autres grands pays industrialisés.

Dans les années 1950-1970, la localisation ou la délocalisation des activités industrielles s'était effectuée surtout par l'installation d'unités de production "fordiennes" mobilisant un emploi régional peu qualifié ou d'origine rurale, complété généralement par le recours à des immigrés.

Ce processus a accompagné l'achèvement de l'urbanisation française et a favorisé la croissance d'un grand nombre de villes moyennes. Il a été encouragé par la politique nationale d'aménagement du territoire et on peut considérer que de ce point de vue elle a réussi. Mais il faut noter pourtant que ce processus a aussi libéré des terrains et de la main d'oeuvre en région parisienne, dont les utilisations nouvelles ont renforcé la concentration en Région Parisienne des fonctions tertiaires de haut niveau et des industries à haute technologie (cf. les travaux de l'équipe STRATES, 1991).

Par ailleurs quelques grandes villes ont su utiliser un potentiel particulier et parfois profiter de la politique des "métropoles d'équilibre" pour se préparer de fait au nouveau cycle économique et s'inscrire ainsi dans les nouveaux tropismes.

Au niveau "intra-urbain", cette urbanisation s'est exprimée sous deux formes majeures successives : dans un premier temps la construction de grands ensembles sociaux pour la main d'oeuvre spécialisée; dans un second temps le développement de maisons individuelles pour les couches "moyennes" à la périphérie des villes.

On peut considérer que la France a donc connu un processus continu d'urbanisation, d'abord concentré et généralisé à tout le territoire, puis plus sélectif et en périphérie urbaine.

On a probablement parfois mal interprété les résultats du recensement de 1982, en particulier lorsque l'on a voulu y voir la fin d'une tendance longue à la croissance des villes. Il s'agissait probablement de phénomènes de nature péri-urbaine et annonciateurs d'une croissance urbaine plus sélective.

De fait on assiste en France (et dans d'autres pays européens?) à une nouvelle dynamique métropolitaine, correspondant globalement aux tropismes économiques évoqués précédemment.

Quelques grandes agglomérations urbaines connaissent un développement sensible et généralement centripète. Les zones centrales s'y recomposent en profitant

notamment des opportunités foncières liées aux mutations technico-économiques (emprises industrielles, ferroviaires et portuaires). S'y localisent les services et les couches moyennes supérieures qui pour des raisons diverses reviennent au coeur des villes ("gentrification"). Les premières couronnes se densifient, notamment avec l'arrivée des jeunes ménages qualifiés et le retour de certaines couches moyennes.

Ces phénomènes sont accompagnés d'investissements publics et privés importants dans les parties centrales des villes, souvent sous la forme de "grands projets". La culture, le tourisme (en particulier le tourisme d'affaires, avec les hôtels, les salles de congrès, les halls de foires etc.), le commerce, les noeuds de communication sont les principales fonctions supports de ces nouveaux "équipements" urbains. Dans les prochaines années, les équipements universitaires participeront activement à cette dynamique.

Ce processus de métropolisation s'accompagne de graves phénomènes de marginalisation de certaines couches sociales exclues de ce nouveau dynamisme, en particulier dans les quartiers d'habitat social. Par ailleurs cette croissance urbaine intensive (par opposition à la croissance urbaine plus extensive de la période précédente) et le retard des investissements publics dans le domaine des transports provoquent un engorgement préoccupant de ces grandes cités.

Dans les zones non concernées directement par cette nouvelle métropolisation, un certain nombre de villes connaissent non seulement de très graves problèmes dans les quartiers d'habitat social, mais aussi plus globalement une stagnation voire une régression de la population qui inquiète beaucoup les responsables locaux (cf. le récent colloque d'Albi organisé par l'Association des Maires des Villes Moyennes). Néanmoins quelques villes moyennes, profitant d'avantages comparatifs particuliers ou s'appuyant sur un créneau porteur connaissent un certain développement.

La Région Parisienne enfin connaît une évolution particulière. La population y a augmenté beaucoup plus vite que prévu ces dernières années. Si la capitale semble jouer un rôle international croissant (le "top five" des mégalo-poles?), les carences dans le domaine du logement et des transports et les processus de ségrégation socio-spatiale y deviennent particulièrement préoccupants.

3. De nouvelles formes d'organisation et d'auto-organisation spatiale: fragmentation, polarisation, réticulation

Les nouveaux tropismes des activités, les nouvelles logiques économiques des acteurs, les nouveaux types de métropolisation, les nouveaux modes de vie, se mettent en place au travers de formes spatiales nouvelles.

Certes l'espace comme la culture a une grande inertie et relève largement du temps long. Mais on assiste semble-t-il à un certain nombre de tendances. Beaucoup d'experts parlent à ce propos de fragmentation, de polarisation, de mises en réseau.

Ces processus sont liés à plusieurs facteurs:

- Tout d'abord au développement et à l'usage croissant de moyens de transports rapides. Ceux-ci permettent d'organiser les échanges, et donc la production, à une échelle nouvelle. La proximité physique perd ainsi une partie de son importance au profit de la proximité temporelle. Mais les transports rapides n'ont plus d'effet de traversée, et les étapes se font rares. La continuité spatiale s'affaiblit. Les effets de proximité sont limités par

des seuils, et remplacés par des effets d'accessibilité. L'espace se polarise autour des points d'arrivée et de départ des transports rapides.

- A un développement des télécommunications: les télécommunications, révolutionnées par l'informatique permettent des échanges d'informations d'un volume sans commune mesure avec ce qu'autorisait précédemment le téléphone.

Les techniques nouvelles de télécommunication, et l'usage des satellites ouvriront dans les prochaines années la possibilité de ces échanges à tous les acteurs et ce de n'importe quel point du territoire national ou de la planète. L'effet presque paradoxal de ces nouveaux systèmes de télécommunication est de banaliser de ce point de vue l'espace économique et social.

En effet la capacité d'accéder à des informations ou d'en échanger ne discriminerait plus les espaces (mais peut-être encore des acteurs dans la mesure où certains d'entre eux contrôleront les réseaux, les filières d'échanges, les banques de données!). Les télécommunications verront alors disparaître leur rôle spatialement structurant. Cela valorisera d'autant plus le rôle de tout ce qui ne se télécommunique pas.

C'est bien ce que l'on constate lorsque l'on voit l'importance croissante des facteurs physiques et sociaux dans les localisations des activités: le soleil, la qualité d'un site, l'histoire d'un lieu et son attractivité culturelle, les populations qui y sont fixées, la qualité des équipements urbains, et bien sûr la présence des entreprises, partenaires ou concurrentes.

- A une mise en réseau:
L'un des effets combinés
- du développement des transports rapides (qui favorisent les grandes gares ferroviaires, aéro-portuaires, portuaires),
- des télécommunications (qui banalisent l'espace communicationnel),
- et des nouvelles formes de production et d'échanges (qui développent les liens entre les entreprises et à l'intérieur des entreprises entre unités séparées),

est de donner une valeur particulière aux points qui réunissent et connectent les différents transports rapides de personnes et de produits.

Les "noeuds" qui articulent les différents systèmes de transport et de communication prennent une importance encore plus grande. L'interconnexion devient une notion clef du développement. Les axes perdent de l'importance; seules les mises en relation comptent.

Les territoires se transforment sous la pression de ces phénomènes. On voit en particulier se développer deux formes: la région urbaine et la "ville-Etat".

La Suisse offre une bonne illustration de la forme "région urbaine". Chaque ville a une taille relativement réduite, mais le réseau urbain suisse fonctionne pratiquement comme un seul ensemble métropolitain, chacun des points de cette zone métropolitaine

étant très proche d'un accès autoroutier, à moins d'une heure d'un aéroport international, de grands équipements culturels, de centres universitaires, etc.

Toulouse offre pour sa part un bon exemple de la "ville-Etat". Les relations entre Toulouse et Paris, ou Toulouse et Bristol sont bien plus importantes qu'avec les villes moyennes de la Région Midi-Pyrénées. La notion d'hinterland a perdu une grande part de sa consistance. La Région environnante de ces villes connectées aux réseaux internationaux est largement reléguée à ses fonctions de loisir.

(Il en est un peu de même pour la partie non urbaine de la Suisse. Les petites vallées sont moins accessibles que les villes plus éloignées).

Deux concepts semblent particulièrement intéressants pour décrire ces phénomènes spatio-organisationnels: les "hubs and spokes" et le "face à face".

Les "hubs and spokes" (les rayons et les moyeux) sont un concept en provenance des transports. Il rend compte d'une forme d'organisation polarisée dont les plate-formes logistiques sont une des expressions.

Ainsi la réorganisation du réseau de la Compagnie Air France a concentré la quasi totalité de ses lignes internationales sur Paris et le réseau utilise les lignes intérieures comme un système de rabattement sur la capitale.

Ce concept de "hubs and spokes" semble partiellement utilisable pour rendre compte également de la recomposition des espaces intra-urbains. On assiste en effet à la poly-nucléarisation des grands espaces métropolitains. Les stations de RER ou de transport urbain rapide, les accès aux autoroutes urbaines, aux tunnels et aux ponts, et bien sûr aux moyens de transports rapides interrégionaux et internationaux, jouent un rôle centralisateur croissant et sélectionnent les activités qui peuvent faire face aux charges foncières qui y correspondent.

Ce processus est renforcé par des politiques d'équipement public qui semblent souvent être passées d'une logique volontariste d'initiative à des logiques de régulation, voir plus modestement encore des logiques d'accompagnement. Ce "suivisme" laisse jouer plus complètement les dynamiques de localisation et les mécanismes fonciers et immobiliers qui concentrent en quelques points les activités de "haut niveau".

Le "face à face" est une notion qui semble, après une période de fascination un peu techniciste pour les technologies nouvelles de communication, prendre une importance croissante. Déjà l'expérience du développement du téléphone avait souligné que celui-ci ne réduisait pas nécessairement les contacts directs (et donc les déplacements); et même dans un certain nombre de cas il avait au contraire tendance à les développer. En effet la possibilité d'entrer en communication, de contacter des interlocuteurs, ou de conserver par le téléphone des contacts, a stimulé tant le développement de relations économiques entre les entreprises que les contacts et les activités communes entre particuliers.

Ce phénomène semble se reproduire également avec le développement des technologies nouvelles de communication. S'y ajoutent aussi des phénomènes de substitution: le temps que la télécommunication économise en ne rendant plus indispensable le déplacement, est utilisé pour des déplacements répondant à d'autres motifs. Comme s'il y avait une certaine mobilité de base, incompressible...

De fait, comme nous l'avons évoqué précédemment, le développement des télécommunications banalise tout ce qui se télécommunique!

Planque (1989) a distingué à ce propos les communications monologiques, qui se télécommuniquent facilement (et qui facilitent des disjonctions fonctionnelle/ hiérarchique) et l'information dialogique ou multilogique dont la maîtrise à distance est malaisée. Ce processus donne une valeur plus importante encore au contact direct dont s'empare évidemment l'économie, dont l'essence est de s'emparer de tout ce qui différencie des valeurs. La valeur rare - et discriminante dans la concurrence - n'est plus le système de télécommunication, mais l'accessibilité physique.

Cela explique dans une certaine mesure que des secteurs économiques, qui au regard de la nature de leur activité pourraient se localiser presque n'importe où, se localisent finalement là où le face à face est le plus commode, c'est à dire là où vont tous les autres !

Par contre il est probable que les activités manipulant des informations mais à faible valeur ajoutée iront là où les valeurs foncières et la main d'oeuvre seront les moins chers.

Les structures intra-urbaines et inter-urbaines se modifient sous la pression de ces différents phénomènes. Mais comme le souligne Camagni (1990) lorsqu'il analyse le remplacement des systèmes urbains fordo-christallériens (théorie des places centrales) par des systèmes en réseaux, il ne s'agit là que de tendances qui ne modifient pas du jour au lendemain l'organisation urbaine d'ensemble.

De même que le modèle fordo-christallérien s'était en quelque sorte ajouté à d'autres structures urbaines héritées d'une histoire urbaine pré-industrielle voire pré-capitaliste, de même les nouveaux systèmes réticulés inscrivent dans les systèmes urbains précédents de nouveaux points et de nouvelles lignes de force.

La théorie des places centrales était principalement fondée sur des stocks, la quantité de population jouant un rôle déterminant dans les fonctions et le classement hiérarchique des villes. A l'inverse ce sont les flux qui deviennent déterminants, avec les relations de réseau qui se développent entre entreprises, entre villes, entre groupes et individus, et avec la croissance et l'accélération des circulations de matières, de personnes et d'informations.

Les flux "relationnels", c'est à dire d'informations, peuvent générer des réseaux sans organisation hiérarchique, ou à faible organisation hiérarchique, avec des maillages multi-directionnels. Par contre les flux "physiques", dont on a vu qu'ils conservaient une grande importance, impriment aux réseaux, pour des raisons technico-économiques, des organisations plus hiérarchisées ou étoilées. Ils replacent la question des infrastructures de transport au coeur du développement urbain. Ils font d'une série d'équipements nouveaux (plate-formes logistiques; gare d'interconnexion) des points clefs dans la structuration des villes et des réseaux urbains.

4. Grands opérateurs urbains et opérations complexes

Les formes urbaines sont également marquées par les logiques des acteurs qui les produisent directement, et réciproquement.

De ce point de vue il faut noter l'émergence en France de grands opérateurs associant des fonctions de financement promotion, d'aménagement, de production et de gestion de cadre bâti et de toutes sortes de services et de réseaux. Au delà même de la notion de "génie urbain" qui regroupait déjà une partie de ces activités, on voit donc se

constituer de véritables entreprises de financement, de production et de gestion des éléments urbains.

Ces grands opérateurs, qui maîtrisent de plus en plus la chaîne complète qui va de la conception à la gestion, deviennent les partenaires des pouvoirs publics gagnés au thème du "partenariat urbain". Ils ont une certaine capacité d'initiative; mais ils ont aussi souvent besoin du relais des pouvoirs publics, notamment pour dégager des terrains ou pour réaliser des infrastructures. Et ils impriment de plus en plus au développement urbain leur propre logique. C'est ainsi qu'ils conçoivent ou suscitent un certain type d'opération, susceptible d'être financée pour une large part avec des fonds privés, et adaptée à leurs exigences de rentabilité.

On assiste ainsi au foisonnement d'opérations de plus en plus complexes, associant généralement des fonctions tertiaires diverses (commerce, bureaux, centres de congrès), intégrant parfois des logements de haut-de-gamme. Ces opérations sont généralement localisées dans des zones à potentialités immédiates ou quasi-immédiates; elles ont tendance ainsi à participer au renforcement des dynamiques de polarisation.

Souvent également leur logique privée et de rentabilisation nécessite une maîtrise spatiale et économique qui entraîne une conception urbaine et architecturale plutôt centripète et fermée, et une minimisation des espaces collectifs ou quasi-publics. Ce faisant elles participent aussi dans une certaine mesure au processus de fragmentation que nous avons évoqué précédemment.

Mais il faut souligner aussi qu'avec ce type d'opération complexe, c'est également une partie de la capacité de formuler et de monter des "projets urbains" qui est transférée du côté des acteurs privés. En effet si les "concepts" d'opérations inventés par les aménageurs-réalisateurs urbains privés sont structurés par leur logique économique de rentabilisation, il n'en reste pas moins que ces opérateurs privés raisonnent sur des durées d'au moins dix à quinze ans, ce qui est parfois beaucoup plus que l'horizon des acteurs publics!

De fait, les opérateurs privés sont eux-mêmes conduits à dépasser le cadre de la recherche du profit à court terme à partir du moment où ils ne raisonnent plus en termes d'opérations ponctuelles, de "coups" isolés s'appuyant sur une opportunité foncière ou profitant d'un équipement public; ils sont en effet obligés d'intégrer dans la durée les logiques et les intérêts de multiples intervenants et partenaires publics et privés.

D'autant que dans le même temps, les collectivités locales procèdent à un aggrégationnement important de leurs critères d'efficacité, introduisant ou adaptant dans les services publics, de façon parfois plus ou moins maîtrisée, les principes et outils du management privé.

On assiste ainsi à un déplacement partiel de la capacité d'initiative en matière urbaine qui modifie considérablement le fonctionnement de la planification spatiale.

L'urbanisme "partenarial" qui se développe dans tous les pays industrialisés, n'est pas simplement un nouveau partage des financements, ni un redécoupage des domaines publics et privés. L'urbanisme partenarial s'inscrit dans de nouveaux processus d'urbanisation, génère des concepts urbains nouveaux et est accompagné de formes urbaines nouvelles. La ville ne se programme plus ou plus seulement à partir de grands équipements publics; elle s'invente et se réalise aussi à partir d'opérations complexes, de "concepts" qui mêlent de façon nouvelle les activités commerciales, les services, les emplois, les infrastructures de transport et de communication, les logiques publiques et les logiques privées.

L'enjeu pour les pouvoirs publics locaux est alors, non plus de "maîtriser" l'ensemble des initiatives privées sur la ville (comme cela a été parfois le cas avec certains documents d'urbanisme), mais d'intervenir plus sélectivement et de provoquer le plus souvent possible des procédures de négociation. L'urbanisme, comme le soulignent souvent les auteurs anglo-saxons est de plus en plus largement fait de "bargaining". A charge pour les pouvoirs publics de se trouver dans la position la plus favorable pour ce "bargaining".

5. Les nouveaux modes de vie urbains

Il est difficile de dégager des tendances globales dans ce domaine, les différences sociales, géographiques, ethno-culturelles différenciant largement les pratiques urbaines. Néanmoins quelques grands phénomènes semblent déterminer l'évolution des modes de vie d'une partie importante de la population.

Le phénomène majeur est sans doute le développement du travail féminin salarié dont on mesure encore mal les conséquences multiformes. Certes on met souvent en rapport à ce propos le travail féminin et l'évolution de la vie familiale, la fécondité, le développement de l'électro-ménager, les nouvelles formes d'approvisionnement. On connaît plus mal l'influence du travail féminin salarié sur d'autres phénomènes. Ainsi il semble que le développement du salariat des femmes et l'élévation de leur niveau de qualification modifie les stratégies résidentielles et accentue les phénomènes de retour vers le centre des villes pour permettre à tous les membres de l'unité familiale d'accéder à leur emploi, ou d'en changer...

Un second phénomène, en partie lié au précédent, est l'évolution des sociabilités familiales.

On a beaucoup évoqué le développement du divorce, la croissance du nombre de couples non mariés et des familles mono-parentales. De façon générale on assiste à ce que certains ont qualifié d'individuation croissante: celle-ci n'est pas la séparation complète de l'individu par rapport au groupe d'origine, par rapport à la famille. C'est plutôt une redéfinition des rapports des individus au groupe, prestataire de "services divers", auquel on continue d'appartenir tout en essayant de se ménager une autonomie croissante. Ainsi les jeunes qui de fait restent plus longtemps chez leurs parents y vivent aussi de façon de plus en plus autonome. Ce phénomène sera probablement à l'origine d'une évolution sensible du logement et de son environnement.

La redéfinition du rôle de l'Etat et des pouvoirs publics et la recomposition de la "société civile", souvent analysées comme une crise du "politique" et une mise en cause de l'Etat, sont des dimensions des transformations des villes et de la société urbaine. De façon générale on assiste à une crise des systèmes traditionnels d'organisation de la société civile qui désoriente les responsables politiques.

Les villes françaises en particulier se sont développées très rapidement après la seconde guerre mondiale, accueillant des populations hétéroclites dans un cadre lui-même profondément déstructuré par les changements économiques, sociaux et spatiaux et par les mobilités résidentielles.

Les élus par exemple ne trouvent plus pour "communiquer avec leurs administrés" leurs intermédiaires (leurs "médias") habituels, qu'il s'agisse des notables traditionnels, de divers types de relais (petits commerçants, concierges instituteurs, ministres des cultes), des mouvements associatifs.

La société civile devient opaque; on en déduit un peu hâtivement sa déstructuration et le triomphe de "l'individualisme", de "l'égoïsme". De fait les responsables locaux ont de plus en plus de mal à faire admettre l'intérêt général et cela est particulièrement manifeste lorsqu'il s'agit de construire de nouveaux logements dans un quartier, d'implanter une route ou un tramway.

Mais le désordre apparent de la société masque peut-être de nouveaux modes d'organisation. Il semble ainsi que les formes de solidarité assumées précédemment par l'Etat soient de plus en plus remplacées par des systèmes nouveaux s'appuyant sur des réseaux sociaux "privés".

Les associations par exemple ambitionnent de moins en moins souvent une représentativité générale et sont de plus en plus souvent des formes concrètes pour organiser des activités, pour accéder à certaines consommations et développer des pratiques particulières (notamment dans le domaine de la culture et des loisirs), ou pour rejeter les interventions publiques (association de défense contre l'intérêt général; les "NIMBYS", pour "Not In My Backyard").

L'Etat, et plus généralement les pouvoirs publics, sont aussi souvent désavoués dans leur ambition de représenter les intérêts collectifs; ils sont relégués - idéologiquement en tout cas - aux fonctions anciennes de "maintien de l'ordre", de régulation et d'assistance (en France le RMI par exemple); par ailleurs certaines solidarités sociales tendent à se privatiser.

Ce phénomène est évidemment en correspondance avec d'autres phénomènes économiques et idéologico-politiques (la privatisation des services urbains). Mais en morcelant la société et en agrégeant de façon nouvelle les individus, ces tendances participent évidemment à la fragmentation urbaine que nous avons évoquée sous d'autres angles précédemment.

6. La division sociale des espaces

La société urbaine française connaît dans ce domaine des évolutions importantes, qui concernent peut-être moins directement d'autres pays européens, et sur lesquels il est très intéressant de s'interroger plus avant.

L'histoire urbaine et sociale de la France, l'importance de l'intervention directe de l'Etat et des pouvoirs publics dans le domaine du logement, des transports, de la santé, de l'éducation ont probablement concouru à limiter les expressions spatiales des différences sociales.

La loi de 1948, l'aide à la pierre pour la construction de logements sociaux, l'usage large du droit d'expropriation, la construction d'écoles publiques, d'hôpitaux publics, la logique de desserte des transports publics etc. n'ont évidemment pas supprimé les différences sociales. Certains ont même essayé de montrer que ces politiques d'équipement public les avaient sinon accentuées, tout au moins reproduites ou généralisées.

Il n'empêche que l'expression spatiale des différences sociales, et des inégalités, a été limitée. Des personnes pauvres ou âgées ont pu rester un certain temps en centre-ville; des logements sociaux ont accueilli des populations relativement variées; les taux d'équipements publics tout en restant inégaux, se sont rapprochés. De grands hôpitaux ont été construits en banlieues etc. Depuis une quinzaine d'années, il semble

que ces "obstacles" publics à l'expression spatiale des inégalités et des différences sociales jouent de moins en moins.

Dans le domaine du logement social le passage à l'aide à la pierre, l'aide quasi forcenée de l'accession à la propriété de maisons individuelles, la chute de la part de la construction neuve sociale ne sont évidemment pas les seules causes des problèmes des quartiers d'habitat social (les mutations économiques ont une "responsabilité plus structurelle"); mais ils leur ont donné une forme spatiale qui les aggrave fort probablement.

En dehors du logement, le développement de l'enseignement privé, des cliniques privées, des déplacements individuels en automobile, le ralentissement des investissements en infrastructures publiques de transport participent évidemment à la spatialisation des inégalités.

Or c'est dans ce contexte qu'ont eu lieu en France d'une part la décentralisation, d'autre part dans un certain nombre de zones le début d'une nouvelle croissance. La décentralisation a confronté les collectivités locales à des contraintes de gestion et de financement tout à fait nouvelles. Il en a souvent résulté des politiques d'économie qui ont limité les interventions volontaristes ou régulatrices des pouvoirs publics locaux.

Dans le même temps, l'initiative privée montrait un grand dynamisme dans un certain nombre de villes et dans certains endroits à l'intérieur des villes. Bureaux, centres commerciaux, logements de haut-de-gamme ont proliféré dans les zones à forte potentialité sociale et économique. Parallèlement s'est développé dans de nombreux quartiers centraux le phénomène dit de "gentrification", qui a vu se regrouper les couches moyennes-supérieures.

Il faut noter l'importance dans ce processus de polarisation sociale du phénomène scolaire. On le sait, l'école est de plus en plus le passage obligé de la réussite sociale et professionnelle; la mobilité des couches les plus favorisées est très fortement marquée par la recherche de l'établissement scolaire le plus performant.

Or dans les villes, l'accès pour des enfants à une école passe principalement par la proximité physique. La mobilité résidentielle des couches ayant une capacité de choix de localisation, est ainsi de plus en plus déterminée par la qualité des écoles. Et dans notre système social et socio-éducatif, la "qualité" d'une école s'alimente principalement dans son recrutement social.

La dynamique de regroupement social des couches favorisées s'auto-alimente ainsi, relayée par les mécanismes de formation des prix immobiliers (et entretenue aussi par la faiblesse des moyens de transports collectifs urbains). Des phénomènes tout à fait symétriques sévissent dans les quartiers d'habitat social, entraînés dans des spirales de paupérisation que les politiques publiques arrivent généralement mal à enrayer.

On peut aussi s'interroger sur l'avenir des zones pavillonnaires périphériques. Du début des années 1970 au début des années 1980, les villes françaises se sont entourées d'une couronne péri-urbaine de maisons individuelles pour couches moyennes, souvent regroupées dans ce qu'on a qualifié de "grands ensembles horizontaux". L'Etat et beaucoup de collectivités locales ont encouragé ce processus jusqu'il y a quelques années. Or on recense maintenant dans ces zones ce que l'on a appelé les "sinistrés de l'accession". Il s'agit d'accédants à la propriété qui avaient misé dans leur plan d'endettement sur leur ascension professionnelle et la croissance de leurs revenus et qui, lorsque leur carrière ne se déroule pas aussi bien que prévu, voire lorsqu'ils sont au

chômage, ne peuvent ni payer leurs annuités, ni vendre leur logement dont la valeur marchande a fortement diminué... Par ailleurs, on constate que des couches moyennes qui avaient choisi d'habiter en maison individuelle, reviennent vers les quartiers plus urbains et l'habitat collectif, plus adapté aux grands enfants et au travail salarié des deux parents.

Ne risque-t-on pas - dans ce nouveau contexte de remétropolisation et de repolarisation urbaine - de voir ainsi s'enclencher un processus de dévalorisation-dégradation des zones pavillonnaires du même type que celui que l'on a connu avec les grands ensembles verticaux. Resterait dans ces grands ensembles horizontaux, dans un habitat vieillissant mal et difficilement réhabilitable, ceux qui n'auraient pas les moyens d'en sortir? Et y arriveraient ceux qui seraient chassés par le "retour" des couches moyennes dans les quartiers urbains?

La fragmentation sociale des espaces urbains s'exprime aussi dans le développement de ce que l'on appelle les logements "adaptés"; c'est à dire des logements spécifiques pour les étudiants, pour les personnes âgées, pour les ménages mono-parentaux, pour les cadres en mobilité temporaire, voire comme certains l'ont proposé récemment pour les ménages polygames!

Cette fragmentation liée à des politiques publiques se double d'une fragmentation résultant des logiques privées dites de "segmentation des marchés". Les grands constructeurs élaborent en effet des "produits" de moins en moins banaux. La concurrence sur les marchés privés les conduit, comme dans les autres secteurs économiques, à cibler de plus en plus précisément les ménages avec des produits correspondant à des catégories de solvabilité voire à des modes de vie.

Une segmentation s'exprime d'abord au niveau des localisations (redoublant les phénomènes évoqués précédemment), mais elle s'exprime aussi sur les types de logements, le nombre des pièces et leur agencement, voire sur l'architecture. Cette segmentation d'un produit qui a une durée de vie beaucoup plus longue que les savonnettes risque évidemment de gêner les processus futurs d'évolution des villes (et ce d'autant plus que le plan et les méthodes et matériaux de construction de ces logements les rendent beaucoup moins flexibles que les logements haussmaniens du XIX^e siècle).

7. Des théories et des concepts renouvelés

Le monde scientifique a été fortement marqué ces dernières années par des approches nouvelles, en particulier dans le domaine de la physique et de la biologie. Chaos, ordre-désordre, modèles non linéaires, auto-organisation, systèmes complexes, fractales, sont les notions et les concepts qui reviennent le plus souvent.

Il n'est pas sûr que ces concepts soient transférables dans le champ social et pour l'analyse des phénomènes urbains. Mais le dépassement qu'ils opèrent des théories linéaires précédentes, et qui constituaient de fait l'univers de référence de ceux qui pensaient et modélisaient la ville, aura évidemment des conséquences très importantes.

"Notre rage de l'ordre, qui se traduit par la simplification et le réductionnisme, était autrefois un chemin classique de la connaissance (et de l'action - ndr.) ... On ne pourra gérer la complexité (des villes notamment-ndr.), que ce soit intellectuellement ou pratiquement, en renforçant le contrôle. Nous devons apprendre à pénétrer et à gérer des systèmes complexes tout en respectant l'autonomie des processus impliqués et des éléments existant au sein de ces systèmes. Nous devons repenser nos manières d'envisager l'ordre et le désordre,

et accepter que le désordre ne soit pas seulement négatif, mais qu'il soit également une condition préalable à la création d'ordres nouveaux". (M. Soedjatmoko: introduction au colloque de l'Université des Nations Unies "Science et pratique de la complexité", 1984).

Il est clair que ces approches nouvelles entrent en résonance avec les réflexions sociales et économiques de tous ceux qui remettent en cause, pour des raisons parfois opposées, les interventions organisatrices des pouvoirs publics. L'importation - surtout métaphorique pour l'instant - de ces concepts dans les pratiques sociales a été favorisée à la fois par ceux qui souhaitaient réhabiliter et rénover les thèses libérales (en montrant d'une part que le marché, ce n'est pas le désordre et recèle des sous-ensembles capables d'auto-organisation; d'autre part que l'Etat ne peut prétendre réduire et gérer des systèmes complexes) et à la fois par ceux qui souhaitaient promouvoir des pratiques "alternatives" et fonder ainsi théoriquement l'auto-organisation de groupes divers.

Mais l'usage de ces notions a vite débordé de ces milieux et semble constituer progressivement quelque chose comme un nouveau paradigme, commun à des projets socio-politiques très divers.

On retrouve également l'usage de certaines de ces notions dans le domaine de la gestion et de la planification des entreprises, en particulier avec le "management heuristique" (sorte de pragmatisme stratégique) ou dans le domaine de la gestion des risques (avec des démarches probabilistes adaptées aux systèmes complexes).

Enfin et surtout, pour ce qui nous concerne ici, on trouve aussi des traces significatives de ces concepts dans certains courants architecturaux et urbanistiques, qui s'en inspirent à leur manière et développent une sorte "d'esthétique du chaos". Le "modèle" du désordre (illustré notamment par les juxtapositions et les fractionnements apparents de la ville japonaise) est bien sûr une des références majeures de ces courants, auxquels il faut ajouter aussi les "déconstructivistes" qui décomposent et recomposent à leur manière les divers éléments du vocabulaire architectural dans un projet qui d'un certain point de vue renoue avec la modernité.

II. DE NOUVELLES APPROCHES DE LA PLANIFICATION URBAINE

Nouvelles formes d'urbanisation, nouveaux acteurs, nouvelles représentations de la société et de son fonctionnement, tout ceci s'exprime évidemment dans le champ de la planification urbaine et de l'urbanisme.

D'autant que, quelle que soit la confiance que l'on pourrait faire aux mécanismes d'auto-organisation et d'auto-régulation, il apparaît de plus en plus clairement à tous les décideurs du champ urbain que des régulations et des interventions externes sont indispensables. Même les développeurs privés britanniques, confrontés à la dégradation globale de la mégalopole londonnienne, soulignent cette nécessité et réclament le retour d'un minimum de planification urbaine... ainsi que des investissements publics (en particulier dans le domaine des transports).

1. La planification urbaine et le management stratégique

Les politiques urbaines et l'urbanisme ont pendant longtemps reposé sur quatre types d'instruments distincts:

- des documents généraux de planification à long terme (plans de développement, master-plans, schéma directeurs);
- des réglementations foncières précises (le "droit des sols");
- des procédures d'urbanisme opérationnel;
- des programmes d'investissements publics.

Ce découpage ne semble plus adapté à la complexité actuelle du développement urbain, aux objectifs des pouvoirs publics et à leurs moyens, aux nouvelles relations entre acteurs publics et privés.

C'est pourquoi les villes essayent de se doter d'instruments nouveaux leur permettant simultanément de formuler des projets à moyen et long terme, et de gérer le court terme, c'est à dire de faire face ou de tirer parti de toutes sortes d'imprévus ou d'opportunités, de réagir aux transformations de l'environnement, de tenir compte des logiques de partenaires multiples.

Il est en effet de plus en plus difficile pour les pouvoirs publics de décider ce que sera la ville dans dix ou vingt ans, et de réaliser ce projet à long terme à l'aide d'opérations publiques ou en imposant aux acteurs privés ce qu'ils doivent faire et où ils sont autorisés à le faire. L'environnement est bien trop ouvert et fluctuant pour laisser rêver les décideurs locaux à de telles pratiques. De fait, le problème majeur de la plupart des pouvoirs publics, à l'exception de quelques zones particulières, est de moins en moins d'empêcher ou de contrôler des réalisations privées; l'urbanisme ne peut en effet plus tenir le même discours de "maîtrise", voire de "police". Au contraire la préoccupation majeure des responsables locaux est plutôt d'attirer les investissements privés créateurs d'emplois et multiplicateurs de l'économie locale.

Mais cette préoccupation entraîne parfois les collectivités locales dans des concurrences et des surenchères qui d'abandons en abandons, de subventions en détaxations et en financements au service des investisseurs privés, finissent par hypothéquer le développement d'ensemble de la commune et menacer l'intérêt général.

Dans ce contexte en partie nouveau, impulser et conduire le développement urbain nécessite donc la mise en oeuvre de moyens moins rigides et plus efficaces. Puisqu'il est de plus en plus difficile de faire rentrer les réalités (le développement urbain et ses acteurs) dans le cadre qu'on lui a préparé (un plan, un programme et un échéancier), il faut définir plus précisément les objectifs que l'on veut atteindre et laisser plus ouvertes les modalités de leur réalisation.

Les villes partagent ce problème avec les grandes entreprises. Celles-ci ont d'ailleurs développé ces dernières années de nouvelles méthodes de planification et de management ("management heuristique", "pilotage stratégique") qui ouvrent des pistes pour le renouvellement de la planification urbaine et de l'urbanisme.

Ces nouvelles approches, plus pragmatiques dans une certaine mesure, nécessitent en contre-partie la définition de projets et d'options stratégiques plus explicites et recueillant un très large consensus, pour les préserver le plus possible des fluctuations politiques et pour permettre à toutes sortes d'acteurs de s'y inscrire et d'y concourir de façon créatrice.

Cette démarche nouvelle, loin de mettre en cause la planification, notamment physique, permet au contraire de renouveler la réflexion sur la production et la gestion des formes urbaines.

2. L'urbanisme partenarial

Les pouvoirs publics n'ont plus les moyens de réaliser seuls - et de façon technocratique - l'ensemble de leurs projets urbains. Les autorités locales s'efforcent donc de trouver des partenaires privés qui démultiplient leurs propres moyens. Pour cela il faut évidemment que les actions auxquelles elles veulent associer ces partenaires soient compatibles, pour tout ou partie, avec les logiques privées. Et l'effet "multiplicateur" de ce partenariat est plus fort si les acteurs privés ont été associés à la conception même de ces actions.

De fait les acteurs privés ont aussi intérêt à concevoir leurs propres projets en tenant compte des logiques publiques. C'est pourquoi on assiste dans la plupart des pays au développement d'un "partenariat" entre pouvoirs publics et acteurs privés qui aboutit à une sorte d'hybridation des démarches respectives: les pouvoirs publics intègrent dans leurs projets les logiques et les contraintes du privé, et réciproquement.

3. L'urbanisme règle du jeu; l'urbanisme performanciel; l'urbanisme incitatif

Nécessité de projets d'avenir pour la ville, mais incertitudes sur l'avenir; nécessité de partenariats multiples, mais logiques différentes; nécessité de favoriser la créativité, mais obligation de respecter l'égalité devant la loi et les règlements; tout ceci conduit à insister d'une part sur la nécessité d'une planification urbaine, mais d'autre part sur la nécessité d'inventer des formes nouvelles de réglementation.

Le besoin se fait ainsi sentir d'une planification et d'une réglementation urbaines qui soient plutôt des règles du jeu; c'est à dire qui déterminent le cadre dans lequel s'inscrivent tous les acteurs, qui fixent les grands objectifs à atteindre, mais qui laisse à chacun le soin de trouver les meilleurs moyens d'y parvenir.

De fait c'est dans une certaine mesure ce que l'Etat a développé avec les communes depuis une quinzaine d'années en France en remplaçant les subventions par des contrats. C'est ce que développent les collectivités locales lorsqu'elles mettent au concours des zones et des programmes associant architectes-urbanistes et développeurs.

Une autre piste semble être celle de l'urbanisme performanciel, également appelé par l'OCDE "normes de performances"; il s'agit de définir sur des zones des "obligations de résultats", et de laisser aux opérateurs privés le soin de trouver les meilleurs moyens - pour eux - d'y parvenir.

L'"urbanisme incitatif" se pratique aussi de plus en plus largement. Il s'agit d'encourager les opérateurs privés à intervenir dans certaines zones dont on a affiché les potentialités urbaines. Les ZAC sont une forme particulière de ce type d'urbanisme. Les collectivités locales développent des incitations très diverses, bien au delà du maniement des densités maximales autorisées. En affichant les zones où des dérogations peuvent être accordées, la nature de ces dérogations et leurs motifs, les pouvoirs locaux ne dérogent plus au droit et au principe de l'égalité de tous devant la loi. Elles pratiquent en quelque sorte la technique du judoka: elles n'essayer pas de s'opposer aux pressions privées, mais de les canaliser, de les dévier, voire de les déséquilibrer!

4. L'utilisation de "master-projects"

Les "master-projects" constituent une solution puissante, utilisée de plus en plus souvent. Dans certains cas le master-project peut remplacer en effet avantageusement le "master-plan".

Le principe est de réaliser un projet dit stratégique ayant une double fonction:

- assurer une mission urbaine spécifique: une gare, un hôpital, un musée, etc.
- impulser par et autour de cet "équipement" une dynamique urbaine (de croissance, de mutation, de restructuration).

Le master-project est donc à la fois un instrument de planification urbaine et d'urbanisme opérationnel. Le détail de l'occupation des sols importe moins à l'origine d'une telle démarche que le projet que l'on a pour une zone urbaine et la dynamique d'évolution ou de transformation que l'on souhaite enclencher.

Le master project peut agir comme un bras de levier (il choisit un point décisif et y exerce la poussée adéquate) ou comme un catalyseur (il rend possible des "réactions"). C'est un instrument adapté à certaines zones et à certains objectifs; mais il ne peut évidemment être utilisé sur l'ensemble d'une agglomération. Il est particulièrement utile lorsque sur une zone la collectivité publique ne maîtrise pas complètement l'ensemble des financements, ni le foncier, ni l'échéancier (le phasage). Pour être efficace, il vaut mieux qu'il ait été conçu dans la logique de l'urbanisme partenarial, c'est à dire qu'il doit explicitement combiner le projet public et les logiques des acteurs privés qui concourront à sa réalisation ou la transformation de la zone environnante. Il nécessite une connaissance assez fine du contexte, des systèmes d'acteurs présents, ainsi qu'un appareil de suivi assez précis pour décider des interventions complémentaires qui accompagnent le master-project, permettant d'en maîtriser les effets et de lui donner toute son efficacité.

5. Les "grands projets"

Le principe du grand projet est de réaliser un grand chantier dont l'impact bénéficie à la ville toute entière, voire à la Région ou au Pays. Les expositions universelles, les jeux olympiques, les coupes du monde, etc., ont souvent joué ce rôle. Outre l'image de la ville qu'ils promeuvent, et les équipements urbains qu'ils lui lèguent, ils laissent des traces qui ont un pouvoir symbolique fort (la Tour Eiffel en est l'exemple le plus connu). Plus récemment les grands projets culturels parisiens ont joué un rôle décisif dans le repositionnement de Paris comme capitale européenne.

L'effet de ces grands projets a largement dépassé le seul champ de la culture et a aidé Paris à actualiser son image de marque, notamment dans sa concurrence avec Londres dans le domaine des affaires, ainsi que plus généralement dans le domaine politique.

Du point de vue urbain, ces grands projets ont "élevé la barre" des exigences architecturales et urbanistiques de façon tout à fait remarquable; après eux, les ambitions et les pratiques urbaines ne peuvent plus être les mêmes.

Ce qui est particulièrement intéressant du point de vue de l'urbanisme et de la planification urbaine, c'est la triple dimension de ces grands projets:

- ils satisfont à des usages précis (en l'occurrence à Paris, il s'agit d'une fonction culturelle);
- ils participent à la production d'une image globale nouvelle de la ville; ils transforment le culturel en investissement économique;
- ils ont un effet spatial important; ce sont des opérations de structuration ou restructuration urbaine.

L'une des dimensions essentielles du grand projet est la force de son image, force qui doit lui permettre de déborder de sa fonction initiale, et de rejaillir sur l'image de la ville comme sur la dynamique d'un quartier, d'une zone. Image d'une ville, image d'un quartier, qualité remarquable d'un objet, projet urbain compris et repris par des acteurs divers, tout cela inscrit la communication au coeur de la conception des grands projets comme de la nouvelle planification urbaine.

BIBLIOGRAPHIE

- CAMAGNI, I. (1990), Réseaux économiques et réseaux des villes. Eléments pour une théorisation et une taxonomie, *Métropoles en déséquilibre* (Plan Urbain & Datar, Lyon).
- PLANQUE, B. (1989), Communication et travail. L'espace dualisé jusqu'où? *Revue économique régionale et urbaine*, 1 (1989), 97-118.
- SOEDJATMOKO, M. (1984), Introduction au Colloque, IDATE-Université des Nations-Unies: "Science et Pratique de la complexité", Actes du Colloque de Montpellier (Documentation française, Paris).
- STRATES (1991), no. spécial *UTH 2001* (Ministère de l'Equipement, Dir. Rech. Inv., Paris).