

LES VILLES EUROPÉENNES FACE AUX ENJEUX DU DÉVELOPPEMENT DURABLE»

CLAUDE JACQUIER
DIRECTEUR DE RECHERCHE AU CNRS
UMR PACTE
INSTITUT D'ÉTUDES POLITIQUES DE GRENOBLE
UNIVERSITÉ PIERRE MENDÈS FRANCE

LAUSANNE 21-23 SEPTEMBRE 2005

Sommaire de la communication

L'Europe, une économie de la connaissance la plus compétitive du monde... :	
quel rapport avec le développement durable ?	2
Quelle définition et quelle maîtrise du développement durable ? Les dimensions démocratiques et politiques oubliées ?	4
Le rôle-clé des villes dans la régulation des trois sphères du développement durable.....	6
Des stratégies des villes pour construire le développement durable.....	7

LES VILLES EUROPÉENNES FACE AUX ENJEUX DU DÉVELOPPEMENT DURABLE»

Claude Jacquier

A Lisbonne en mars 2000, puis à Göteborg en 2001, l'engagement a été pris par le Conseil européen de faire de l'Union, d'ici à 2010, «l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale, dans le respect de l'environnement». Jusqu'à présent, selon la plupart des observateurs comme d'ailleurs des responsables politiques, les résultats obtenus n'ont guère été à la hauteur d'un affichage d'objectifs peut-être un rien présomptueux compte tenu du faible degré d'intégration des politiques des pays européens (budgétaires et fiscales notamment).

Pour notre part, nous nous sommes demandé si les raisons de cet échec ne devaient pas être recherchées, aussi, dans le rôle politique mineur dévolu aux villes et aux métropoles par les gouvernements nationaux et les instances européennes (Jacquier 2005a). Dans cette communication, nous allons essayer de montrer comment la poursuite de cet enjeu par le continent européen devrait surtout faire appel à une approche critique du développement durable tendant à placer les villes et les régions urbaines en position de relever ce défi en leur confiant un rôle d'acteur majeur qui ne leur a guère été reconnu jusqu'ici par les politiques européennes.

L'Europe, une économie de la connaissance la plus compétitive du monde... : quel rapport avec le développement durable ?

Sans entrer dans le débat fort controversé de ce qu'il en est de la compétitivité économique d'un territoire (une formule «vide de sens» pour un observateur comme Paul Krugman, 1991), un débat dont les grandes lignes ont été retracées dans un rapport du Conseil d'analyse économique français -CAE (Debonneuil, Fontagne, 2003), il convient cependant d'éclairer un peu cet enjeu qui, plus que jamais, est au cœur d'une construction européenne semblant s'inscrire dans une stratégie de développement durable visant à contribuer au bien-être de la population.

Selon le CAE, la notion de compétitivité recouvre deux problématiques distinctes souvent confondues, celle de la compétitivité au sens large (compétitivité-productivité) qui associe plein emploi et préservation du modèle social et celle de l'attractivité d'un territoire avec ses effets sur les localisations et les délocalisations d'entreprise (compétitivité-attractivité). En fait, la définition de la compétitivité oscillerait entre une approche traditionnelle des performances commerciales des «économies nationales» (performance de la «base exportatrice» – Sombart, 1916) permettant de maintenir ou d'améliorer le niveau de vie de leur population (secteur domestique) (US Report 1985, 1992, Rapport OCDE 1996) et une définition de la compétitivité comme moyen de relever le niveau de vie et d'améliorer le bien-être social, approche qui relativise les effets de la concurrence internationale (Jacquemin, Pench, 1997, CEPPI, 1998, Union Européenne, 2001). Depuis les Conseils européens de Lisbonne et de Göteborg, la définition «officielle» de la compétitivité s'est élargie pour devenir «la capacité à améliorer durablement le niveau de vie de ses habitants et à leur procurer un haut niveau d'emploi et de cohésion sociale». Elle met donc en jeu la quasi-totalité des champs d'activités et de compétences d'un pays qui sont concernés par les politiques économiques.

Cette définition pose tout d'abord la question de la mesure de cette «capacité» d'améliorer le bien-être, à l'heure où les évaluations de la performance sont très médiatisées. Le produit intérieur brut (PIB) par tête en parité de pouvoir d'achat, privilégié par toutes les instances officielles et par les rapports successifs de l'Union européenne, apparaissant de plus en plus inadéquate pour ne pas dire trompeur, quel est l'indicateur synthétique en mesure de rendre compte de la complexité de ces champs d'activités ? Le PIB prend uniquement en compte la valeur marchande des biens et services qui se vendent dans un pays à laquelle est adjoint le coût de production des services non marchands (enseignement public, les services de l'Etat et des collectivités locales). On mesure donc, sur une période un flux de richesses purement monétaires indépendamment de l'effet qu'il peut avoir sur le bien-être individuel et collectif, en ignorant des activités non marchandes qui y contribuent (par exemple

l'économie domestique), en privilégiant les quantités produites («outputs») sur les résultats en termes de satisfaction et de bien-être («outcomes») et en taisant la répartition des richesses, les inégalités, la pauvreté, la sécurité économique, les externalités environnementales négatives, etc. Le revenu disponible par habitant (indicateur peu pris en considération) offre certainement un meilleur indicateur du bien être individuel et collectif. Prenons l'exemple emblématique de l'Irlande pendant bien des années aux derniers rangs européens du PIB par tête et qui, en 2001, se plaçait au deuxième de l'Union (après le Luxembourg) en ayant bénéficié largement des fonds structurels européens et de l'attraction exercée sur les entreprises par une politique fiscale offensive (on parle de «dumping fiscal»). Or, si on considère le revenu disponible par habitant, c'est-à-dire la richesse distribuée qui demeure au pays, l'Irlande reste dans les profondeurs du classement européen (11^{ème} position). 1

L'utilisation d'indicateurs composites prenant en compte d'autres variables que les seules données monétaires permet de mieux approcher ce niveau de bien être. Ainsi, l'indice de développement humain (IDH) du Programme des Nations Unies pour le Développement PNUD (une moyenne des indicateurs que sont le PIB, l'espérance de vie à la naissance et le niveau d'instruction), bien qu'imparfait sur le plan théorique, permet de mieux mesurer le niveau de développement d'un pays. Il est curieusement ignoré par les rapports officiels européens. Avec l'IDH, l'Irlande figure au cinquième rang de l'Union européenne. On peut utiliser aussi d'autres indicateurs du PNUD comme l'ISDH (indicateur sexo-spécifique de développement humain) et l'IPF (indicateur de participation des femmes) qui permettent de rendre compte du rôle essentiel joué par les femmes dans la production du surplus nécessaire dans le développement durable. Pour cet indicateur, l'Irlande occupe le neuvième rang européen. Citons enfin les PIB environnementaux (PIB vert et l'IBEED, indice de bien-être économique durable, en anglais ISEW Index of Sustainable Economic Welfare) (Jackson & Szymne 1996, Nations Unies 2003, Gadrey & Jany-Catrice 2005) qui ajoutent des estimations monétaires concernant les gains ou pertes de qualité environnementale et sociale ainsi que l'intéressant indicateur d'empreinte écologique (Wackernagel & Rees 1995, Brown 2003) mesurant l'impact des modes de vie sur le stock de ressources naturelles renouvelables. Selon ce dernier indicateur, notre pays référence l'Irlande se situe en sixième position dans l'Union en 1999.

Les Conseils européens successifs ont élargi considérablement la définition de la compétitivité et multiplié les domaines d'activité à prendre en compte ce qui n'a ni simplifié les politiques structurelles à mettre en œuvre, ni accru leur lisibilité, leur efficacité et leur évaluation, invalidant de fait l'indicateur PIB pourtant toujours utilisé à cette fin. La faible compétitivité de l'UE a continué d'être périodiquement dénoncée, les facteurs de cette mauvaise performance étant nombreux : insuffisance d'innovations et d'investissements dans les technologies de l'information et de la communication, insuffisance de formation des ressources humaines, insuffisance de la recherche et surtout des processus de transfert vers les sphères économiques, sociales et environnementales. Plus globalement, ce déclin relatif de l'économie européenne est imputé à trois causes : le non achèvement du marché intérieur qui prive l'Europe des dividendes du marché unique, sa dimension sous-optimale par rapport aux économies d'échelle attendues, l'euro-sclérose liée à l'imperfection des politiques structurelles (Fitoussi, 2003).

Au fil des formulations (Lisbonne, Göteborg), les objectifs pour l'Europe se sont donc finalement ordonnés autour du triptyque du développement durable à savoir le pilier économique, le pilier social et le pilier environnemental (Commission mondiale sur l'environnement, 1987), 2 des piliers qui obéissent à des régimes d'évolution parfois contradictoires, les deux dernières dimensions étant souvent ravalées au rang de contraintes qui doivent être allégées pour assurer la performance des économies. Le développement durable occupant une place de choix dans les débats politiques, ces formulations suggèrent donc de confronter les appréciations sur la compétitivité aux arbitrages entre les préférences collectives à court et à moyen terme ainsi qu'au partage nécessaire de la richesse à l'échelle planétaire. Comment, en effet, maintenir, voire améliorer l'état de bien-être actuel des populations des régions urbaines occidentales de plus en plus suburbanisées, sans compromettre la capacité des générations actuelles et futures à répondre aux leurs tant dans les pays développés que dans les pays

-
- 1 - Rappel : le PIB est calculé du côté de la production. Il s'agit de la somme, en termes de valeur, des biens et services produits dans un territoire donné (pays, région, métropole) par les personnes occupées dans ce territoire. La mesure dans laquelle le PIB contribue à la richesse des territoires est déterminée par la création de revenus pour les ménages. Pourtant, il n'est aucunement garanti, compte tenu des nombreuses imbrications interrégionales et de l'intervention de l'État, que ce revenu parvienne réellement aux habitants de ce territoire soit par la distribution primaire (solde des opérations réalisées sur le marché), soit par la redistribution secondaire (prestations sociales, impôts, cotisations, transferts). Le solde constitue le revenu disponible des ménages.
 - 2 - Triptyque énoncé comme suit : « Economiquement viable, socialement équitable, écologiquement soutenable ». Il faut rappeler ici que la notion de développement durable est née des réflexions du Club de Rome en 1971 (Limits to Growth) et d'une confrontation entre l'écologie et l'économie lors de la Conférence des nations Unies sur l'Environnement Humain, à Stockholm, en 1972 sous la formule de l'éco-développement et dont va découler le programme des nations unies pour l'environnement (PNUE). A notre connaissance, cette mise en relation de la compétitivité et du développement durable n'a pas fait l'objet de sérieuses discussions alors qu'il y a là matière à débat scientifique encore à venir. Dans la suite de ce papier nous ferons comme si cette relation était solidement établie et nous en tirerons les conséquences.

en voie de développement ? Une controverse politique essentielle, s'il en est, à la mesure de la redécouverte de la mondialisation et... de la «tiers-mondialisation» !

Quelle définition et quelle maîtrise du développement durable ? Les dimensions démocratiques et politiques oubliées ?

Qu'entend-on par développement ? Parmi les définitions nombreuses qui en ont été donné, reprenons celle de François Perroux qu'il avait opposée à la notion de croissance. Si «la croissance est l'augmentation soutenue pendant une ou plusieurs périodes longues d'un indicateur de dimension : pour une nation, le produit global net en termes réels» (...) «le développement est la combinaison des changements mentaux et sociaux d'une population qui la rend apte à faire croître, cumulativement et durablement, son produit réel global». (Perroux 1990, pp. 115 et 339). Pour mieux expliciter cette notion, on peut reprendre la définition de Xavier Greffe (1984) ou celle de Jean-Pierre Worms à propos du développement local. Pour Greffe, le développement local est «un processus de diversification et d'enrichissement des activités économiques et sociales sur un territoire à partir de la mobilisation et de la coordination de ses ressources et de ses énergies». Pour Worms, «Le développement local est une réponse empirique à une situation de crise. Cette dernière est caractérisée par les problèmes d'emploi et par la déstructuration d'une série de réseaux d'insertion et de facteurs d'identité. Le développement local, avant d'être une démarche prise en charge par les institutions ou les mouvements, constitue une sorte de réaction spontanée d'un tissu social. Il est à la fois un mouvement de retour à un territoire et un mouvement d'ouverture sur le monde et sur l'avenir». De ces définitions, on peut retenir quelques caractéristiques essentielles : le développement est un processus volontaire, une valorisation des forces endogènes, une dynamique de projet global, une dynamique auto-entretenu (sustainable), une territorialité et un rapport spécifique à la société globale. (Jacquier & Mansanti 2005).

Les sociétés européennes comme les autres sociétés «post-industrielles» dans le monde, doivent donc affronter des défis qui s'enracinent dans les trois sphères d'activités identifiées par le rapport Brundtland.

Le premier défi concerne la sphère économique. Dans le contexte de la mondialisation et de compétition ouverte généralisée, les économies européennes doivent se positionner sur les secteurs à très hautes valeurs ajoutées incorporant du travail très qualifié et se «débarrasser» en quelque sorte des secteurs moins compétitifs faisant appel à de la main d'œuvre moins qualifiée. Dès lors, que faire de ces secteurs et de ces populations ? Quelle est l'utilité sociale des populations les plus pauvres aujourd'hui dans des économies ouvertes extraverties (prédominance de la base exportatrice sur la base domestique) ?

Le second défi concerne le système de reproduction sociale. Face aux défis économiques précédents, la réponse institutionnelle a atteint des limites. D'une certaine manière, ces limites du Welfare sont redoublées par le laminage et la déstructuration des systèmes de solidarité traditionnels. Les systèmes de distribution et de redistribution monétaires publics et privés sont désormais à flux tendus et dans l'incapacité d'assurer la reproduction sociale sur une base élargie. Compte tenu des niveaux de consommation moyens atteints dans les sociétés occidentales, un salaire ne suffit plus à assurer la reproduction de la force de travail d'un actif et de sa famille. On assiste ainsi à une réduction globale de la capillarité des systèmes économique-sociaux ce qui explique les difficultés de diffusion d'une reprise au sein de la société (faible ruissellement et faible effet d'entraînement).

Le troisième défi est celui des enjeux territoriaux au sein de la sphère environnementale. Si, en Europe, on assiste à une réduction des écarts de développement entre les pays et les régions, la fragmentation sociale s'accroît au sein des territoires urbains en se doublant d'un défi environnemental majeur : épuisement des ressources non renouvelables, pollution et dégradation des éco-systèmes urbains, augmentation de l'empreinte écologique («ecological footprint») avec l'exploitation grandissante des ressources naturelles renouvelables, amplification des risques naturels et sociaux.

Alors que le rapport Brundtland prône une articulation entre ces sphères séparées en proposant de les réencastrent les unes dans les autres, il ne mentionne pas suffisamment le fait que ce réencastrement ne peut se faire spontanément par le marché et qu'il y faut l'intervention du politique. En fait, le principal défi pour les sociétés dites «développées» réside dans leur capacité de réarticuler ces trois sphères d'activités. Le développement durable qui en est la résultante espérée ne peut être obtenu qu'en construisant des **coopérations** de nature conflictuelles (formulation inspirée par les luttes-coopérations de François Perroux 1964) entre les acteurs de ces sphères et en régulant conjointement trois systèmes de contradictions imbriqués dans lesquels s'incrinvent ces acteurs.

Le premier système de contradictions à réguler par l'organisation de telles coopérations s'inscrit dans le rapport entre l'économie et le social, les tensions à réguler résidant dans le fait que les économies doivent participer activement à la compétition mondiale, créatrice de richesses, mais aussi génératrice d'exclusions tout en assurant le maintien de la cohésion sociale de leur territoire au risque de limiter, par les prélèvements fiscaux, la réactivité des acteurs économique.

Le second système de contradictions à réguler concerne les rapports entre l'économie et l'environnement, les économies en compétition génèrent une fragmentation de leurs territoires, des gaspillages et des pollutions et il faut, au risque d'exacerber les concurrences pour l'occupation de l'espace, mettre en œuvre des politiques publiques de cohésion territoriale financées elles aussi par des contributions venant peser sur le dynamisme économique.

Enfin, le troisième système de contradictions porte sur les rapports entre le social et l'environnement. Les politiques publiques de cohésion sociale et de cohésion territoriale sont loin d'être toujours compatibles entre elles. L'équilibre social de certains territoires ne peut s'établir que sur le renoncement à satisfaire les exigences de certaines demandes sociales ce qui se manifeste par des confrontations sociales au sein des territoires urbains, mais aussi au sein des coalitions socio-politiques locales nécessitant des arbitrages délicats au sein des exécutifs.

La prise en compte de ces trois systèmes interroge les niveaux et les modes de régulation les plus appropriés. Leur régulation ne peut se faire, ni par le recours aux seuls mécanismes marchands, ni par la seule édicition de normes centrales. En effet, si on admet que le social et l'environnement ne se limitent pas à une simple option correctrice des «dégâts» ou des «horreurs» économiques, mais qu'ils sont des champs d'activités à part entière alors, le marché et les conventions juridiques ne sont pas vraiment en mesure de réguler ce triple entrelacs contradictoire. Sa coordination et sa mise en cohérence reposent en fait, nécessairement, sur des interventions publiques déployées aux diverses échelles locales, nationales ou européennes, le plus souvent de manière combinée et subsidiaire à partir d'initiatives politiques locales.

Généralement, cette dimension des choses est insuffisamment prise en compte par les textes originels concernant le développement durable ainsi que par les différents rapports qui traitent de ces questions, en Europe (Commission européenne, 2004). En outre, ces rapports, comme le rapport Kok chargé de relancer la stratégie de Lisbonne (Communauté européenne 2004) sont très silencieux sur les valeurs et les principes de liberté et de démocratie, des notions qui devraient être placées au cœur du développement durable (Sen, 1999, 2002). D'ailleurs, le fait que des organisations comme l'OCDE (2001, 2002) et la Banque mondiale (2005) aient récemment mis l'accent sur ces dimensions du développement renforce la surprise et l'étonnement que suscitent les silences des rapports labellisés par la Commission.

Finalement, si la gouvernance du développement durable est bien au cœur de cette quête de compétitivité alors les innovations qu'elle suppose ne sont pas que techniques et économiques, elles sont avant tout sociales, culturelles et éducationnelles. Dès lors, ces innovations nécessitent des mutations dans le comportement des acteurs sociaux, des changements organisationnels et institutionnels profonds ainsi que l'émergence d'une «atmosphère» (Marshall 1920) favorable à ce développement. Faut-il ajouter que ces réformes politico-administratives, le changement des habitudes et des manières de faire qu'elles supposent, le dépassement des corporatismes et des pratiques bureaucratiques, à l'évidence, ni ne se décrètent, ni ne s'achètent sur le marché. Le ton des rapports officiels laisse trop souvent supposer le contraire !

Le rôle-clé des villes dans la régulation des trois sphères du développement durable.

La régulation de ce triple système contradictoire au cœur du développement durable impose de mobiliser les niveaux politico-institutionnels appropriés. Le local s'impose désormais pour penser et agir sur le global, car il s'agit de «faire avec» ce qui existe déjà et coproduire ainsi de nouveaux arrangements. (Certeau 1980). On ne peut plus en effet penser l'action publique en ces domaines en ne prenant en compte que le rôle du gouvernement central et en passant sous silence les instances intermédiaires que sont les villes, les régions, les organisations et les autorités locales. En fait, confrontés à ces multiples contradictions et à la nécessité de les prendre en compte, les gouvernements centraux ont eu plutôt tendance à renvoyer vers les villes et les régions urbaines, la régulation de l'articulation de ces trois sphères. C'est donc pour le moins un paradoxe de voir combien ce rôle grandissant et nécessaire des villes est absent des discours tenus par les instances étatiques et européennes.

Cette absence s'explique d'autant moins que l'ouverture des économies, la constitution de la zone Euro et la perte des instruments d'ajustement monétaire et budgétaire, en affaiblissant les capacités d'intervention des

gouvernements centraux, ont renforcé la dimension stratégique des politiques structurelles seules à même d'amortir les chocs asymétriques au sein d'une économie mondialisée. Il en est ainsi de la production des infrastructures et du logement, des mécanismes de reproduction sociale, des programmes éducatifs, de la maîtrise des risques sociaux, environnementaux et politiques, etc. Or, l'élaboration, la mise en œuvre et le financement de ces politiques sont de plus en plus transférés vers les collectivités territoriales et surtout vers les villes, organisées en un «polycentrisme maillé» (SDEC 3) (Union européenne 1999a). Jadis, territoires d'application et souvent relais des politiques imaginées par les gouvernements centraux, les villes sont ainsi désormais placées en première ligne pour jouer un rôle majeur dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques publiques susceptibles de les placer en bonne position sur la carte du monde.

Une ville est un **territoire** (une communauté dans le sens anglo-saxon) qui est "*... à la fois un endroit, des gens vivant en cet endroit, l'interaction entre ces gens, les sentiments qui naissent de cette interaction, la vie commune qu'ils partagent et les institutions qui règlent cette vie*" (Médard 1969). Par sa densité, sa compacité, les croisements et les hybridations de toute nature qu'elle favorise, la ville offre un fantastique gisement d'innovations potentielles et des opportunités articulant ses trois constituants fondamentaux. La ville est un **lieu ou des lieux** géographiques (un espace physique, un endroit, un être-là) (place en anglais), un produit et un construit social qui présente des caractéristiques spécifiques (échelle, patrimoine, type de bâti et d'ordonnance urbaine, un rapport à l'environnement, etc.) qui est le réceptacle-support et la ressource de toute activité. La ville est composée de **gens** (people) qui vivent et travaillent en ce lieu et qui contribuent à le façonner par leurs pratiques individuelles et collectives, un être et un vivre ensemble fait de capital humain, de capital social et de capital culturel au sein desquels les rapports hommes-femmes sont essentiels. Ces gens sont des acteurs et des vecteurs du développement durable. La ville, ce sont enfin des **institutions** (common law, home rule) que ces gens se sont données ou qui s'imposent à eux, qu'il s'agisse d'organisations industrielles ou de services, qu'il s'agisse d'institutions de régulation qui sont censées réguler les relations d'une part entre les gens et d'autre part entre les gens et les lieux afin de maintenir cet être et ce vivre ensemble au sein de cet être-là. La ville est une sorte d'éco-système équilibré et régulé dans sa niche écologique. Ces gens et ces institutions sont investis d'un pouvoir de faire et d'une légitimité afin d'agir pour réguler les trois systèmes contradictoires identifiés précédemment. A un moment donné, il peut y avoir une «**cohérence optimale**» entre lieux, gens et institutions autour de la régulation de ces contradictions, mais l'installation de cette cohérence optimale résultant de systèmes complexes de coopération n'est ni obligatoire, ni statique. C'est une situation dynamique qui n'est que provisoire même si elle peut être assurée d'une certaine permanence.

C'est au niveau de cette ville-là que peuvent s'imaginer et s'organiser concrètement ces différentes coopérations nécessaires entre les acteurs socio-économiques et institutionnels, certaines très anciennes, d'autres plus récentes : coopérations territoriales entre acteurs publics et privés, coopérations verticales entre niveaux institutionnels, coopérations horizontales ou transversales entre champs de compétences et services différents. Ces coopérations, nécessaires, souvent conflictuelles, aux frontières des domaines d'action (métissages, hybridations), mais de mise en œuvre particulièrement délicate (cas de la coopération horizontale), sont des facteurs et des vecteurs essentiels de l'innovation au sein des sociétés et des économies européennes.

Ce rôle des villes, la Commission européenne l'avait d'ailleurs déjà fort bien identifié en 1997 et le rapport du Forum de Vienne de 1998 l'avait repris à son compte (Union européenne 1997, 1999b). Ces documents, outre le fait qu'ils reprenaient le triptyque du rapport Brundtland, insistaient particulièrement sur un quatrième volet aujourd'hui quasiment passé sous silence par les textes européens, à savoir «la gouvernance urbaine». Il est en effet pour le moins étonnant que ces dimensions essentielles pour la compétitivité européenne que sont les enjeux urbains (innovations économiques et sociales, exclusion sociale, fragmentation urbaine et défis environnementaux) et leur gouvernance soient aussi structurellement absents des rapports successifs sur la cohésion économique et sociale publiés par l'Union européenne.

Lieux potentiels de l'innovation sous toutes ses formes, les villes sont des vecteurs essentiels de la compétitivité des pays européens, donc de leurs richesses, de leur prospérité et de leur bien être. Cela ne signifie pas pour autant qu'elles soient en capacité d'en bénéficier pleinement contrairement à ce qui est dit généralement. Les villes européennes sont certes les lieux privilégiés de création de la valeur comme le montre le montant de leur PIB estimé (une mesure qui prête à débat) en raison des effets d'agglomération, des économies d'échelle et autres externalités positives. Accueillant les sièges d'entreprise, les villes sont généralement considérées en Europe comme des lieux de richesse qui ne nécessitent pas un ciblage des politiques structurelles. En fait, cette richesse mesurée par le PIB est apparente et illusoire car, compte tenu du partage de la valeur ajoutée et sa redistribution dans l'espace, le revenu disponible par tête dans les villes y est nettement moins élevé, certains

3 - Schéma de développement de l'espace communautaire

territoires urbains étant particulièrement défavorisés et disposant d'un revenu disponible par tête inférieur aux régions européennes les plus pauvres. **4**

Des stratégies des villes pour construire le développement durable.

L'analyse ci-dessus de la régulation des systèmes contradictoires devrait permettre de dresser une typologie des régimes de développement urbain présents dans les différents pays et de mieux identifier la place et le rôle des villes dans ces régimes de régulation. Ce rôle n'est en rien standardisé. Chaque ville ou chaque région urbaine peut initier et mettre en œuvre des politiques très différenciées. Elles le font, non par souci de se singulariser bien que leur concurrence les y pousse, mais parce qu'une certaine configuration des rapports de forces en leur sein en a décidé ainsi en amenant au pouvoir des coalitions socio-politiques porteuses de ces intérêts-là. En fait, si on veut comprendre les caractéristiques des régulations mises en œuvre par les villes et l'évolution des politiques qu'elles élaborent, il faut identifier les coalitions socio-politiques qui ont pu prendre corps en leur sein.

Si on considère les pays qui sont allés le plus loin dans le néolibéralisme (par exemple la Grande Bretagne), le curseur politique est allé vers des approches privilégiant un appui économique-financier aux villes les plus compétitives ou à la partie des villes connectées ou connectables sur l'économie mondialisée. Dans ce modèle, il faut aider les territoires urbains les plus compétitifs à attirer et capter les investisseurs, ceux-ci «accumulant» des richesses à domicile et redistribuant une partie des ressources dans leur environnement proche (thèse du trickle down). L'autre modèle est celui des politiques sociales et environnementales capable de canaliser cette richesse (prélèvement par l'impôt) et de faciliter son ruissellement (redistribution) sur l'ensemble du territoire jusqu'aux populations les moins solvabilisées. Où peut se situer le curseur de l'intervention des villes entre ces deux modèles typés et caricaturaux : plus proche de la tendance «compétitivité» et de la vision néolibérale, plus proche de la construction d'une sorte de welfare local, social et environnemental ?

C'est vers cette seconde perspective que tendent les politiques intégrées de développement urbain durable mises en œuvre par la plupart des villes européennes depuis une quinzaine d'années. En permettant de reconstruire autrement les modalités de l'intervention publique, ces nouvelles politiques urbaines souvent avec le soutien du programme européen Urban, sont certainement des opérateurs majeurs de cette dynamique de «coopération conflictuelle» capable de créer une atmosphère locale propice à l'innovation urbaine (Jacquier 2005).

Au cours des deux dernières décennies, on a donc assisté en Europe à une floraison de ces nouvelles approches, à côté d'initiatives classiques prises tant dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion que dans le domaine de l'aménagement territorial. **5** Depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, ces politiques nationales sont relayées par l'Union européenne qui a joué parfois un rôle d'initiateur (notamment dans les pays de l'Europe du sud) avec le lancement du programme Urban I en 1994 et du programme Urban II pour la période 2000-2006.

Ces politiques ont été rendues nécessaires par le passage de l'urbanisation extensive à la recomposition des territoires déjà urbanisés, du «faire la ville» (à l'époque du *boom* de l'urbanisation) au «faire avec la ville» (avec

4 - Le maire de Vienne en Autriche souligne que le revenu disponible par habitant de sa ville est 40% moins élevé que son PIB par tête su fait d'une redistribution de la richesse en dehors de la ville. Certains quartiers viennois sont en situation de grande pauvreté justifiant des politiques structurelles spécifiques de l'Union européenne. Autre exemple, symbolique celui-là, Bruxelles dont le PIB par tête de 50 000 euros, est deux fois plus important que celui de la Belgique mais dont le revenu disponible par tête de 14 000 euros est égal au revenu moyen belge (Eurostat 2003). En Europe, la quasi-totalité de la population pauvre vit plutôt dans les villes, les territoires accueillant ces populations étant extrêmement divers : en Angleterre et en Belgique, ce sont les parties anciennes des villes, en France, les premières couronnes urbaines des villes notamment ce qu'on appelle les grands ensembles d'habitation.

5 - Quelques-unes de ces politiques :

- en France, la politique de développement social des quartiers (1982), puis la politique de développement social urbain (1988), enfin la politique de la ville (1992), la loi Solidarités et renouvellement urbains en 2000 ;
- aux Pays Bas, le programme pour les zones accumulant des problèmes PCG (1985), le programme de renouveau social (1989), puis la politique pour les grandes villes (1993) ;
- en Angleterre et au Pays de Galles, le programme City Challenge (1990), la politique du Single Regeneration Budget (1993), la politique New Deal for Communities (1998) ou encore l'Écosse avec le programme New Life for Urban Scotland (1988) ;
- en Région flamande, le Fonds flamand pour l'intégration (1986), en Région Bruxelloise, les projets de Quartiers (1987) et, au niveau fédéral, la politique des grandes villes (2000) ;
- au Danemark, le Comité des initiatives urbaines (1994) et le programme pour l'amélioration des aires urbaines (1996) ;
- en Finlande, les projets pilotes pour l'amélioration des banlieues (1996) ;
- en Norvège, le programme pour les zones urbaines défavorisées (1997) ;
- en Suède, les projets pour la périphérie et la politique pour les aires métropolitaines (1997) ;
- en Rhénanie du Nord-Westphalie, le programme de renouveau urbain (1993) suivi aujourd'hui, pour l'ensemble de l'Allemagne, par la politique pour la ville solidaire (1998) ;
- en Italie, les programmes de récupération urbaine et de développement durable des territoires (i programmi di ricupero urbano e di sviluppo sostenibile dei territori -PRUSST) (1998).

les lieux, les gens, les institutions). Le «faire la ville» se caractérisait par un processus linéaire de production de l'urbain, un processus mis en œuvre par une autorité unique, en «sites vierges» (urbanisation massive des premières ceintures agricoles) selon des projets d'aménagement ayant tendance à nier la complexité des territoires. Au contraire, le «faire avec la ville» signifie un réarrangement des espaces anciennement urbanisés (restauration immobilière, requalification, renouvellement, recyclage urbain) qui suppose l'intervention simultanée de divers acteurs en coproduction autour d'un même projet finement articulé aux lieux et aux populations qui y sont localisées.

Les recherches effectuées sur ces politiques de développement ont permis de dégager quelques principes d'action communs s'articulant en une «sorte d'algorithme» du développement urbain durable. Le cœur est constitué par le jeu entre «territoire» (au sens défini plus haut) et «projet», deux modalités complémentaires pour prendre en compte la réalité : le territoire et ses ressources suggérant de nouveaux arrangements potentiels des énergies en présence, le projet étant en quête d'un territoire possible pour son effectuation. Cette dynamique «territoire-projet» peut être productrice d'espaces de débat et génératrice de nouvelles combinatoires entre les acteurs, leurs organisations et les dispositifs auxquels ils participent. Il y faut pour cela une certaine «atmosphère». Dans cette «dialectique située», dans cette «coproduction», des coopérations territoriales, verticales et horizontales, pouvant alors se construire entre des acteurs différents, embryons d'un «partenariat» plus durable et de «transversalité» entre les politiques sectorisées (minimisation des coûts de transaction, maximisation des synergies).

Cette coproduction peut faire alors l'objet de «contrats» et de «conventions» stabilisant plus durablement le partenariat entre les acteurs. Ce conventionnement peut aboutir à une plus grande intégration des moyens respectifs et, à terme, à une refonte de tout ou partie des organisations et de leurs territoires d'intervention pour permettre l'élaboration de nouveaux projets territoriaux. La «spirale algorithmique» peut alors se boucler à un niveau supérieur, en un renforcement de l'intégration des principes d'action et en un développement.

Parmi les modalités de ce travail d'expérimentation des réformes, les recherches ont montré l'importance du jeu des «appareils» et des «réseaux», les logiques des appareils administratifs classiques s'assouplissant en retour sous l'effet de la mise en réseaux de leurs membres présents dans les projets. Les logiques descendantes, «*top down*» (pouvoir d'un centre sur un territoire bien délimité par une frontière), caractéristiques d'un fonctionnement d'appareil devant s'articuler en une coopération contractuelle ascendante, «*bottom up*» (intégration verticale, intégration horizontale, intégration territoriale) entre acteurs publics et privés, au sein d'espaces plus homogènes, moins polarisés, parfois plus fragmentés, dont les frontières sont devenues plus floues. Cette «matrice des réformes» s'apparente à une sorte de «conspiration réformiste» (Grémion 1967, 1987, Lemieux, 1982, Jacquier 2005b).

Bibliographie

- BROWN L (2001), *Eco-Economy Building an Economy for the Earth*, W. W. Norton, New York.
- CEPII (1998), *Compétitivité des nations*. Economica, Paris.
- CERTEAU M. de, (1980) *L'invention du quotidien. Arts de faire*, 10/18 UGE, Paris.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2004) *Un nouveau partenariat pour la cohésion : convergence, compétitivité, coopération*. Février, Luxembourg, 186 p..
- COMMUNAUTÉS EUROPEENNES (2004) *Relever le défi. La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi*. Rapport du groupe de haut niveau présidé par Wim Kok, novembre, Luxembourg 61 p.
- COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT (1987). *Notre avenir à tous*. Rapport BRUNDTLAND Oxford University Press.
- DEBONNEUIL M, FONTAGNE L (2003), *Compétitivité*. Conseil d'Analyse Economique, n° 40, Documentation Française.
- EUROSTAT (2003) *Revenu des ménages et produit intérieur brut dans les régions d'Europe*. Statistiques en bref., Luxembourg.
- FITOUSSI J-P (2003) «Commentaires», in rapport CAE n° 40 « Compétitivité », pp 89-92.
- GADREY J, JANY-CATRICE F (2005) *Les nouveaux indicateurs de richesse*, La Découverte, Paris
- GREFFE X (1984), *Territoires en France*, Economica, Paris.
- GRÉMION P , (1967) *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil, Paris.
- GRÉMION P , (1987) «L'échec des élites modernisatrices», *Esprit*, Novembre, n° 11, pp. 3-8.
- JACQUEMIN A., PENCH L. R (1997), *Europe Competing in the Global Economy: Reports of the Competitiveness Advisory Group*, American International Distribution Corporation, Williston. Version française : *Pour une compétitivité européenne : Rapports du Groupe Consultatif sur la Compétitivité*, Bruxelles, De Boeck.
- JACKSON T, STYMNE S (1996), *Sustainable Economic Welfare in Sweden. A Pilot Index 1950-1992*, Stockholm Environment Institute.

- JACQUIER C (2005a) «Le rôle mésestimé des villes et des régions urbaines» in Pouvoirs Locaux, n° 65, pp. 115-118
- JACQUIER C. (2005b) “On relationship between integrated policies for sustainable urban development and urban governance” in Beaumont J., Musterd S *Governance, Decentralization and the Rise of Local Participatory Democracy?*, Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie Vol. 96, No. 4, the Royal Dutch Geographical Society KNAG, Blackwell Publishing, Oxford (à paraître)
- JACQUIER C, MANSANTI D (2005) *A propos du développement social local*, Rapport de recherche CNAF 89 p. (à paraître)
- KRUGMAN P (1991), *Increasing Returns and Economic Geography*, Journal of Political Economy, n° 99(3), pp. 483-499.
- LEMIEUX V., (1982) *Réseaux et appareils : logique des systèmes et langage des graphes*, Edisem, Québec.
- MARSHALL A, (1920), *Principles of Economics*, Macmillan, London
- MEDARD J-F (1969).- *Communauté locale et organisation communautaire aux Etats-Unis.*- Cahier de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Armand Colin.
- NATIONS UNIES (2003) *Manuel de comptabilité économique et environnementale intégrée*
- OCDE (1996), *La compétitivité industrielle*. Rapport, Paris.
- OECD (2001), *Cities for Citizens. Improving Metropolitan Governance*. Paris, 284 p.
- OCDE (2002) *La gouvernance pour le développement durable. Etude de cinq pays de l'OCDE*, Paris, 284 p.
- PERROUX F (1964), *L'économie du XXème siècle*, PUF.
- PERROUX F (1990) *Dictionnaire économique et social*, Hatier, Paris.
- SEN A (1999), *Democracy as a Universal Value - Journal of Democracy* 10:3 National Endowment for Democracy and the Johns Hopkins University Press.
- SEN A (2002), *Johannesburg, pour quoi faire ?* Le Monde, 23 août 2002.
- SOMBART W. (1916), *Der Moderne Kapitalismus*, Duker Humbolt, Munchen.
- UNION EUROPÉENNE (1997), *La question urbaine, orientations pour un débat*.
- UNION EUROPÉENNE (1999a) *Schéma de développement de l'espace communautaire*, Postdam, 94 p.
- UNION EUROPÉENNE (1999b), *Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne*. Communication de la Commission.
- UNION EUROPEENNE (2001). *Rapport 2001 sur la compétitivité européenne*.
- US REPORT (1985) *President's Commission on Industrial Competitiveness*, Washington
- US REPORT (1992) *Competitiveness Policy Council.*, Washington
- WAKERNAGEL M, REES W (1995), *Our Ecological Footprint : Reducing Human Impact on the Earth*, New Society Publishers, The New Catalyst Bioregional Series, Gabriola Island BC
- WORLD BANK (2005) *Governance Matters IV : Governance indicators for 1996-2004*. Rapport Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, Washington, 61 p.
- WORMS J-P (1987) « La démocratisation et la territorialisation de la fonction entrepreneuriale », Entretien, revue Correspondance Municipale, n° 276, mars.