



Systèmes de villes et systèmes de pouvoir en Europe

Denise Pumain

► **To cite this version:**

Denise Pumain. Systèmes de villes et systèmes de pouvoir en Europe. Urbanisme, Les publications d'architecture et d'urbanisme, 2006, Hors série 29, pp.18-20. <halshs-00145927>

HAL Id: halshs-00145927

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00145927>

Submitted on 13 May 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Systèmes de villes et systèmes de pouvoir en Europe

Denise Pumain
Université Paris I Panthéon-Sorbonne
Institut Universitaire de France

Article paru dans la revue *Urbanisme*, 2006, Hors série n°29, Schéma Directeur de la Région Ile-de-France : défis, planification, identité, pp. 18-20.

Il faut relire le petit livre visionnaire de Giovanni Botero : *Delle cause della grandezza e magnificenza delle città*, « de la puissance et de la beauté des villes », paru en 1588. Plus connu pour son grand ouvrage « *La ragion di Stato* », Giovanni Botero affirme que la puissance des villes se mesure à leur taille et à leur poids économique, et il montre comment la dynamique de chacune s'inscrit dans des relations d'interdépendance qui échappent à son contrôle. Pourtant, à l'époque où écrit Botero, les villes d'Europe étaient encore corsetées de murs défensifs, leur statut politique correspondait à la qualité de leurs habitants, aristocrates ou bourgeois. On pouvait alors avoir l'impression d'une coïncidence parfaite entre le système de la ville et le système du pouvoir. L'autorité féodale ou ecclésiastique exerçait un contrôle local, à la fois sur l'organisation interne de la ville (franchises octroyées aux corporations, aux citoyens) et sur ses relations externes (on pense aux péages et règlements sur le commerce, aux alliances matrimoniales, aux guerres de conquête...). Tout alors aurait pu laisser croire que la ville constituait un ensemble autonome et isolé. C'est le génie de Botero d'avoir aperçu que, déjà, le devenir des villes était aussi gouverné par des interactions à d'autres échelles (le commerce avec les Amériques bouleverse alors les circuits d'échange) et que le moteur principal de cette dynamique était la concurrence entre les villes. Faute de pouvoir contrôler ces réseaux, une ville doit savoir valoriser ses atouts pour maintenir et augmenter sa puissance. Les facteurs de compétitivité que Botero identifie à l'époque comprennent non seulement des « avantages comparatifs » que nos experts en marketing urbain ratifieraient volontiers, mais aussi toutes les composantes de ce que nous appelons le « développement urbain durable » et le « bon gouvernement ».

Les systèmes de villes ou le découplage entre l'urbain et les pouvoirs

C'est en effet à l'époque de Botero que l'on voit s'amorcer en Europe la grande « transition urbaine » qui fait émerger progressivement une entité géographique plus ou moins autonome, pourvue de propriétés spécifiques et d'une dynamique propre, que nous appelons « système de villes ». Ce système, né à partir des échanges, a créé entre les villes des interdépendances très étroites, qui peu à peu ont fait émerger des entités d'échelles supérieures: les états, mais aussi les réseaux bancaires ou commerciaux, puis les entreprises industrielles. Paradoxalement, ces conquêtes réalisées grâce aux villes vont leur faire perdre une grande partie du contrôle local qu'elles exerçaient sur leur évolution. Les Etats nations se développent, en France, en Espagne, en Grande Bretagne ou au Portugal. Les statuts personnels sont désormais garantis par des références à des échelles plus vastes. Certes, les acteurs présents dans les villes sont toujours en concurrence avec ceux des autres villes pour valoriser l'investissement local, la richesse accumulée, et capter les innovations. Mais les villes ont perdu l'exercice de nombreux pouvoirs (édicter des normes pour les citoyens locaux, régler l'activité économique) qui ont été délégués à des acteurs contrôlant les territoires à des niveaux d'échelle supérieurs, états-nations ou entreprises en réseaux.

Le découplage entre système de pouvoir et villes est devenu tellement grand que l'évolution du système des villes paraît désormais quasi autonome, et déconnectée sinon des intentions, du moins du contrôle des acteurs. La rapidité de la diffusion des innovations d'une ville à l'autre explique que se maintiennent sur plusieurs décennies, voire plusieurs siècles, des inégalités quantitatives de taille des villes et des différences qualitatives de leur composition sociale et économique, traduites par des représentations collectives (l'image des villes). Ces différences ont été renforcées ou créées à l'occasion des principaux cycles d'innovation économique ou technique. Certes, chaque cycle redirige une partie des investissements vers des villes qui deviennent spécialisées, mais il apporte aussi des bénéfices aux plus grandes villes, que leur diversité sociale prédispose à une captation rapide des innovations. L'évolution normale du système s'effectue par une diffusion plus généralisée, les mêmes changements affectent peu ou prou toutes les villes, et les différences initiales perdurent bien au-delà des conditions qui ont favorisé leur apparition. Dans la dynamique auto-organisée des systèmes de villes, liée aux multiples interactions qui se développent entre les villes, la force de cet « enchaînement historique » (*path dependency*) est très grande. On le voit en regardant une carte d'Europe représentant la trame spatiale des villes, qui reflète des systèmes de décision politiques inventés il y a plusieurs siècles et qui, par les interactions récurrentes ainsi engendrées, ont produit des structures encore visibles aujourd'hui : systèmes de villes macrocéphales des pays centralisés (Espagne, France), systèmes polycentriques des territoires plus longtemps fragmentés (Allemagne, Italie), systèmes maillés hérités des trames de colonisation régulières de l'Europe orientale. On le voit encore en mesurant la corrélation, très élevée (de l'ordre de 0,7), entre le rang des villes dans la hiérarchie européenne en 1800 et en 2000 : en dépit de transformations sociales et politiques majeures, engendrées par deux ou trois révolutions industrielles, par les transitions, démographique et urbaine, par le passage à la société de l'information et une considérable augmentation de la richesse par habitant, en dépit de certaines reconfigurations politiques des états, l'ordre de la puissance des villes n'a pas été fondamentalement bouleversé. Peut-on réinscrire dans une telle dynamique un volontarisme politique ?

Le retour du politique

Que le contrôle de leur devenir échappe en grande partie aux villes est aujourd'hui bien compris mais aussi de plus en plus contesté. La montée en puissance des entreprises multinationales, la mondialisation financière mais aussi culturelle, semblent devoir peser de plus en plus lourd sur les futures réorganisations des spécialisations urbaines, tout en accentuant le caractère compétitif de la dynamique des systèmes de villes. Car il se trouve que les ressorts les plus influents de la dynamique du système des villes, c'est-à-dire la concurrence entre les villes et l'expansion historique des relations systémiques, sont plus que jamais activés par la mondialisation. Celle-ci met en communication, et donc implique dans des relations d'interdépendance, un nombre toujours plus grand de villes, entre des régions du monde de plus en plus éloignées, du fait de l'élargissement de la portée des interactions. Les réseaux des entreprises multinationales, les moyens techniques de télécommunication tout comme les organisations politiques ou associatives internationales et régionales participent de cette évolution. La force de ces logiques explique la difficulté des tentatives de reprise de contrôle local pour en corriger les effets. On a bien vu lors des tentatives de réduire la macrocéphalie parisienne en France, de maintenir des petites villes dans les régions ultra-périphériques de l'Europe, ou de réhabiliter les villes dévastées par l'abandon de l'investissement industriel privé (programme URBAN de l'Union européenne), que les dépenses nécessaires pour infléchir durablement les évolutions urbaines excèdent généralement les capacités du pouvoir local. Dans tous les pays, comme dans les institutions

européennes, la réflexion s'est portée depuis plusieurs décennies sur l'adéquation entre les niveaux d'intervention, l'attribution des compétences et les périmètres de gestion ou d'action.

Tous les gouvernements urbains ont à régler des problèmes de même nature. Les enjeux des politiques urbaines des prochaines décennies sont connus et communs à toutes les villes. Les principaux concernent la constitution et l'affectation des réserves foncières, les choix envers les transports collectifs, la continuité de la rénovation urbaine, et les situations de concurrence pour les localisations économiques. Pour y faire face, nos différents niveaux de gouvernement ont plus ou moins de pouvoir. L'Union européenne contribue, directement mais avec des moyens limités, à encourager la rénovation urbaine et la résorption de la pauvreté. Mais indirectement, elle arbitre des situations de concurrence entre les villes, par certaines interventions comme le soutien aux grands axes de transport transeuropéens, et surtout par ses directives et règlementations sectorielles, par exemple en matière de privatisation des entreprises de service d'intérêt général, dont les implications locales ne sont pas toujours perceptibles à court terme – les représentations des régions présentes à Bruxelles accomplissent parfois ce travail de décodage pour leur territoire. Dans les différents pays, les compétences des politiques urbaines sont partagées entre des niveaux d'intervention qui ne se correspondent pas. L'Allemagne se distingue par le professionnalisme de ses *Burgmeisters*, qui oeuvrent cependant au sein d'un système de planification détaillée dont les termes sont négociés avec les intérêts économiques et sociaux. Les Pays-Bas ont un système de planification territoriale défini à l'échelon national, extrêmement détaillé et contraignant. Au Royaume-Uni, à la grande époque de planification urbaine menée par l'Etat jusque dans les années 1970 a succédé un guidage beaucoup plus libéral, même s'il est encadré par les propositions d'un livre blanc, qui laisse aux municipalités et aux districts un pouvoir d'orientation locale, technique plus que politique. Les maires français ont plus de visibilité politique, mais leur marge de manœuvre reste étroite. Assurément renforcée par la décentralisation depuis 1982, elle se trouve à la fois encadrée et mise en cohérence avec celle des communes voisines par les trois lois du tournant du siècle (Chevènement, Voynet, SRU). Mais la politique de la ville reste définie dans ses principes au niveau de l'Etat, même si des contrats sont négociés avec les acteurs locaux.

Par delà la diversité des dispositifs institutionnels, se dessinent des convergences, voire des consensus. Ainsi, une plus grande décentralisation est préconisée pour la gestion urbaine locale, à condition que le périmètre d'intervention s'ajuste au territoire pratiqué par les populations. L'intercommunalité est pensée un peu partout dans le monde comme nécessaire pour améliorer les méthodes de gouvernance urbaine, dans les grandes métropoles mais aussi dans les villes moyennes. Les nombreuses formules de gouvernance urbaine, incluant des partenariats public/privé, la négociation entre différents niveaux de compétence territoriale et une plus grande participation du public aux décisions, conduisent une évolution vers une société plus réflexive. Mais cette injection locale d'intelligence collective est-elle en mesure d'infléchir la dynamique du système ? Les collectivités urbaines locales, qui disposent en Europe de pouvoirs plus (Allemagne, Italie) ou moins (Grande-Bretagne, France) étendus par rapport aux niveaux étatiques ou régionaux, peinent à résister aux lourds déterminants de leur situation géographique dans les nouveaux réseaux mondiaux. Créer les conditions locales de qualité de vie et d'ambiance urbaines favorables à l'attraction d'investissements, sans sacrifier l'adaptabilité de la ville aux innovations de l'avenir, requiert à la fois une bonne connaissance des circulations dans les réseaux mondiaux et une savante animation des synergies locales. Là sont les vrais défis et les enjeux de dispositifs comme l'intercommunalité. A cet égard, la diversité européenne est peut-être un atout. C'est sans doute par l'invention d'une multiplicité de solutions adaptées aux contextes locaux, que l'Europe saura apporter une contribution

originale aux défis que l'autonomie des évolutions urbaines pose au pouvoir politique dans toutes les régions du monde. Mais ce n'est pas au niveau local que se trouveront les régulations nécessaires à la maîtrise des facteurs les plus déterminants de ces évolutions. En d'autres termes, on est encore loin d'une reprise de contrôle du système des villes par les villes!

Denise Pumain

Dernière parution : *Hierarchy in natural and social sciences*. Springer, Methodos Series, 2006.