

N° 594

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 juin 2011

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation sénatoriale à la prospective (1) sur les villes du futur,*

Par M. Jean-Pierre SUEUR,

Sénateur.

Tome II : Analyses

---

(1) Cette délégation est composée de : M. Joël Bourdin, *président* ; MM. Bernard Angels, Yvon Collin, Mme Évelyne Didier, MM. Joseph Kergeris, Jean-François Le Grand, Gérard Miquel, *vice-présidents* ; M. Philippe Darniche, Mmes Sylvie Goy-Chavent, Fabienne Keller, M. Daniel Raoul, Mme Patricia Schillinger, M. Jean-Pierre Sueur, *secrétaires* ; Mme Jacqueline Alquier, MM. Pierre André, Denis Badré, Gérard Bailly, Mmes Nicole Bonnefoy, Bernadette Bourzai, MM. Jean-Pierre Caffet, Gérard César, Alain Chatillon, Jean-Pierre Chevènement, Marc Daunis, Daniel Dubois, Jean-Luc Fichet, Mmes Marie-Thérèse Hermange, Elisabeth Lamure, MM. Jean-Pierre Leleux, Philippe Leroy, Jean-Jacques Lozach, Michel Magras, Jean-François Mayet, Philippe Paul, Mme Odette Terrade, M. André Villiers.



**Rapport d'information**

**Villes du futur,  
futur des villes**

*Quel avenir pour les villes du monde ?*

**Jean-Pierre SUEUR, Sénateur**

**Tome II**

**Analyses**

Avec la collaboration de Pierre Emmanuel BECHERAND,  
Pauline MALET, Amin MOGHADAM, Guillaume POIRET,  
Baptiste PRUDHOMME, Anne SOURCIS



## TABLE DES MATIÈRES

	<u>Pages</u>
<b>ASIE (S)</b> .....	7
1. <i>Petite histoire de l'urbanisation en Chine depuis les années 1950</i> .....	9
2. <i>STANDARD CITY : Figures de la ville chinoise générique</i> .....	13
3. <i>WUXI et ses banlieues résidentielles : logiques, paradoxes et contradictions d'un urbanisme non durable</i> .....	29
4. <i>KACHGAR, le labyrinthe et le damier : un exemple de modernisation urbaine à la chinoise dans une cité-oasis aux marges de la Chine</i> .....	43
5. <i>THAMES TOWN : une ville nouvelle anglaise aux portes de Shanghai</i> .....	59
6. <i>LE DELTA DU FLEUVE ROUGE (Vietnam) : où s'arrête l'urbain ?</i> .....	71
7. <i>JAKARTA : corruption et gestion urbaine</i> .....	81
8. <i>DELHI et l'émergence de nouvelles formes urbaines</i> .....	101
 <b>AFRIQUE, GOLFE, PROCHE ET MOYEN ORIENT</b> .....	 115
1. <i>DUBAÏ : de la ville portuaire à la ville portuaire, retour aux origines d'une cité entrepôt ?</i> .....	117
2. <i>TÉHÉRAN : l'étalement urbain et l'émergence des banlieues</i> .....	129
3. <i>BAGDAD : l'urbanisme en situation de conflit</i> .....	141
4. <i>ISTANBUL : de la ville diasporique à la capitale européenne de la culture</i> .....	151
5. <i>ALEP-DAMAS : la mise en place d'un réseau métropolitain en Syrie et le rôle des quartiers informels</i> .....	163
6. <i>DAKAR : les enjeux d'une ville africaine</i> .....	173
7. <i>LE CAIRE : quand la ville s'étend dans le désert</i> .....	191
8. <i>BEYROUTH : reconstruction et métropolisation dans un système complexe d'acteurs, le cas du centre-ville</i> .....	201
9. <i>TEL AVIV : un projet politique, utopie réalisée, à l'origine d'une métropole « isolée » ?</i> .....	213
 <b>AMERIQUE (S)</b> .....	 225
1. <i>BUENOS AIRES : de la ville fragmentée à la ville privatisée ? Le rôle des quartiers enclos</i> .....	227
2. <i>PIRACICABA : the city as a growth machine ? Une ville moyenne brésilienne devenue la capitale mondiale de l'éthanol</i> .....	239
3. <i>MEXICO : archétype de la monstruopole ?</i> .....	251
4. <i>LOS ANGELES : vers la ville posturbaine ?</i> .....	261
5. <i>LAS VEGAS : de l'allégorie à la fantasmagorie</i> .....	275
6. <i>LE GRAND TORONTO : allier l'impératif de démocratie locale et l'attractivité économique, quelle gouvernance pour quels acteurs ?</i> .....	287
 <b>EUROPE (S)</b> .....	 301
1. <i>MANCHESTER : shrinking city et renouveau urbain</i> .....	303
2. <i>HELSINKI : comment concilier nature et développement ?</i> .....	317
3. <i>LA RANDSTAD : le rapport à l'eau pour les villes post-carbones ?</i> .....	329
4. <i>BARCELONE : ville de projet(s) ?</i> .....	339





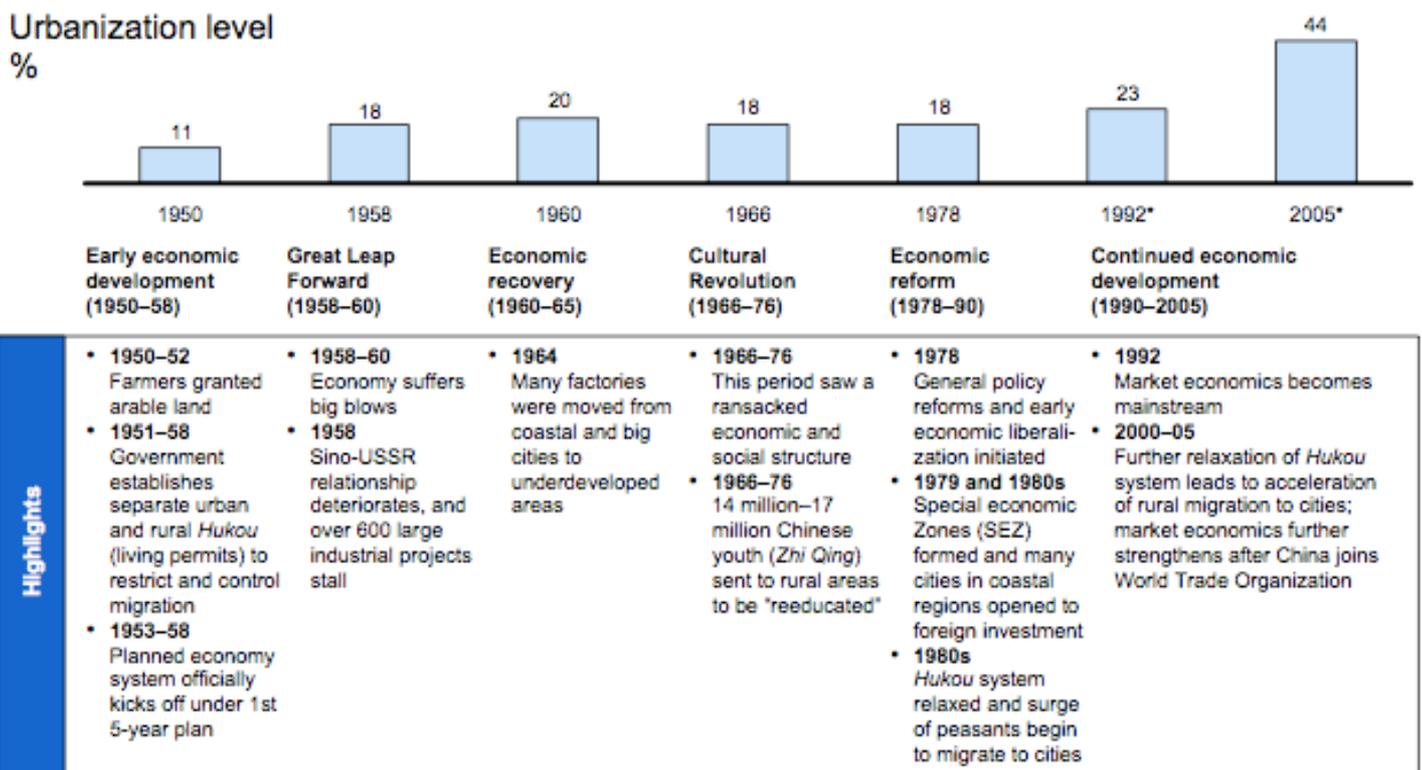


**ASIE (S)**



## 1. Petite histoire de l'urbanisation en Chine depuis les années 1950

L'importance du phénomène urbain chinois et les conséquences que ce phénomène va produire pour l'ensemble de l'humanité impliquent de porter un regard particulier sur cet immense pays. L'histoire de l'urbanisation en Chine ne suit pas en réalité une trajectoire linéaire. Ainsi au début des années 1960, le taux d'urbanisation était plus élevé que dans la décennie suivante marquée par la Révolution culturelle. Si le gouvernement central a été le principal acteur de l'urbanisation, les villes tendent aujourd'hui à être les acteurs de leur propre destin.



L'urbanisation en Chine depuis 50 ans au regard des événements et décisions politiques (source McKinsey Global Institute Analysis)

### **1950-58 : La première phase de développement économique de la République Populaire**

Durant cette période la Chine introduit de nouvelles réformes de la terre et garantit aux paysans des droits sur les terres agricoles. C'est dans cette période qu'apparaît le système d'enregistrement du hukou afin de contrôler l'exode rural et faciliter l'accès aux services urbains pour les nouveaux migrants.

### **1958-60 : Le Grand Bond en avant**

Cette période est marquée par la collectivisation de l'agriculture et les nationalisations dans les secteurs de l'industrie et du commerce. Cette politique conduit à une catastrophe économique et à une famine faisant 10 millions de morts. Cette phase est le début de deux décennies où le taux d'urbanisation va stagner jusqu'à la fin des années 1970.

### **1960-65 : La reprise économique**

Cette période n'est pas marquée par une accélération du processus d'urbanisation. Le pouvoir central concentre alors les investissements sur le développement des provinces les moins développées et sur l'agriculture. C'est ainsi que 26 millions de personnes retournent dans les campagnes entre 1960 et 1963.

### **1966-76 : La révolution culturelle**

Cette période de l'histoire de la Chine voit entre 14 et 17 millions de jeunes chinois renvoyés dans les campagnes pour être rééduqués. L'idéologie anti-urbaine de la révolution culturelle conduit alors à une baisse du taux d'urbanisation sur fond de stagnation économique.

### **1978-90 : Les premières réformes économiques**

Après la mort de Mao Zedong en 1976, Deng Xiaoping ouvre la voie à une aire de réformes et ouvre la Chine aux investissements étrangers. La création de Zones Economiques Spéciales (ZES) ouvertes directement aux investissements directs à l'étranger en est un symbole. Cette période est marquée par le retour des déplacés de la Révolution Culturelle. L'exode rural reste cependant contrôlé par le système du hukou qui permet aux villes de se développer doucement et d'investir progressivement dans des infrastructures.

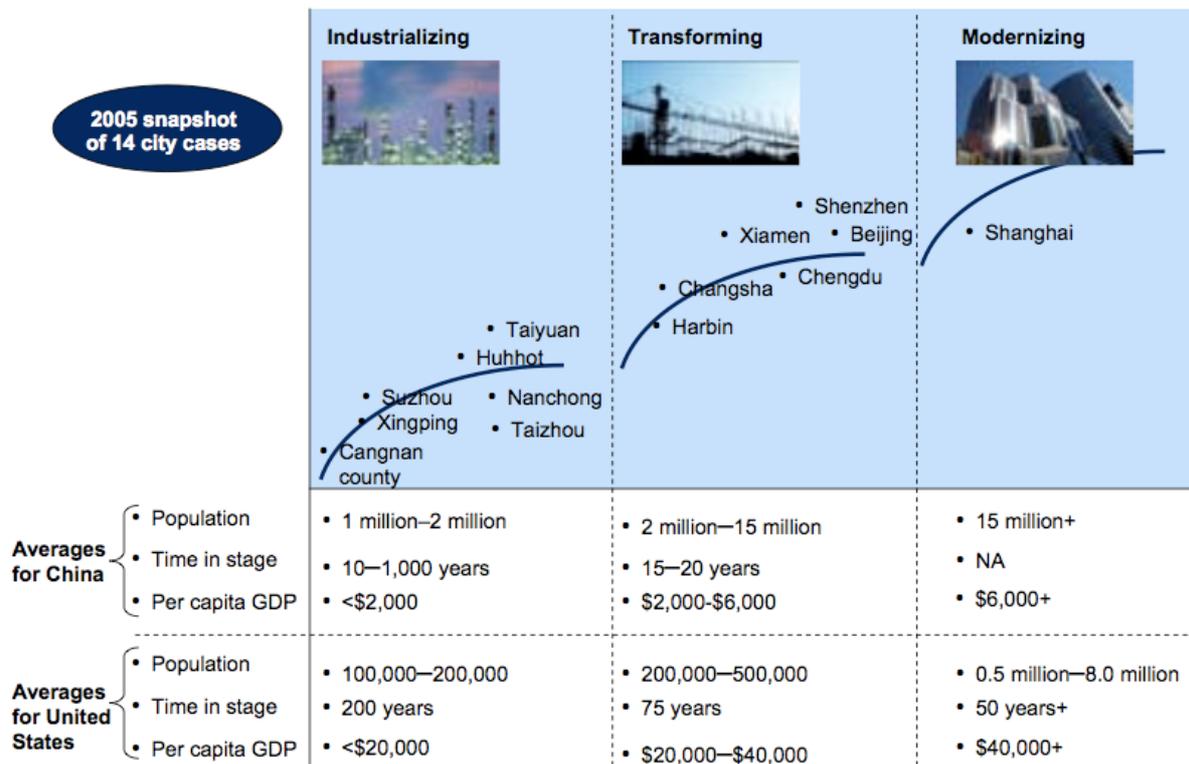
### **Depuis 1990 : La poursuite du développement économique et l'explosion urbaine**

Les réformes économiques s'accélérent, le PIB par habitant passe de 400 à 1550 dollars, et le taux d'urbanisation double en un peu plus d'une décennie. Les politiques de libéralisation économique ont joué un rôle central dans cette explosion des villes. L'entrée de la Chine à l'OMC en 2001 conduit à intensifier les investissements dans les grandes villes littorales. Le développement urbain entraîne une augmentation des disparités territoriales

entre une Chine littorale urbaine, développée et riche, et une Chine de l'intérieur encore largement rurale et pauvre. Entre 1990 et 2005, plus de 250 villes ont triplé leur PIB par habitant et 350 millions de personnes ont quitté la pauvreté.

**Pierre-Emmanuel Becherand**

**LES TROIS PHASES DE DÉVELOPPEMENT DES VILLES CHINOISES  
SELON LE MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE (2010)**





## 2. STANDARD'CITY : Figures de la ville chinoise générique

La Chine propose aujourd'hui un modèle urbain qui n'a plus grand chose à voir avec celui des métropoles européennes du XIX<sup>e</sup> siècle et du XX<sup>e</sup> siècle. Ce modèle de la ville chinoise est marqué, depuis l'ouverture des réformes dans les années 1980, par la diffusion de formes urbaines et d'objets architecturaux dans toutes les villes du pays. La ville chinoise devient « *générique* » : face à l'extension indéfinie d'espaces toujours semblables, l'absence de singularité de chaque ville est de plus en plus frappante pour le visiteur.



Nous pouvons ainsi dresser un petit inventaire de figures de cette ville qui se reproduit sur tout le territoire chinois. La diffusion de ce modèle urbain est poussée par plusieurs facteurs :

- le maintien d'un certain centralisme politique en matière de politiques urbaines ;

- l'arrivée dans les années 1990 d'entreprises étrangères qui se sont implantées dans plusieurs villes à la fois, et l'émergence de firmes chinoises et de promoteurs stimulés par le développement d'un nouveau marché de consommation urbaine qu'ils cherchent à unifier.

Dans les marges du pays (Xinjiang, Tibet, Mongolie intérieure), cette diffusion d'un modèle urbain unique devient un outil politique et participe à un mouvement de sinisation des minorités.

### *L'avènement de la ville générique*

On doit le concept de *ville générique* à l'architecte Rem Koolhaas qui y voit **la disparition des singularités de chaque ville, l'extension indéfinie d'espaces toujours semblables et homogènes, l'évacuation du domaine public, l'avènement d'une architecture fade et lisse**. A travers la présentation de ce que l'on peut appeler « *dix figures de cette ville générique* », nous souhaitons interroger ici cette ville chinoise qui tend à se répéter et à s'uniformiser. Faut-il y voir **l'importation, la reproduction et la diffusion de modèles occidentaux sur l'ensemble du territoire chinois ? Ou doit-on plutôt y lire l'émergence d'une « modernité métissée » à la chinoise** pour reprendre l'expression de l'essayiste Jean-Claude Guillebaud<sup>1</sup> ?

Au regard de ces dix figures de la ville générique qui sont autant de symboles de l'homogénéisation de la ville chinoise, quelle valeur accorder par exemple à la thèse de François Jullien qui défend l'idée que la Chine peut se démarquer du modèle occidental (la vision chinoise du monde étant d'une altérité telle par rapport à l'approche occidentale que le métissage des cultures ne pourra jamais se faire en profondeur) ? Peut-on soutenir encore la thèse d'une « *exception chinoise* » ? Ou faut-il faire le constat d'une « *normalisation* » et d'une mondialisation progressive et croissante de la ville chinoise ? Mais faut-il alors pour autant lier de manière directe mondialisation et occidentalisation ?

Ces dix figures de cette ville chinoise qui se répète nous aident à comprendre les puissants mécanismes à l'œuvre dans la construction de l'espace urbain. Nous pouvons ici faire écho au propos de Gilles Lipovetsky dans « *L'Occident mondialisé : Controverse sur la culture planétaire* » qui nous invite à nous pencher sur les forces « *lourdes* » qui structurent selon lui réellement les cadres de vie : « *C'est moins une "modernité métissée" qui s'annonce qu'une hypermodernité mondiale [...]* S'il s'agit de dire qu'il existe

---

<sup>1</sup> *Le Commencement d'un monde. Vers une modernité métisse*, Jean-Claude Guillebaud, éd. du Seuil, 2008

*des modernités échappant aux principes structurants du monde occidental moderne, la thèse est éminemment discutable, en ce qu'elle donne un poids excessif aux facteurs politiques, culturels et religieux, en même temps qu'elle sous-estime celui d'autres organisation lourdes (économie, science, technique, éducation, individualisation) La vérité est que le processus de modernisation emprunte partout les mêmes voies structurelles. »*

Ces facteurs « *lourds* » d'homogénéisation des modèles urbains sont a priori multiples :

- **ouverture des frontières et importation de modèles ;**
- **phénomène d'occidentalisation et de mondialisation ;**
- mais aussi **phénomène de mondialisation sans occidentalisation, ou occidentalisation sans mondialisation ;**
- **diffusion large de nouvelles techniques et technologies** (l'automobile par exemple) ;
- **logiques de concentration et d'internationalisation de grands groupes** des secteurs de l'industrie, du luxe, de l'immobilier, de la grande distribution ;
- **mobilités croissantes des populations sur l'ensemble du territoire** (voyages d'affaire, migrations, tourisme)
- **émergence de nouveaux responsables publics locaux** qui mettent en œuvre des stratégies d'imitation de « bonnes recettes » entre villes en matière d'urbanisme ou de politique urbaine.

***Première figure : la trame urbaine en damier***

**Les villes chinoises sont mises au carré. Le modèle orthogonal d'un réseau routier en damier se substitue peu à peu à des plans de ville plus libres et à des formes plus organiques. Cette transformation urbaine est un phénomène de masse qui touche jusqu'à la plus modeste et reculée<sup>1</sup> des villes chinoises.**

Deux éléments composent désormais la cité chinoise moderne : le secteur rectangulaire fermé et surveillé - qu'il soit résidentiel, industriel ou tertiaire ; - et un réseau viaire large, tiré au carré et entièrement dévolu à la circulation automobile. Les bulldozers qui éventrent les quartiers anciens pour mieux les quadriller sont mus par un incontestable désir de progrès, mais ils prétendent aussi trouver une justification dans la culture chinoise classique.

Cette justification se trouve notamment dans le *Kaogongji*, texte technique (sorte de "décret d'application") d'une partie disparue du Rituel des Zhou, et auquel il aurait été substitué plus tardivement : l'original daterait du Ve siècle avant Jésus-Christ, le *Kaogongji* aurait trois siècles de moins. Ce texte décrit la création d'une enceinte carrée, encadrant un réseau quadrillé de

---

<sup>1</sup> Voir l'exemple de Kashgar aux marges occidentales du territoire chinois.

voies nord-sud et est-ouest, quadrillage qui s'étend aussi à l'aménagement rural voisin, du moins tant qu'il ne se heurte pas à des formes du relief. Pékin ou Xi'an sont sans doute les deux exemples type de villes capitales millénaires obéissant à une telle organisation en damier.



Banlieue Ouest de Pékin

Cette utilisation de la culture chinoise classique pour justifier les formes de la modernisation urbaine en cours demande d'être analysée et décryptée alors que ces textes et traités classiques étaient uniquement prescrits pour l'édification d'une cité capitale. L'homogénéisation actuelle des paysages urbains, qui conduit presque toutes les villes chinoises à se ressembler, ne peut être expliquée par les seuls facteurs d'un retour à la tradition et d'une volonté des responsables municipaux de redécouvrir les cités des anciens.

**Les moteurs actuels de la mise au carré des villes chinoises sont clairs :**

- **adaptation des centres urbains à l'automobile** par le découpage des quartiers par de larges voies ;

- **rôle croissant des promoteurs dans la fabrique de la ville** : le secteur rectangulaire apparaît comme un support de développement flexible et très rentable pour la construction de programmes qu'ils soient résidentiels, tertiaires ou industriels ;

- **volonté du gouvernement central de mieux contrôler et surveiller l'espace urbain** par une rationalisation de son organisation. Ainsi

une loi dans l'équivalent chinois du code de l'urbanisme et de la construction impose depuis la fin des années 1990 la clôture et le gardiennage privé des secteurs ;

- **manne financière dégagée par ces opérations de modernisation urbaine pour les municipalités** : dans un contexte de déconcentration administrative entamée il y'a une quinzaine d'années conduisant les municipalités à devenir beaucoup plus indépendantes financièrement, le redécoupage des centres urbains est devenu un levier de ressources non négligeable pour les élus locaux qui tendent donc à encourager ce système.

### *Seconde figure : la rue piétonnière*

La rue piétonnière est un bon exemple de l'importation d'un modèle urbain occidental et de sa diffusion sur l'ensemble du territoire chinois. Alors que les centres des villes européennes se piétonnisent depuis la fin des années 1980, le concept de rue piétonnière restait totalement étranger à la culture urbaine chinoise jusqu'au début des années 2000.



De Nankin à Shanghai en fin de journée

**La rue piétonnière a réellement été « inventée » en Chine en 2000** lorsque la municipalité de Shanghai ouvre un concours international pour le réaménagement de la partie de la rue de la célèbre rue de Nankin comprise entre le Bund et le Peace Hotel. L'agence d'architecture française Arte Charpentier est alors désignée lauréate et propose un nouveau réaménagement de cette artère désormais réservée au piéton. L'opération est un succès. Sur

1,2 kilomètre, la rue concentre restaurants, grandes enseignes, centres commerciaux, petites boutiques et vendeurs ambulants.

Dans les années qui suivent, Pékin cherche très vite à reproduire ce modèle avec la piétonisation des rues de *Wangfujing* et de *Jan Dajie*. Ces deux rues sont aujourd'hui bordées de grands magasins et de centres commerciaux et sont très animées à toute heure du jour comme de la nuit. Vient ensuite la rue *Shang Xia Jiu Lu* à Canton, puis en seulement quelques années, des rues piétonnières dans la majorité des villes chinoises, y compris dans des villes de petite taille.

La municipalité de Wuchang située tout au Nord du pays dans la province du Heilongjiang annonce même aujourd'hui la construction de la plus longue rue piétonnière du monde. Partout l'homogénéisation de l'espace public est à l'œuvre autour de ce modèle devenu en quelques années une « *recette* » reproductible à l'infini. Mêmes mobiliers urbains, mêmes pavages, mêmes enseignes et fast-food de part et d'autre de la rue, mêmes vendeurs ambulants, mêmes petits trains touristiques sur pneus : la piétonisation, conçue en principe pour préserver, ne fait plus que canaliser des flux de piétons condamnés à détruire avec leurs pieds ce qu'ils sont censés révéler... L'espace public y perd toute singularité, annihilant les possibilités de surprise et de découverte, pourtant à l'essence même de l'expérience urbaine. **La rue piétonnière se fait alors simple outil au service de la consommation de masse.**

### *Troisième figure : la place Tien An Men (bis) et son écran géant*

**Le développement récent de places au centre de très nombreuses villes chinoises sur le modèle de la place « Tien An Men » à Pékin est à rapprocher de la multiplication des rues piétonnières** décrite ci-dessus. Toutes ces places ont été percées récemment dans des zones autrefois bâties. Elles offrent toutes les mêmes caractéristiques organisées autour d'une vaste étendue régulière (carré ou rectangulaire) et pavée (dallage de marbre ou de granit poli) sensée conférer à la ville ainsi remodelée une centralité nouvelle autour des valeurs de la nation chinoises.

Ces valeurs sont exprimées par la mise en place d'objets précis chargés de sens : un monument (statue géante de Mao, colonne des « *héros de la révolution* » ou des « *héros du peuple* » symbole de l'unité du peuple chinois, etc.) et un écran numérique géant. Ce dernier apparaît comme un dispositif répété qui diffuse à la fois de la publicité, des informations municipales, des films chinois, ou des épopées de la Longue marche et tente de faire oublier la répression meurtrière dont la place Tien Am Men fut le siège. Les dimensions sonores et les images que renvoie un espace public sont finalement aussi importantes que l'espace physique lui-même qu'ils complètent. Ainsi à côté de la multiplication des rues piétonnières, la généralisation de ce type de place participe à une certaine homogénéisation des espaces publics sur tout le territoire et à la définition d'un modèle d'espace public pour la ville chinoise.

*Quatrième figure : le quartier d'affaires et ses tours*

Le terme « *quartier d'affaires* » désigne une zone où les équipements tels que les immeubles de bureaux, d'appartements et les hôtels sont conçus pour répondre à de grands besoins en services financiers, commerciaux, d'information et intermédiaires, avec un réseau de transport et de communication parfaitement organisé, permettant une activité commerciale hautement productive et très rentable. Ces quartiers, partie intégrante d'une ville zonée et segmentée, est un des symboles de la ville globale décrite par Saskia Sassen. Depuis les années 1990, et la construction du quartier pionnier de Pudong à Shanghai, ces zones se multiplient dans toutes les métropoles chinoises, qu'elles soient de premier rang (Pékin, Canton) ou de second rang (Nankin, Chongqing, Shenzhen, Tianjin, etc.).

A Shanghai, en 1990, le district de Pudong ne comprenait que quelques abris de riziculteurs, des chantiers navals et des hangars. Après des décennies d'absence de politique d'aménagement sur ces terres de la rive Ouest du Huangpu, le gouvernement chinois décida d'ouvrir une « *zone économique spéciale* » dans le district, favorisant l'essor d'un grand quartier d'affaires, nommé Lujiazui. En 15 ans, plus de 8 000 sociétés chinoises et étrangères s'établirent dans le quartier aux côtés de grands hôtels internationaux. Au cours de cette période, et suivant la dynamique du quartier d'affaire, plus de 1,5 million de Chinois se sont établis à Pudong dont la croissance économique annuelle dépassait les 17% au début des années 2000.

Ce quartier est devenu aujourd'hui un des symboles de l'essor économique chinois avec ces tours-totems comme la Perle de l'Orient (1995, 468 mètres), la tour Jin Mao (1996, 420 mètres et 88 étages), le Shanghai World Financial Center (2008, 492 mètres et 101 étages) et le Shanghai Center (projeté en 2013, 632 mètres et 127 étages). **Importée d'un modèle urbain occidental du XXe siècle, la tour en Chine devient un outil de marketing urbain, vecteur de signes de puissance et de réussite économique.**



Dès l'entrée du musée de « l'urbanisme » à Shanghai, cette maquette géante illustre de façon presque caricaturale ce culte de la tour considérée comme un totem, un objet, une marque, voire un bijou.

A Pékin, le schéma de construction du quartier d'affaires dans la zone située entre le deuxième et le troisième périphérique à l'est de la ville a été intégré au plan général d'urbanisme de la municipalité en 1993. Très vite **l'objectif affiché a été d'attirer des *stars architectes* pour proposer, dans un premier temps, un schéma directeur, puis ériger des tours.** Aujourd'hui, plus de 300 tours ont été construites dans le nouveau quartier d'affaires. La plus célèbre d'entre elles est aujourd'hui la tour de la télévision chinoise (CCTV) dessinée par Rem Koolhaas : cet objet purement formel et insaisissable est doté d'un impact visuel très fort. Surnommé le *donut* par les habitants de Pékin, la tour, qui se veut être une anti-tour pour son concepteur, exacerbe une image de puissance par son architecture qui défie les lois de la pesanteur.



La tour CCTV dans le quartier d'affaires de Pékin

Précurseurs du développement de dizaines de quartiers d'affaires dans toutes les villes importantes du pays, les *Central Business Districts* (CBD) de Shanghai et Pékin, illustrent la formation de centres transterritoriaux sur le territoire chinois. **Ces centres mettent en rapport les villes globales entre elles et expriment une des facettes du nouveau capitalisme marqué par la standardisation des environnements.** Ainsi, la structure des entreprises flexibles nécessite un environnement physique qui puisse rapidement être reconfiguré : le bureau se réduit à un terminal, l'architecture devient enveloppe<sup>1</sup>. Alors que l'extérieur de l'édifice est surchargé d'ornementations à

---

<sup>1</sup> Richard Sennett, « La civilisation urbaine remodelée par la flexibilité », *Manière de voir, Le Monde diplomatique*, n°114, Décembre-Janvier 2011.

l'instar de la tour Jin Mao à Shanghai, les espaces intérieurs sont toujours plus neutres, standardisés, et susceptibles de reconfigurations immédiates.

***Cinquième figure : la gare et l'aéroport de verre et d'acier***

La Chine représente aujourd'hui 10% des activités du groupe français AREP, filiale de la SNCF spécialisée dans la conception des lieux de mobilité. Pour son directeur général, Etienne Tricaud, qui œuvre en Chine depuis maintenant 10 ans, l'importation de modèles urbains occidentaux est une nécessité : « *Aujourd'hui pour faire face aux énormes besoins en construction et en aménagement urbain, la Chine importe des modèles architecturaux et urbains. Il n'y a pas de honte à cela. L'architecture italienne a envahi toute l'Europe à la Renaissance. Lorsque l'on se promène à Cracovie, on se croirait parfois en Toscane, et personne n'y voit rien à redire* ».

**Gares et aéroports sont des bons exemples d'objets urbains importés et reproductibles à souhait, vendus clef en main par de grands groupes occidentaux, et porteurs d'une image de modernité homogène et aseptisée.** Le marché est porteur : la Chine a construit six nouveaux aéroports en 2009, ce qui porte leur nombre total à 166 pour l'ensemble du pays, 78 nouveaux aéroports seront inaugurés d'ici 2020.

Le quartier de la gare de Xizhimen à Pékin, la gare de Shanghai Sud, la gare de Nankin, la gare Est de Chengdu, la gare de la zone industrielle de Suzhou, la gare de Qingdao, l'immense gare de Wuhan, ou les nouveaux aéroports Shanghai – Pudong ou de Pékin (dont le terminal est le plus grand du monde) alimentent **la diffusion d'une architecture internationale et mondialisée, une architecture instantanément et totalement oubliable, sans aucune chaleur, filtrée et contrôlée.**

***Sixième figure : le centre « ancien » touristifié***

**La reconversion des centres anciens en zone touristique tend à devenir une pratique courante dans les villes chinoises dotées d'un minimum de patrimoine.** Avec le développement du tourisme intérieur chinois, il s'agit désormais d'exploiter au mieux l'espace urbain comme une ressource touristique. Les recettes sont simples et sont appliquées partout de la même manière : la délimitation d'une zone plus ou moins importante à valoriser, le délogement partiel ou total de la population, la destruction puis la reconstruction de l'ancien dans un style exacerbant les traits de l'architecture d'origine (au mieux il s'agit de « *rénovation* »), l'implantation de franchises commerciales (Starbucks, magasins de souvenirs, etc.) et parfois la fermeture complète de la zone avec instauration d'un ticket d'entrée.

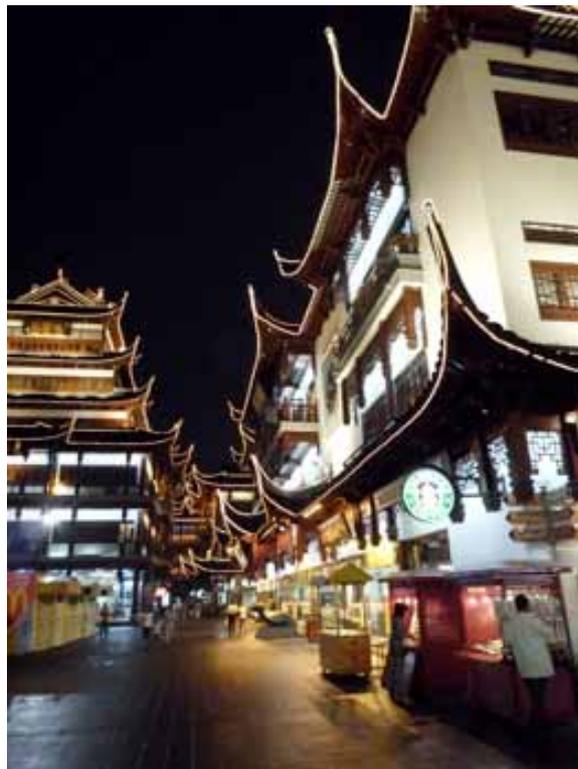
Ainsi se construit un espace touristique « *clef en main* », capable de dégager des recettes substantielles et de recréer un imaginaire. Ce phénomène participe à ce que l'on pourrait appeler une « *disneylandisation* »<sup>1</sup> de la ville chinoise : la création d'univers qui n'ont jamais existé que dans l'imagination des

---

<sup>1</sup> *La planète disneylandisée*, Sylvie Brunel, Editions Sciences Humaines, 2006

visiteurs, la réinvention d'un patrimoine factice et simulé<sup>1</sup> qui n'a plus rien de réel ou d'historique, la sanctuarisation d'un lieu dédié à une activité unique (le tourisme), la mise en scène d'un passé rendu spectaculaire. Souvent, notamment dans les villes marquées par une histoire forte et une identité propre (villes de minorités, villes des marges chinoises : Tibet, Xinjiang, Mongolie intérieure) **la réhabilitation des centres anciens consiste à superposer des pastiches architecturaux « chinois » aux témoins existant liés aux cultures locales.** On comprend ici toute l'ambiguïté de la notion de patrimoine en Chine notamment en matière de conservation du bâti et du paysage urbain.

Dans une civilisation qui a toujours détruit ses villes, et qui tend à conserver son passé plus dans l'écriture que dans la pierre (la ville est le lieu de l'impermanence), il est intéressant de souligner l'instrumentalisation de la notion de patrimoine faite lors de ces rénovations de centres touristiques : **le patrimoine urbain se vend comme un produit adapté au consommateur, en même temps qu'un luxe importé d'Occident.** Ce phénomène mondial dépasse bien évidemment le cas de la Chine et il est, ici comme ailleurs, un corollaire du développement des sociétés urbaines en demande de récits. L'engouement des sociétés urbaines modernes pour « *le Patrimoine* » répond ainsi à cette demande<sup>2</sup>.



Aux abords des jardins Yu, la vieille ville chinoise de Shanghai entièrement reconstruite et dédiée au tourisme

---

<sup>1</sup> *Simulacres et simulation*, Jean Baudrillard, Editions Galilée, 1981

<sup>2</sup> *Françoise Choay, Le patrimoine en question*, Seuil, 2009

***Septième figure : le quartier branché de xintiandi***

Autre figure emblématique de la ville générique en Chine : le **quartier à la mode et branché** de *Xintiandi* (littéralement « *Nouveau cosmos* »). Créé à Shanghai en 2004 par le promoteur Hongkongais *Shui On Land*, cette opération immobilière concentre commerces, restaurants, cafés, bars et discothèques dans une ancienne courée<sup>1</sup> réhabilitée, engendrant le déplacement de 2500 familles. Le quartier s'organise autour d'un espace piétonnier central qui irrigue un ensemble d'établissements haut de gamme intégrés dans de petits immeubles de deux niveaux dont seules les façades ont été conservées lors de la réhabilitation. Ce bloc est devenu le quartier à la mode des locaux et des touristes (les jeunes mariés viennent même s'y photographier le week-end), alliant ainsi réinvention patrimoniale et rentabilité commerciale.

Cette opération de prestige a ensuite été imitée rapidement dans les autres grandes villes de Chine. Désormais on trouve un tel quartier à Hangzhou sur les bords du lac de l'Ouest appelé *Xihu Tiandi*, à Chongqing où un vrai-faux village pittoresque a été reconstruit sur les bords du Yangtze (*Chongqing Tiandi*), à Wuhan dans un ensemble d'immeubles datant du début du XXe siècle (*Wuhan Tiandi*), à Dalian dans un ensemble récent répondant aux codes du *New Urbanism* (*Dalian Tiandi*), à Foshan en bordure de la vieille ville chinoise (*Foshan Lingnan Tiandi*). Les clefs du succès sont à chaque fois identiques : piétonisation, cafés et restaurants chers et branchés, boutiques à la mode, aspect village reconstitué.



Quartier de Xintiandi à Shanghai

---

<sup>1</sup> Les courées shanghaiennes ou *lilongs* sont des ensembles résidentiels construits dans les années 1860-1930. Ces parcelles sont traversées par un réseau hiérarchisé de voies internes et de cours intérieures, isolé de la rue par une ceinture de commerces.

### *Huitième figure : l'hypermarché Carrefour*

**Le formidable développement du groupe Carrefour en Chine illustre avec force l'homogénéisation en cours de l'offre commerciale qui participe pleinement à la construction de la ville générique chinoise.**

Carrefour s'est implanté en Chine en 1995. Le distributeur y compte aujourd'hui plus de **cent cinquante hypermarchés** répartis dans toutes les grandes villes du Pays. En chinois, Carrefour a été traduit par *Jia le fu*, signifiant « *bonheur et prospérité pour la famille* », le groupe orientant sa stratégie de développement sur l'émergence d'une classe moyenne urbaine, la croissance rapide de la société de consommation, et le désir des chinois de trouver en un seul point une grande quantité de produits à bas prix. Ce commerce moderne ne s'adresse qu'à moins de 20 % de la population chinoise aujourd'hui, mais le potentiel de développement est encore très important. « *La grande consommation s'est développée en 40 ans aux Etats-Unis, en 20 ans en France et en 10 ans en Chine* » note ainsi le sociologue de la consommation Dominique Desjeux.



Enseigne Carrefour à Kunming (Yunnan)

Le développement de Carrefour en Chine s'est accompagné de nombreuses transformations dans les modes de vie. Le tissu commercial des villes chinoises a toujours été marqué par la diversité et le fort maillage d'un réseau de petits commerces individuels, bien intégrés au bâti résidentiel, entraînant de fait des habitudes de consommation quotidiennes marquées par la fragmentation des achats. Il est ainsi dans les habitudes chinoises de faire ses courses quotidiennement tôt le matin dans les nombreux marchés de rue et

d'y revenir le soir pour acheter de quoi préparer le dîner. L'importation du concept d'hypermarché en Chine par Carrefour change la donne : le groupe français a réussi à convertir les consommateurs chinois au mode d'« *achats groupés* ». L'hypermarché est également devenu un lieu dans lequel les gens aiment venir flâner et passer du temps.

**Les transformations touchent également les paysages urbains qui sont de plus en plus marqués par la répétition d'architectures commerciales de faible qualité et par les affichages publicitaires des grandes enseignes. Les hypermarchés contrairement à l'Europe sont placés à l'intérieur des villes chinoises.** Il y en a ainsi dix dans le centre de Shanghai et sept dans le cœur de Pékin : 40% des clients viennent y faire leurs courses à vélo ou à pied. L'irruption des autres géants depuis ces dernières années tels que Walmart ou Auchan ne fait que renforcer ce modèle qui repose sur une architecture uniforme, peu écologique et faiblement intégrée aux tissus urbains préexistants.

#### *Neuvième figure : les Fast-Food*

L'ouverture de centaines de *Fast-Food* dans toutes les villes du pays au cours de la dernière décennie, illustre avec force l'ouverture de la Chine à la société de consommation. Les consommateurs chinois n'ont jamais autant eu le choix : KFC (en Chine depuis 1987), Mac Donald's (en Chine depuis 1990), Pizza Hut (en Chine depuis 1990), Starbucks (en Chine depuis 1999), Burger King (en Chine depuis 2005), sans oublier la marque de fast food Dico's 100% chinoise mais copie conforme du modèle de restauration rapide à l'occidental (lancée en 1994).

Ce qui frappe dans le développement de cette restauration rapide importée d'Occident, c'est **l'extraordinaire rapidité de diffusion du modèle sur l'ensemble du territoire chinois en moins de deux décennies et la « normalisation » d'une consommation quotidienne dans ces restaurants qui est entrée dans les modes de vie des citadins.** Lorsque le premier fast food ouvrait en 1987 non loin de la place Tien An Men, le restaurant était considéré par les chinois comme un moyen d'expérimenter une nouvelle manière de se restaurer venue d'Occident : Vingt ans plus tard, KFC compte plus de 2000 restaurants dans 400 villes, l'enseigne emploie plus de 200 000 personnes, conduisant à faire de KFC la plus grande chaîne de restauration en Chine (à côté de cela Mac Donald's ne compte « que » 800 restaurants en Chine). La croissance extraordinaire de ce marché des fast food conduit une fois de plus à homogénéiser l'espace urbain sur l'ensemble du territoire urbain. Dans toutes les villes, KFC, Mac Donald's ou Pizza Hut fonctionnent avec leurs logos comme autant de repères de la ville générique dans le paysage urbain.

***Dixième figure : le grand événement mondial***

Depuis quelques années la ville chinoise se construit autour de grands événements : Jeux Olympiques de Pékin en 2008, Jeux Asiatiques à Canton en 2010 et Exposition universelle de Shanghai en 2010. L'organisation d'un grand événement mondial devient pour les responsables publics un outil puissant d'aménagement et de régénération urbaine, en même tant que le support de stratégies de marketing urbain. **Ces grands événements conduisent également à une certaine homogénéisation des espaces urbains en véhiculant des valeurs, des imaginaires et des images d'une ville mondialisée fondée sur des recettes facilement reproductibles.** Pour le visiteur étranger, la ville chinoise cesse alors de proposer de l'inconnu et de l'inattendu.

**Pierre-Emmanuel Becherand**

Bibliographie

- JEAN-CLAUDE GUILLEBAUD « *Le Commencement d'un monde. Vers une modernité métisse* », Seuil, 2008
- HERVÉ JUVIN, GILLES LIPOVETSKY, « *L'Occident mondialisé : Controverse sur la culture planétaire* » Grasset, 2010
- RICHARD SENNETT, « *La civilisation urbaine remodelée par la flexibilité* », Manière de voir, Le Monde diplomatique, n°114, Décembre-Janvier 2011
- SYLVIE BRUNEL, « *La planète disneylandisée* », Editions Sciences Humaines, 2006
- JEAN BAUDRILLARD « *Simulacres et simulation* », Editions Galilée, 1981
- Françoise Choay, « *Le patrimoine en question* » Seuil, 2009
- DESJEUX DOMINIQUE, YANG XIAO MIN, « *Chine, comment créer un marché en Chine* » Carrefour, jia le fu, Guangzhou, film avi file, durée 25 minutes, 2008



### **3. WUXI et ses banlieues résidentielles : logiques, paradoxes et contradictions d'un urbanisme non durable**

Wuxi et sa banlieue nous permettent d'aborder **la question de l'étalement urbain** dans une ville de 6 millions d'habitants, située à 120 kilomètres à l'Ouest de Shanghai dans la riche province du Jiangsu. **Les périphéries de Wuxi constituent un bel exemple de production d'un urbanisme ordinaire dans une ville chinoise ordinaire.** Ville industrielle et intermédiaire dans la hiérarchie des cités chinoises, la ville est peu connue en Occident. Ce portrait de banlieues ordinaires nous permet d'interroger **le développement des territoires urbains en périphérie des villes chinoises, là où se concentre aujourd'hui l'essentiel des transformations et des nouvelles constructions, là où est « absorbé » l'essentiel de la croissance urbaine.**

#### *A l'ombre de Shanghai*

Les villes chinoises ont connu ces dernières années de profondes mutations. **L'étalement croissant de l'espace bâti conjugué au développement accéléré des périphéries** constituent sans doute la traduction la plus visible de ces transformations, a fortiori pour l'observateur de passage découvrant la ville dès son arrivée à l'aéroport, c'est-à-dire par ses franges. Ainsi entre 1980 et 2004, pas moins de 114 000 km<sup>2</sup> de terres agricoles ont été pris par l'extension urbaine sur l'ensemble du territoire chinois, ce que les chinois désignent par l'expression imagée *tan da bing*, « faire une grande crêpe ». Au moment où s'opère ce processus d'urbanisation sans précédent, nos interrogations portent sur l'émergence de nouvelles formes d'urbanisation en périphérie urbaine, et ses conséquences au regard du développement durable.

Wuxi, ville intermédiaire de la Chine littorale avec environ 6 millions d'habitants, située sur le grand canal à 120km à l'Ouest de Shanghai dans la région très prospère du bas Yangzi (province du Jiangsu), constitue pour nous un laboratoire idéal où développer ces interrogations, d'autant que la ville fait figure de ville chinoise ordinaire et « *standard* », inconnue et dans l'ombre de Shanghai, dont la taille peut surprendre. Simple bourgade de 300 000 habitants jusqu'aux années 1960, la ville, très bien reliée à Nankin et Shanghai par un train express (elle est d'ailleurs surnommée « *la petite Shanghai* »), connaît aujourd'hui un développement fulgurant suite à une phase d'industrialisation forcée. Classée en 2008 neuvième ville la plus riche de Chine, Wuxi est devenue un centre industriel (textile essentiellement) majeur de la province du Jiangsu, la conduisant à faire face à une croissance urbaine sans précédent.

Ces mutations accélérées impliquent un étalement urbain toujours plus important, d'autant que la construction de nouveaux immeubles de bureaux, d'hôtels ou de logements de haut standing dans le centre-ville impose à une

grande partie des résidents de gagner les proches ou plus lointaines banlieues. Cet étalement transforme les paysages de manière très rapide, participant à la reconversion de la terre et « vampirisant » les terres agricoles, alors que l'étalement urbain était proche de zéro pendant la révolution culturelle de 1966 à 1976. D'après les estimations de Jiyuan Liu, fondées sur la comparaison de relevés satellites entre 1990 et 2005, c'est près de 990 km<sup>2</sup> qui ont été conquis par l'urbanisation sur le territoire municipal de Wuxi dont la superficie totale est de 4787,61 km<sup>2</sup> (soit tout de même l'équivalent de près de **quatre fois les frontières administratives de la ville de New York**)<sup>1</sup>.



Les chiffres qui nous ont été communiqués au bureau de l'urbanisme de la ville illustrent la progression continue de cet étalement urbain depuis l'ouverture aux réformes lancées il y a bientôt trente ans : entre 1980 et 1990 : près de 78% de toutes les nouvelles constructions se trouvent dans les districts périphériques. Les districts centraux de Wuxi ont ainsi perdu près de 20 000 habitants quand les périphéries en gagnaient plus de 500 000. Entre 1990 et 2000, le phénomène s'amplifie : le centre a perdu plus de 40 000 habitants quand la périphérie en gagnait près d'un million. Selon les calculs de Yixing Zhou, Laurence J. C. Ma, 84% des nouvelles constructions en Chine se situent aujourd'hui en périphérie des villes<sup>2</sup> : c'est dire si Wuxi suit un modèle de développement comparable aux autres villes chinoises. Les processus de sectorisation, qui quadrillent et encadrent cet étalement, tendent à enfermer l'essentiel des nouvelles constructions dans des blocs uniformes d'environ 10 hectares.

**L'apparition dans les espaces périphériques de Wuxi de secteurs résidentiels, enclos et gardés**, constitue dès lors probablement le trait le plus marquant des reconfigurations spatiales à l'œuvre dans cette ville depuis les premières réformes du droit de propriété en Chine lancées par Deng Xiaoping au

---

<sup>1</sup> Liu Jiyuan, 2005, « China's Changing Landscape : Large-Scale Land Transformations Estimated with Satellite Data », *Geophysical Research Letters* 32, janvier 2005

<sup>2</sup> Zhou, Y., Ma, L.C., 2000, « Economic Restructuring and Suburbanization in China », *Urban Geography* 21, n°3, 2000

début des années 1980. Ainsi, le secteur résidentiel, emblème de l'ouverture au secteur privé, est devenu, au côté du grand centre commercial et du parc à thème, le symbole d'un nouvel urbanisme périphérique et de l'étalement urbain croissant des villes chinoises. C'est ce symbole que nous souhaitons explorer à Wuxi au regard des problématiques liées au développement durable, en menant dans cette note une analyse centrée sur le modèle urbanistique à l'origine de ces secteurs. L'objectif est de montrer que ce modèle, porté par la planification d'un réseau viaire orthogonal en grille, s'inscrit en tension entre des logiques sociales, économiques et environnementales, parfois paradoxales, souvent contradictoires.

Nous partirons ici de l'hypothèse que le réseau de voirie structure sur la longue durée l'organisation de ces périphéries, portant les fronts de l'urbanisation. L'étalement urbain continu que connaît la ville de Wuxi montre ainsi que **les créations de voiries font traces, s'impriment sur le territoire pour en constituer la trame élémentaire. C'est cette trame qui serait à l'origine de la morphologie du secteur résidentiel, encadrant et structurant la forme urbaine**, et c'est cette trame qu'il convient donc ici d'interroger. Comment comprendre l'avènement de cet urbanisme dessiné uniquement pour l'automobile ? Quelles en sont les logiques économiques ? Quel en est l'impact environnemental ? Peut-on ignorer la réalité de cet urbanisme de secteur au motif qu'il apparaît comme un urbanisme non durable, antithèse du modèle de la « *ville compacte* » aujourd'hui tant louée par les architectes occidentaux ?

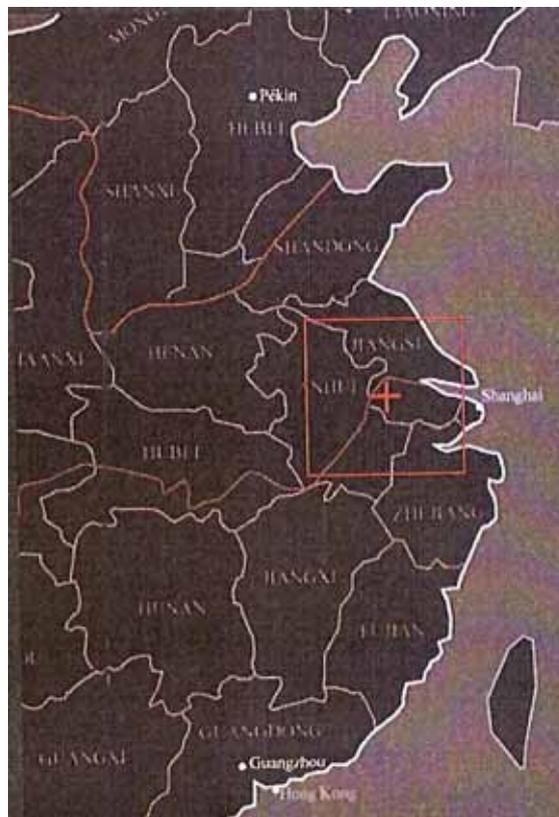




Image satellite de la ville de Wuxi bordée au sud-ouest par le lac Tai Hu

Wuxi est une ville carrefour, située à la croisée de l'axe Shanghai – Nankin et du Grand canal, la ville s'est développée à partir d'un tracé historique délimité par une muraille circulaire et dévolu aux échanges et aux activités commerciales (zone dense au centre de la carte). L'étalement urbain se manifeste par des fronts d'urbanisation « au contact », situés en moyenne dans un rayon de 10km du centre-ville historique. Cette croissance urbaine est marquée par une rationalisation accrue de l'espace et l'avènement de périphéries largement découpées et irriguées par une trame viaire orthogonale.

#### ***Produire de la ville non compacte : l'urbanisme de secteur***

Dans la lignée de l'architecte-urbaniste David Mangin, on peut dire que **l'urbanisme de secteur est une grille de lecture incomparable pour comprendre, rationaliser, voire amender les dynamiques territoriales contemporaines dans les espaces urbains périphériques**<sup>1</sup>. Le secteur est au cœur de l'articulation entre tracés, voiries, foncier et règles d'édification, bref, au cœur de ce qui structure les modes de production de la ville. La forme du secteur résidentiel fournit donc un cadre d'analyse pertinent pour comprendre les recompositions à l'œuvre et interroger les logiques qui la sous-tendent (économiques, environnementales, sociales).

A partir des travaux de David Mangin, on peut rattacher ici les observations que nous avons menées à Wuxi à l'urbanisme de secteur tel qu'il a été défini par Le Corbusier à la fin des années quarante, proche de la motorway box des urbanistes britanniques des années cinquante. Le Corbusier définit le secteur comme un périmètre bordé de voies réservées exclusivement aux circulations mécaniques, les V3 : « *Elles n'ont pas de trottoir, aucune porte de*

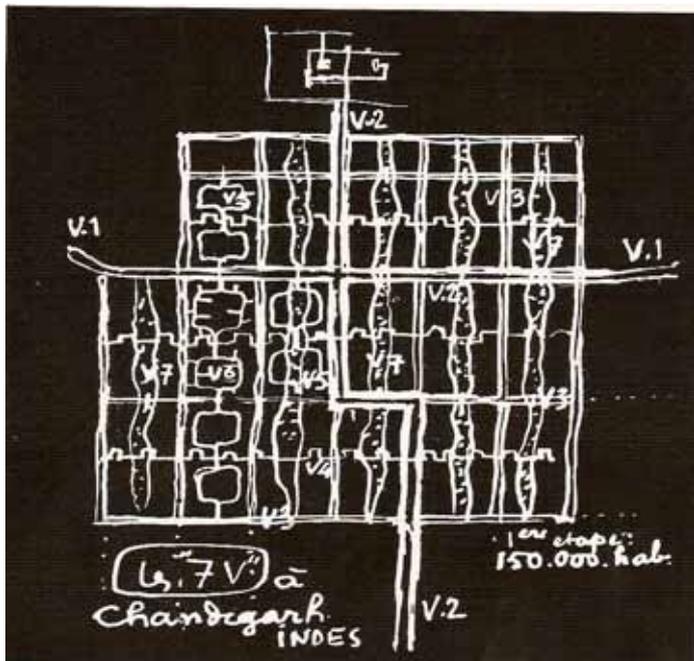
---

<sup>1</sup> Mangin, D., 2004, *La ville franchisée*, Paris, La Villette, 2004

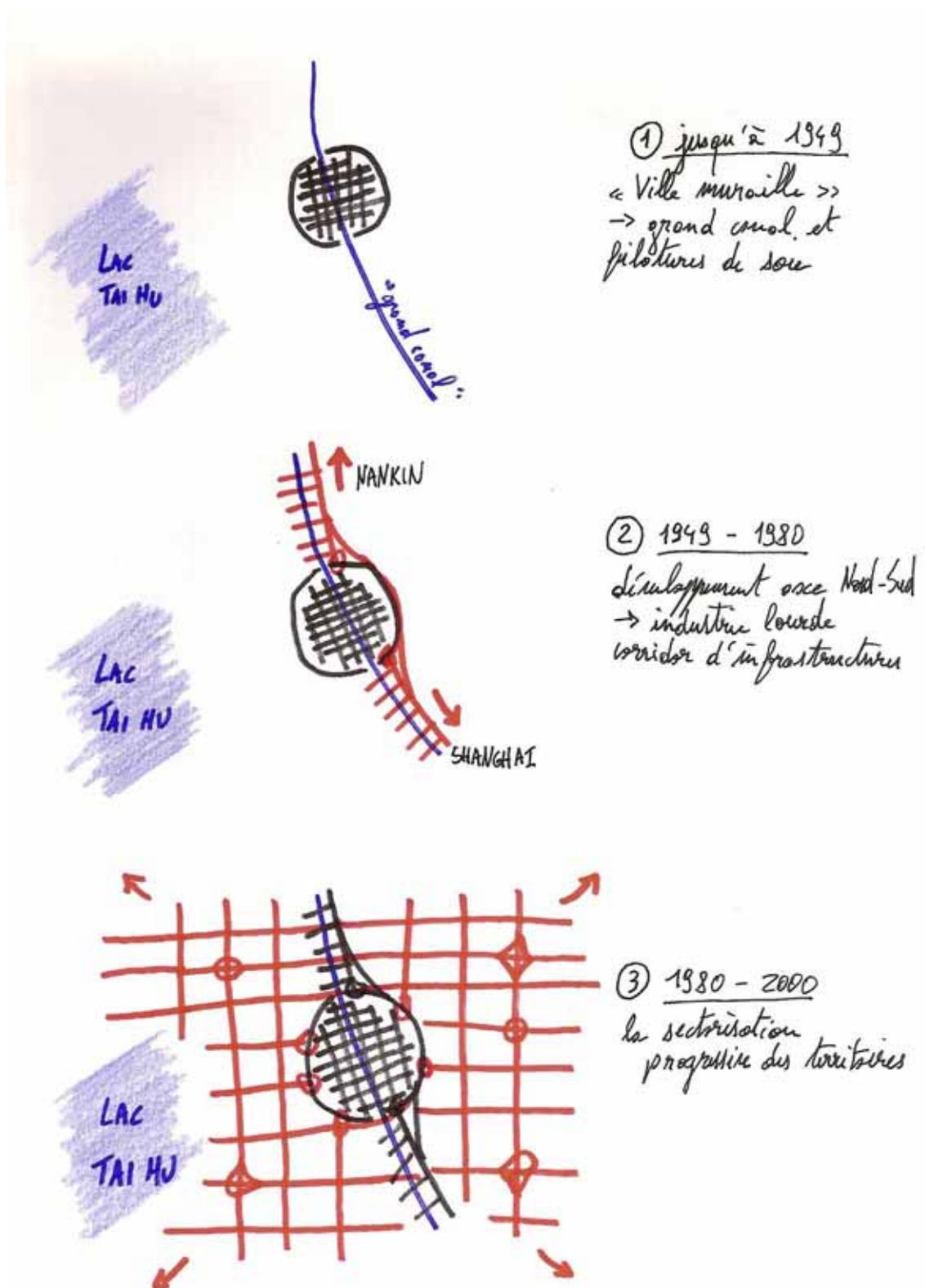
maison ou d'édifice n'ouvre sur elles, des feux de couleur régulateurs sont disposés tous les 400 mètres, permettant ainsi aux véhicules une vitesse considérable. La V3 a pour conséquence une création moderne de l'urbanisme : le secteur ». Le secteur marque donc de manière décisive, et dès l'origine, une rupture d'échelle de la maille urbaine, du rôle de la voirie, de la dimension des programmes. **Ces logiques autoroutières qui maillent, irriguent et découpent les territoires périphériques sont surdéterminantes en matière de paysage, d'aménagement urbain, de valeurs foncières et d'impact écologique.**

A partir des relevés satellites de 2006, nous avons pu dénombrer près de **310 secteurs résidentiels** sur le territoire métropolitain de Wuxi. A l'aide d'une estimation moyenne de population par secteur résidentiel établie après la saisie du profil de vingt secteurs, on peut évaluer à près de 900 000 le nombre de personnes vivant dans ces secteurs résidentiels sur les trois millions que comptent les districts urbains de Wuxi. Environ un tiers des habitants de Wuxi vivrait ainsi dans un secteur résidentiel, et même si ce comptage est loin d'être absolument exact, il nous donne bien une idée de l'ampleur du phénomène.

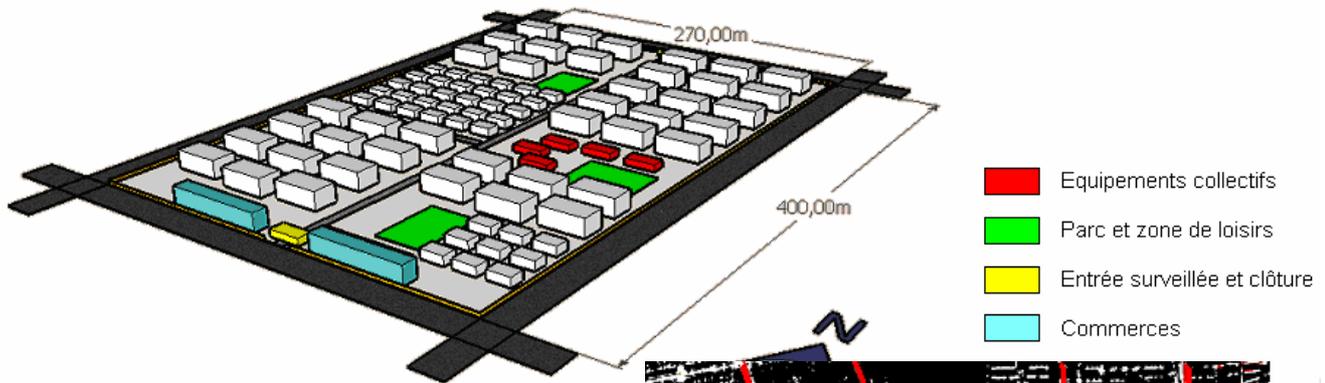
Il existe donc bien une sorte d'« attraction étrange » du secteur qu'il convient de comprendre, amenant in fine à la sectorisation de tout projet urbain, et y compris à la sectorisation des projets inspirée de la conception continue de la ville européenne qui cherchent pourtant à s'en soustraire. **Les projets résidentiels construits depuis une vingtaine d'années sont donc englobés dans ce vaste processus de sectorisation des territoires périphériques, qui rationalise, structure et uniformise l'espace urbain, en répétant à l'infini sa trame orthogonale.**



Les 22 secteurs du Corbusier à Chandigarh et une photo aérienne d'un secteur résidentiel à Wuxi



Croissance schématique de la ville de Wuxi ; de la ville muraille à la ville sectorisée (schéma PE Bécherand)



© PE BECHERAND



Périphérie Est de Wuxi, district de Xishan

(Autoroutes et 2 x 2 voies)

### *Un paradigme de la ville efficace et rentable ?*

Quelles ont été les logiques économiques qui ont abouti à l'émergence de cet urbanisme de secteur dans les périphéries de Wuxi ? L'introduction progressive de la promotion privée à partir des années 1980 est un élément clef pour qui veut comprendre les nouvelles configurations spatiales exacerbées des espaces périphériques. **L'idéologie conjuguant capitalisme et communisme semble avoir produit une substance urbaine entièrement nouvelle.** La réforme du droit d'utilisation du sol et la reconversion du secteur de l'immobilier

résidentiel à l'économie de marché (1980-2005) a permis l'ouverture d'un marché immobilier fleurissant, laissant augurer de substantiels profits pour les promoteurs. La construction de secteurs résidentiels relève principalement de *developers* qui, après études de marché, ciblent et investissent à la hauteur du produit. Les terres agricoles aux franges de la ville, legs de l'anti-urbanisation maoïste, constituent alors une table rase sur laquelle les promoteurs peuvent aisément spéculer et construire un nouvel empire suburbain, le dédommagement et la relocalisation des populations vivant sur ces terres agricoles ne constituant pas vraiment un obstacle.

**Les enclaves résidentielles renvoient à une gamme de produits, encouragée par l'âpre concurrence entre agences immobilières soumises à la nécessité de segmenter davantage le marché sur des critères sociaux** (cette segmentation du marché apparaît clairement sur les prospectus publicitaires des promoteurs vantant les équipements des enclaves). Ainsi à Wuxi, sur vingt secteurs résidentiels ciblés, les trois cinquièmes étaient des résidences « *de luxe* » destinées aux classes supérieures, fondées avant tout sur l'identité et l'homogénéité sociales, et présentant un grand nombre d'équipements intégrés. Les deux autres cinquièmes s'adressant aux classes moyennes : équipements moins nombreux, pénétration de l'automobile moins importante et bâtiments plus vétustes.

Ainsi, le secteur devient pour les *real estates* la cellule de base, destinée à supporter des produits immobiliers fondés sur une rentabilité optimale. Tout apparaît dès lors standardisé : le coefficient d'occupation des sols (COS) par classe de terrain (plutôt faible), la hauteur des bâtiments, le nombre de logements par hectare, le nombre d'habitants par équipement, la superficie d'espaces ouverts par habitant, le nombre de pièces par logement, l'orientation nord-sud des bâtiments, etc.. **Il n'est donc pas étonnant de voir combien les enclaves résidentielles se ressemblent, uniformisant le paysage urbain par la répétition à l'infini de cellules (à l'image de l'alignement de composants électroniques).**

La structure de planification municipale elle-même conduit à accélérer ce mouvement de sectorisation résidentielle. Alors que la terre en Chine est encore entièrement propriété du gouvernement central, la responsabilité pour son aménagement et son administration a été décentralisée aux pouvoirs locaux et municipaux. Ce processus de déconcentration administrative conduit aussi les municipalités à devoir assumer le financement des infrastructures et des services publics. Les crédits-baux (*leasing*) accordés sur les terres aux promoteurs sont alors devenus une source de revenu importante pour financer ces équipements.

Ce revenu de la terre rapporterait ainsi aux structures municipales 10 milliards de yuans chaque année depuis les années 1990<sup>1</sup>. L'essentiel de cet argent est réinvesti dans les infrastructures et la mise en conformité des franges pour les rendre plus attractives aux promoteurs et dans l'achat de

---

<sup>1</sup> Tingwei, 2000

terres agricoles annexes à des villes adjacentes. Ces nouvelles voies, qualifiées de « *foundations pour la ville* » par le gouvernement municipal répondent à une politique de « *roads first* », véritables leviers du développement périurbain. Un cercle vertueux se met alors en place : **les municipalités accordent des crédits-baux aux promoteurs pour financer des infrastructures, les infrastructures permettent de viabiliser des terrains et de vendre des crédits-baux aux promoteurs.**

### *Une ville fabriquée pour l'automobile*

**Ce mode de production d'une ville rentable et efficace par les promoteurs a conduit à créer un modèle de ville dont le coût énergétique est très important.** Les secteurs résidentiels à Wuxi présentent le cas d'un ensemble urbain entièrement conçu pour et par l'automobile. A Wuxi, depuis 1993, le nombre de voitures particulières a triplé, alors que le nombre de deux roues a baissé de 55% à 20%. Avec la fin du système des unités de travail, l'accroissement des déplacements domicile-travail est constant, modifiant les modes de vie. L'acquisition d'une voiture bouleverse les pratiques sociales et conduit à modifier entièrement les lieux fréquentés.

**L'urbanisme de secteur résidentiel, qui explose à partir de la fin des années 1990, est donc consubstantiel du développement de l'automobile.** En 2005 une étude auprès des occupants de plusieurs secteurs de l'une des agences immobilières connues dans la banlieue de Shanghai *Vandke –Holiday Town* révèle que près de 70% des habitants possèdent une voiture, dont 100% des adultes de moins de 60 ans, la majorité des résidents parcourant des trajets quotidiens de 49 à 60 minutes<sup>1</sup>. **La voiture est devenue l'objet phare d'ensembles résidentiels qui lui sont voués.**

**L'impact environnemental d'un tel urbanisme de secteur, qui exclut complètement le piéton, et qui n'est pas desservi par les transports en commun, ne peut être ignoré.**

En imposant l'utilisation de la voiture, le coût environnemental sur les gaz à effet de serre de cet urbanisme est très important (voir la courbe de Newman et Kenworthy établissant une relation inverse entre densité urbaine et consommation d'énergie). On se trouve là à l'opposé de l'idéal (occidental ?) de la ville compacte, permettant d'éviter les déplacements en voiture. **De plus, la construction rapide, standardisée et souvent de mauvaise qualité des blocs d'immeubles et des maisons individuelles à l'intérieur de ces secteurs, a pour conséquence la très mauvaise efficacité énergétique de ces constructions.**

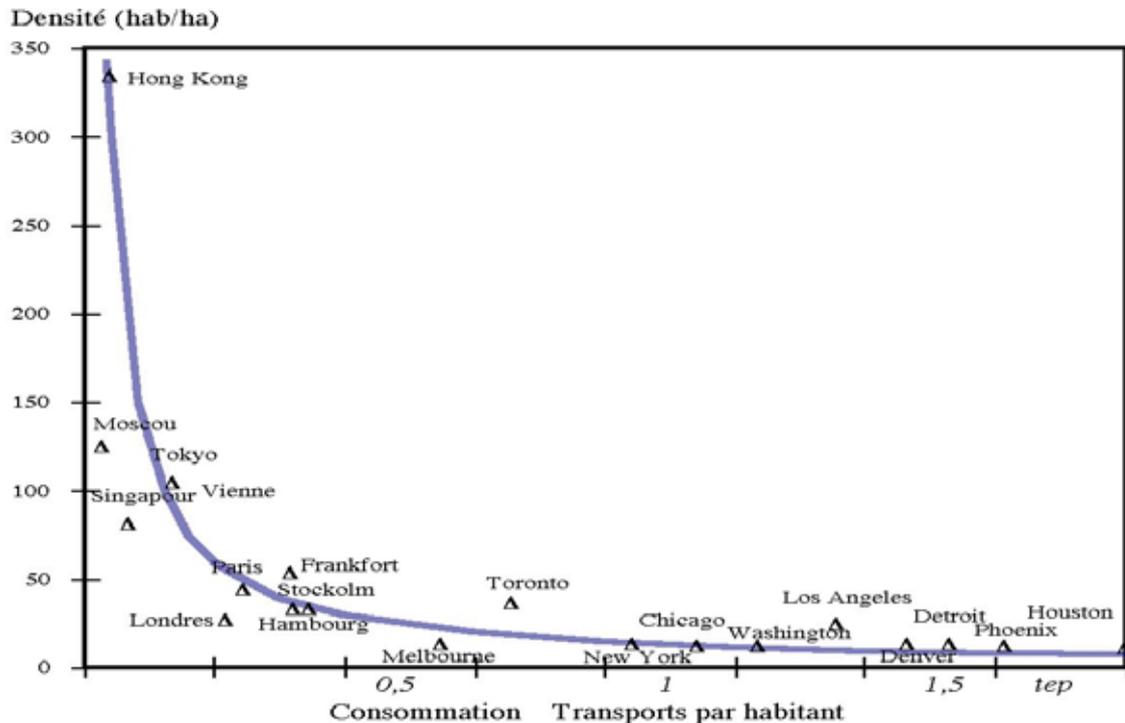
---

<sup>1</sup> Tunney F. Lee et alii, 2006, "Vandke Vision : Sustainable Residential Development in Shanghai", *Urban Planning and Design Handbook*, vol. 1, *Research Seminar and Field Survey*, Cambridge, MIT Department of Urban Studies and Planning, 2006



Publicité d'un promoteur pour un « éco-secteur » : le trompe l'œil vert

Il s'agit **d'un urbanisme non-durable, incompatible avec les modèles de villes durables de l'après Kyoto à faible intensité énergétique pour les déplacements et la consommation d'énergie par l'habitat.** Dès lors, on peut s'interroger sur la pertinence de la promotion « *d'éco-secteurs* » (« constructions vertes », panneaux solaires, coulée verte) à l'intérieur de cet urbanisme de secteur comme c'est le cas dans la périphérie ouest de Wuxi. Dès lors ces « *éco-secteurs* » apparaissent plus comme un alibi, une forme de promotion de produits hauts de gamme, une publicité verte pour les promoteurs, que comme un véritable levier de réduction des coûts énergétiques.



Courbe de Newman et Kenworthy établissant une relation inverse densité urbaine - consommation d'énergie

### *L'insularisation des lieux de vie*

Derrière les *estates* chinois, les quartiers résidentiels ultra-sécurisés de Bogota ou les *oasis* du désert cairote, se cacheraient partout le modèle uniformisant des *gated communities* américaines, condamnant les citoyens de proche ou lointaine banlieue, des villes asiatiques à celles d'Amérique latine, à devenir, selon l'expression de Stéphane Dégoutin, « *prisonniers volontaires du rêve américain* »<sup>1</sup>.

Pourtant cette sectorisation de l'habitat à Wuxi semble se fonder également sur une tradition de la vie en communauté résidentielle très présente en Chine. Le secteur résidentiel serait la forme nouvelle prise par une architecture (le terme est ici à entendre dans un sens large) qui se veut encore communautaire. Elle correspond à une version originale de l'entre-soi résidentiel, finalement assez éloignée de l'architecture communautaire des *lilongs* qui faisait le lien entre le privé et le public, en produisant un espace qui n'était ni celui de la ville globale et de l'organisation monumentale, ni celui du monde privé. Si les *lilongs* se situaient à une échelle intermédiaire de l'expérience communautaire, rendant possible un type de rapports humains qui correspond à l'expérience urbaine, **le secteur résidentiel propose une architecture pseudo-communautaire fondée sur le réconfort d'un monde sécurisé et sécurisant.**

<sup>1</sup> Dégoutin, S., 2006, *Prisonniers volontaires du rêve américain*, Paris, La Villette, 2006

L'expression chinoise *shi wai tao yuan*, désignant un oasis de paix, une sorte d'asile tranquille en des temps troublés, qui est présente sur un grand nombre de publicités de promoteurs, renvoie bien à **cette architecture du réconfort** que nous cherchons ici à définir : **la communauté, c'est d'abord l'oasis. L'enclave se présente ainsi d'abord comme une sorte de sanctuaire pour fonder une famille, et dans les faits les couples avec enfants sont bien les plus gros consommateurs de ces espaces**<sup>1</sup> [Tunney F. Lee et alii., 2006]. L'architecture des enclaves, en superposant lieux de résidence, équipements collectifs et pans de paysages, serait donc à la recherche de sens dans un univers urbain où tout le reste (routes, murs, automobiles) devient un arrière plan provisoire.

Ce que nous pouvons qualifier « *d'utopie du golf* » à Wuxi (les secteurs de luxe s'organisent tous autour d'un golf) incarne sans doute de manière radicale cette renaissance de cette architecture communautaire comme une réponse simultanée aux fantasmes de l'accès généralisé et instantané et à l'obsession sécuritaire. Sur le plan du marketing elle répond à l'image d'une communauté auto-suffisante, dont le vert des *greens* n'est pas sans rappeler celui des oasis. Le golf est sans doute devenu le meilleur moyen de rendre crédible l'idée de communauté. La fusion du lotissement enclos avec le terrain de golf nous est apparue à *l'âge de l'accès*<sup>2</sup> comme une recette miracle pour les promoteurs. Si ce sont seulement les enclaves les plus luxueuses qui peuvent s'équiper d'un golf, celui-ci nous semble bien présent de manière symbolique (mini golf, parc central...) dans tous les secteurs résidentiels que nous avons traversés, acte fondateur implicite d'une « *communauté du réconfort* ».

### ***Un urbanisme non durable***

A travers l'exploration de différentes logiques qui entrent en tension les unes les autres, - *économiques* pour la production de cet urbanisme de secteur par les promoteurs, *environnementales* pour l'avènement d'un urbanisme dépendant de l'automobile et à très forte consommation d'énergie, et *sociales* pour l'insularisation des lieux de vie - , nous souhaitons comprendre comment le développement de ces territoires urbains en périphérie des villes chinoises, là où se concentre aujourd'hui l'essentiel des transformations et des nouvelles constructions, là où est « *absorbé* » l'essentiel de la croissance urbaine, a été à l'origine de la production de ce que l'on peut considérer comme un urbanisme non-durable.

Nous espérons que ce cas d'étude de ville puisse fournir de nouveaux axes de réflexion intéressants au regard de la problématique du développement durable dans les villes du Sud en montrant que **la production de l'urbain fait toujours appel à des logiques complexes, parfois paradoxales, souvent contradictoires qui nous empêchent de croire à l'application d'un éco-**

---

<sup>1</sup> Tunney F. Lee et alii, 2006, "Vandke Vision : Sustainable Residential Development in Shanghai", *Urban Planning and Design Handbook*, vol. 1, Research Seminar and Field Survey, Cambridge, MIT Department of Urban Studies and Planning, 2006

<sup>2</sup> Rifkin Jeremy, *L'âge de l'accès : La nouvelle culture du capitalisme*, La Découverte, Paris, 2005

**modèle urbain durable qui serait parfait, remède miracle pour « absorber » l'exode rural, satisfaire de nouveaux modes de vie et faire face à l'étalement urbain.**

**Pierre-Emmanuel Becherand**

### Bibliographie

- LIU JIYUAN « *China's Changing Landscape : Large-Scale Land Transformations Estimated with Satellite Data* », *Geophysical Research Letters* 32, janvier 2005
- ZHOU, Y., MA, L.C, « *Economic Restructuring and Suburbanization in China* », *Urban Geography* 21, n°3, 2000
- MANGIN, D, « *La ville franchisée* », Paris, La Villette, 2004
- TUNNEY F. LEE ET ALII, “*Vandke Vision : Sustainable Residential Development in Shanghai*”, *Urban Planning and Design Handbook*, vol. 1, Research Seminar and Field Survey, Cambridge, MIT Departement of Urban Studies and Planning, 2006
- DEGOUTIN, S., « *Prisonniers volontaires du rêve américain* », Paris, La Villette, 2006
- JEREMY RIFKIN, « *L'âge de l'accès : La nouvelle culture du capitalisme* », La Découverte, Paris, 2005

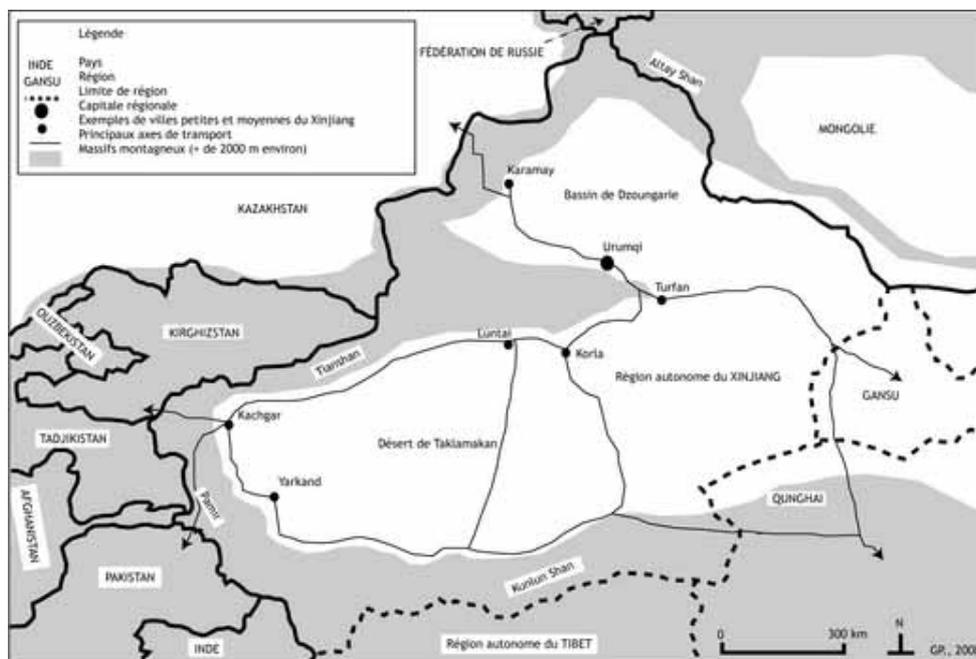


#### 4. KACHGAR, le labyrinthe et le damier : un exemple de modernisation urbaine à la chinoise dans une cité-oasis aux marges de la Chine

Kachgar traverse depuis une dizaine d'années une période de modernisation intense et brutale. Plus de la moitié de la cité traditionnelle ouïghoure a déjà été rasée. **Kachgar symbolise la rencontre, voire l'affrontement, de deux cultures urbaines : d'un côté le modèle de la médina, cité labyrinthe marquée par son irrégularité, de l'autre une vision chinoise de la ville régulière fondée sur le modèle du damier. La ville apparaît alors comme un espace de pouvoir, elle symbolise les tensions politiques entre populations locales et Etat chinois.**

##### *Kachgar, ville stratégique de la « nouvelle frontière »*

Ville mythique d'Asie centrale, l'oasis de Kachgar est depuis près de 2000 ans, pour les caravaniers, les voyageurs et les touristes, une étape à la jonction des itinéraires Nord et Sud de la route de la Soie. Cette oasis de la province du Xinjiang devenue ville de plus de 400 000 habitants, se situe à l'ouest du désert du Taklamakan et au pied des montagnes du Pamir, soit à la frontière de la Chine avec le Pakistan, l'Afghanistan, le Kirghizstan et le Tadjikistan.



Kachgar dans le Xinjiang (CEMOTI, 1998, p. 6)

Ville de la province autonome du Xinjiang, elle partage l'histoire de cette « *nouvelle frontière* » : rattachée à la Chine au milieu du XVIIIe siècle, la région a connu trois indépendances éphémères au cours des XIXe et XXe siècles, dont la dernière a été marquée par l'établissement de la République du Turkestan oriental entre 1944 et 1949, date à laquelle les communistes prennent le pouvoir et décident d'intégrer définitivement le Xinjiang à l'Etat chinois.

Après 1949, l'arrimage du Xinjiang a reposé sur « *la promotion d'une immigration massive de Han*<sup>1</sup> », et s'est accompagné de lourds investissements dans de nouvelles infrastructures. Les investissements en infrastructures ont ainsi permis de progressivement rattacher le Xinjiang au reste du pays, tandis que l'arrivée massive de Han fournissait « *les cadres pour administrer la région, mais aussi pour contrôler les zones ou les axes stratégiques clés (frontières, capitale régionale, principaux axes de transport) tout en diluant ou en isolant les foyers de population indigène*<sup>2</sup> ».

Ainsi, alors que les Han ne représentaient que 6,7 % de la population du Xinjiang en 1949, ils sont aujourd'hui plus de 7 millions soit près de 40 % des 19,5 millions d'habitants de la région. Or, à mesure que la population Han augmente, la proportion de Ouïghours – minorité turcophone la plus nombreuse du Xinjiang – dans la région diminue : largement majoritaires dans les années 1950, les Ouïghours ne représentent actuellement plus que 45% de la population avec près de 9 millions d'habitants. Mais ce rattrapage démographique moyen affecte inégalement l'ensemble des villes du territoire. Si la proportion de Han dépasse les 70% dans les villes d'Urumqi, de Karamay ou de Shihezi, elle reste inférieure à 10 % dans les villes de l'ouest et du sud comme Kachgar ou Hotan, où les Ouïghours constituent toujours plus de 90 % de la population.

### **Kachgar, ville oubliée de la colonisation Han ?**

Dès les années 1950, la politique d'intégration de la République autonome du Xinjiang menée par Pékin se fait par l'intermédiaire du Corps de production et de construction du Xinjiang<sup>3</sup> (CPCX), fer de lance de la sinisation démographique. Se constituant en véritables foyers de colonisation dans les villes dans lesquelles ils s'implantent, les CPCX représentent une sorte d'« *Etat dans l'Etat* » : première force économique, « *les CPCX contrôlaient au début des années 2000 près du tiers des surfaces arables et assuraient environ le quart de la production industrielle et la moitié des*

---

<sup>1</sup> Les Han représentent, avec 91% de la population, l'ethnie majoritaire en Chine.

<sup>2</sup> Castets R., « *Entre colonisation et développement du Grand Ouest : impact des stratégies de contrôle démographique et économique au Xinjiang* », *Outre Terre*, n°3, 2006

<sup>3</sup> S'inspirant du système chinois pluriséculaire du *tuntian*, les communistes, lorsqu'ils arrivent au pouvoir, créent des corps de « *paysans-soldats* » dans les zones frontalières. Ces corps, dont la plupart disparaîtront avec la Révolution culturelle, qui ont permis de fixer dans un premier temps l'immigration Han, sont destinés à assurer le développement économique et la stabilité politique – ce sont aussi des soldats – des régions dans lesquelles ils s'implantent. Redynamisés en 1981, les CPC du Xinjiang demeurent les derniers corps de production encore en activité en Chine.

*exportations de la région* »<sup>1</sup>. Plus généralement, l'immigration Han, qu'elle soit canalisée ou non par les CPCX<sup>2</sup>, contrôle la plupart des postes administratifs stratégiques, concentre la grande majorité des richesses et tient les minorités ethniques à l'écart des secteurs dynamiques de l'économie<sup>3</sup>, se posant ainsi comme l'unique élite économique et sociale au Xinjiang.

Ainsi, si le Xinjiang a bénéficié d'importants transferts en provenance du gouvernement central – de l'ordre de 20% de son PIB régional entre 1981 et 1995 – et continue d'en bénéficier notamment grâce à son intégration au début des années 2000 dans le Programme de développement du Grand Ouest, ce soutien financier de Pékin touche de manière inégale les populations du Xinjiang selon leur appartenance ethnique. Seuls les Han semblent profiter de la forte croissance que connaît le Xinjiang depuis 2002 : le revenu des ménages ruraux est beaucoup plus élevé dans les zones d'implantation des CPCX à forte majorité han que dans les préfectures à dominante ouïghoure<sup>4</sup>. De fait, les dépenses du gouvernement local étant principalement orientées vers les zones pétrolifères à majorité Han, la préfecture de Kachgar semble se trouver à l'écart de ce mouvement colonisateur. Très éloignée de la principale zone pionnière qui suit l'axe Komul-Turfan-Urumqi-Changji-Shihezi, elle n'est qu'à l'extrémité ouest du second axe de développement du Xinjiang qui s'articule entre les villes de Yanji, Korla, Luntai et Aksu.

Son économie essentiellement basée sur le commerce et sa population à très forte majorité ouïghoure – autour de 90% – fait de Kachgar une ville oubliée par les autorités régionales en matière d'investissement public : alors que les dépenses du gouvernement local par habitant atteignaient seulement 810 RMB en 2004 dans la préfecture de Kachgar, ces dépenses s'élevaient à hauteur de 7482 et 8151 RMB dans les municipalités han de Shihezi et Karamay. Néanmoins, si Kachgar apparaît comme le parent pauvre de la politique d'investissement du gouvernement régional, elle ne se situe pas pour autant à l'écart du processus de colonisation han qui n'en est qu'à ses débuts dans la préfecture ouïghoure.

A cet égard, si le Xinjiang est la *nouvelle frontière* chinoise, Kachgar est la *ville nouvelle frontière* du Xinjiang. **Du fait de sa situation de marge, la ville a longtemps été épargnée par la politique de Pékin au Xinjiang.** Mais si la présence Han dans la préfecture reste, encore aujourd'hui, assez faible, c'est qu'elle n'en est qu'à ses débuts. Le développement de l'immigration Han au sud et à l'ouest du désert du Taklamakan est en effet la conséquence du désenclavement de ces zones périphériques depuis la

---

<sup>1</sup> Castets R., *Ibid*

<sup>2</sup> Les membres des CPCX et leurs familles représentent entre le tiers et le quart de la population han vivant officiellement au Xinjiang.

<sup>3</sup> L'accès à tous les emplois modernes étant interdit aux personnes qui ne parlent pas correctement le mandarin, les minorités ethniques du Xinjiang sont de fait exclus de l'économie moderne.

<sup>4</sup> Ce revenu oscille entre 5000 et 6000 RMB dans les préfectures dites han (Tacheng, Bayangol, Changji) et tombe entre 3500 et 1000 RMB dans les préfectures dites ouïghoures (Aksu, Kachgar, Khotan) ; source : Castets R.

construction d'infrastructures modernes qui ont permis de les relier au reste de la région (route « *transdésert* » qui relie Korla aux villes du sud du Taklamakan en 1995 ; voie ferrée Korla-Aksu-Kachgar en 1999).

Les effets ont été immédiats puisque entre 2001 et 2004, les effectifs des CPCX implantés dans la préfecture de Kachgar ont augmenté de 9,35 %, venant ainsi renforcer la présence han dans la zone. Ces nouveaux flux de migrants vers ces zones les plus reculées du Xinjiang représentent une nouvelle étape pour Pékin, en vue de l'achèvement de l'intégration de la région à l'ensemble national. Pour autant, le regain d'intérêt du pouvoir central pour Kachgar ne se limite pas à ces objectifs de politique intérieure : ville à la frontière de nombreux pays d'Asie centrale producteurs de pétrole et située sur la route de la Caspienne, Kachgar constitue un véritable enjeu économique et stratégique pour Pékin qui souhaiterait diversifier ses sources d'approvisionnement en hydrocarbures<sup>1</sup>. Il s'agit là d'une raison supplémentaire pour laquelle Pékin souhaiterait stabiliser la région avant de poursuivre sa politique d'ouverture aux pays d'Asie centrale<sup>2</sup>.

### **Le modèle de la ville chinoise en action**

Ces mutations démographiques accélérées ne sont pas sans conséquences sur l'évolution de la structure et de la trame urbaine de la vieille cité ouïghoure, confrontée à un afflux de nouvelles populations et à l'émergence d'un discours des autorités Han sur la nécessité de moderniser la ville. La cité est aujourd'hui **un formidable laboratoire de la confrontation entre un modèle urbain local et traditionnel et une conception chinoise de la ville moderne.**

Kachgar offre le visage d'un paysage urbain dual et contrasté, articulé de part et d'autre d'une vaste avenue orientée Est-Ouest (l'avenue *Renmin*, la rue du peuple en chinois). Au nord de cette avenue, se situe le noyau historique rassemblant les quartiers de la cité commerçante ouïghoure, entourant la mosquée Aïd Kah. Ce noyau historique est formé d'un dédale de rues tortueuses et étroites, essentiellement piétonnières où seuls les deux roues osent s'aventurer. La prégnance des activités traditionnelles et l'animation des artères empruntées par la foule des pèlerins et des commerçants saisissent le visiteur : les échoppes et les restaurants côtoient les forgerons, les menuisiers, et les vendeurs de brochettes d'agneau.

**Les métiers traditionnels ont toujours droit de cité dans ce quartier étonnant, qui constitue sans doute un des exemples de la ville islamique traditionnelle les mieux préservés de toute l'Asie centrale.** Ce labyrinthe est bordé d'habitations en pisé ou en brique crue, elles mêmes articulées autour d'un réseau de cours intérieures, de venelles et d'impasses.

---

<sup>1</sup> Biarnès P., *La route de la Soie – Une histoire géopolitique*, 2008

<sup>2</sup> En 1999, le gouvernement central a décidé de prolonger la ligne Urumqi-Kachgar vers Andijan en Ouzbékistan, via le Kirghizstan. Deux ans auparavant, une autoroute avait déjà été inaugurée entre les deux villes. Enfin, une nouvelle route est également en construction pour relier Kachgar à Tachkent.

Le tissu urbain, autrefois entouré de hauts remparts, est marqué par l'horizontalité et l'irrégularité, ponctué de mosquées et de petits bazars.

De l'autre côté, au sud de la fameuse avenue *Renmin*, s'étend à l'ombre de la monumentale statue de Mao, une toute autre forme de ville : la ville chinoise (*Xin Cheng*, la « nouvelle ville » en chinois), marquée par ses barres d'immeubles d'inspiration soviétique, ses centres commerciaux et ses vastes panneaux publicitaires. Cette ville est régulière et verticale, quadrillée et organisée par de larges artères. Chaque territoire apparaît donc fortement marqué et polarisé autour de deux symboles : d'un côté la Grande mosquée Aïd Kah du XVe siècle, de l'autre, la statue de Mao pointant son doigt vers l'horizon.

Si cette juxtaposition spatiale entre ville traditionnelle ouïghoure et ville chinoise existe depuis le XIXe siècle<sup>1</sup> et peut se retrouver dans les plans de nombreuses villes coloniales, qu'elles soient russes (Tachkent, en Ouzbékistan), françaises (Alger, en Algérie) ou britanniques (Dehli en Inde), elle prend aujourd'hui un tour particulier : **la logique de juxtaposition s'efface peu à peu au profit d'une stratégie d'unification de l'ancienne ville duale**. Si la destruction de la ville traditionnelle ouïghoure est aujourd'hui le trait le plus visible, le plus marquant et le plus médiatisé de la sinisation actuelle de l'ancienne Kachgar, celle-ci ne saurait occulter que la modernisation urbaine à l'œuvre est un processus complexe articulant des actions de destruction, de reconstruction et de conservation de certaines zones urbaines.

### ***Détruire***

Alors que la ville traditionnelle ouïghoure s'étendait sur plus de 10 km<sup>2</sup> jusque dans les années 1980, elle ne couvre plus aujourd'hui qu'environ 4,5km<sup>2</sup>. Depuis les travaux entamés à la fin des années 1990, plus de la moitié de la vieille ville a donc été détruite. Entre 2001 et la fin 2009, une dizaine de milliers d'habitations ont été rasées et, dans le seul périmètre de la grande mosquée, 5 000 familles ont été déplacées.

Le vaste plan de modernisation de plus de 450 millions de dollars, prévoit de déménager encore 50 000 habitants de la vieille ville - sur quelque 200 000 - de «logements insalubres et surpeuplés» vers des lotissements neufs. Les agences de presse officielles chinoises communiquent même des chiffres d'une remarquable précision, indiquant que le plan prévoit « la démolition de 13 513 maisons situées dans 28 quartiers et la construction de 10 000 immeubles (de type HLM) »<sup>2</sup>.

La principale raison invoquée par les autorités pour justifier ce vaste plan de destruction est d'ordre sécuritaire en réaction au séisme de mai 2008

---

<sup>1</sup> Cette ville duale est bien décrite par les voyageurs européens, russes, japonais qui traversent au XIX<sup>e</sup> siècle ces cités oasis. Ils distinguent deux formations urbaines à distance l'une de l'autre, la ville turque et la ville chinoise (d'après Loubes J-P dans « Les mutations urbaines au Xinjiang », *EurOrient*, 2011 – à paraître).

<sup>2</sup> Agence Chine Nouvelle, 2009

qui a fait près de 70 000 morts dans la province du Sichuan. La résistance face à un tremblement de terre de l'habitat traditionnel ouïghour en terre cuite serait, pour les autorités, loin d'être garantie, alors même que ces maisons légères et de faible hauteur sont pour certaines d'entre elles millénaires, et semblent donc avoir plutôt bien résistées aux secousses du temps. Ces justifications d'ordre sécuritaire se combinent également avec un ensemble d'arguments d'ordre plus sanitaire et hygiéniste. La ville sale, poussiéreuse, fragile, illisible pour ceux qui n'y habitent pas, peu connectée aux réseaux d'eau et d'assainissement véhicule l'image d'un espace urbain archaïque, et volontiers dangereux aux yeux des autorités *han*, justifiant par là l'action des bulldozers.



Quartier Nord-Ouest de la cité ouïghoure en cours de destruction  
(Aout 2010)

### ***Reconstruire***

Cette vaste entreprise de destruction laisse la place à la reconstruction d'une ville régulière et standardisée à la chinoise, plus sûre et plus propre aux yeux des autorités. Cette reconstruction se singularise par l'édification de plusieurs objets urbains totalement étrangers à la culture urbaine ouïghoure, que nous pouvons répertorier. Ces éléments sont **l'expression de la présence chinoise et marquent l'espace urbain traditionnel :**

- **Des barres d'immeubles collectifs type HLM, standardisées et fonctionnelles**, dont les qualités tant climatiques, urbaines et esthétiques paraissent bien éloignées de celles des maisons traditionnelles ouïghoures ;



Blocs d'immeubles collectifs au pied de la Cité ouïghoure (Aout 2010)

- **Des bâtiments à usage essentiellement commercial, reconstruits dans un style néo-ouïghour<sup>1</sup>**. : sur une structure type fonctionnelle, les marques de l'architecture traditionnelle ouïghoure (minarets, coupoles, niches, bulbes et arcs en accolade) viennent habiller certaines façades selon le principe du *hangar décoré*<sup>2</sup> donnant l'illusion d'une architecture locale et introduisant une touche exotique dans le paysage nouvellement modernisé.

---

<sup>1</sup> Les réalisations les plus significatives se trouvent dans les rues commerçantes et touristiques jouxtant la grande Mosquée.

<sup>2</sup> Venturi R., Scott Brown D. et Izenour S., *Learning from Las Vegas*, Cambridge, 1972 (trad. fr. *L'enseignement de Las Vegas*)



Aux abords de la Grande Mosquée : rue reconstruite de style néo-ouïghour

- **De nouvelles places**, à l'image de la gigantesque esplanade face à la mosquée Aïd Kah, là où jadis une petite placette ombragée prenait place au cœur des ruelles fiévreuses du bazar. Cette place qui ne fait pas partie du répertoire de l'urbanisme traditionnel ouïghour renvoie aujourd'hui l'image d'une Grande Mosquée recroquevillée sur elle-même, faisant perdre à ce monument son sens dans la ville.

- **Un mobilier urbain d'un nouveau genre pour la ville ouïghoure**, dont l'écran géant de la place de la Mosquée est un des symboles les plus marquants. Cet affichage en couleur diffuse des bandes annonces, des clips musicaux et des informations en chinois, participant à la « *création d'un espace sonore et d'images* » radicalement nouveau pour les Ouïghours<sup>1</sup>. D'autres exemples pourraient être cités et développés ici : banderoles publicitaires, parcs de jeux de récréation typiquement chinois, la grande roue qui domine la ville, etc.

### ***Conserver***

Certaines zones de l'ancienne cité ouïghoure sont conservées à l'intérieur de périmètres bien délimités. Cette conservation est le support d'une réinvention de l'espace traditionnel à des fins touristiques. L'objectif principal de cette conservation ne relève pas tant de la sauvegarde patrimoniale<sup>2</sup> que de la volonté de capter la manne touristique. L'espace est ici recréé pour le touriste étranger ou chinois : il se donne comme un décor, un village Potemkine articulant une série de façades tout juste rénovées, avec des

---

<sup>1</sup> Loubes J-P ; *ibid.*

<sup>2</sup> Kachgar ne répond pas à un projet de classement au Patrimoine mondial de l'UNESCO alors que plusieurs cités du Xinjiang ont été déclarées par Pékin candidates au label.

rues parfaitement pavées et propres, un réseau d'égouts, des poubelles régulièrement ramassées, des boutiques d'artisanat dédiées au tourisme et un parcours indiqué et fléché.

La Cité des Potiers à l'est de la ville, perchée sur son promontoire rocheux et cernée par de larges avenues, s'apparente ainsi à une forteresse touristique, dont le coût d'entrée est fixé à 30 RMB pour le visiteur. Dans une logique de marchandisation de l'espace urbain ouïghour, l'héritage bâti n'est protégé que s'il est porteur d'une valeur économique : sa valeur culturelle compte dès lors qu'elle rapporte. Pendant ce temps les activités commerciales de la cité sont progressivement reléguées dans la périphérie, à l'image du bazar international construit dans les années 1990 au nord-est de la ville.



Quartiers à l'Ouest de la Grande Mosquée : On peut y voir la destruction progressive de la cité traditionnelle ouïghoure (en bas à gauche de l'image), les percées qui encadrent la ville (grands axes Nord-Sud et axes secondaires Est-Ouest) et la nouvelle place semi-circulaire construite devant la Mosquée.

**Ces transformations urbaines affectent donc les trois échelles qui forment et déforment la ville : l'échelle urbaine, celle du tracé des rues et des îlots, l'échelle architecturale, celle de la composition et du style du bâti et l'échelle du design et du mobilier urbain.** Ces transformations donnent à voir en creux le modèle de la ville chinoise : un modèle de ville régulière, au réseau viaire orthogonal s'apparentant à un damier ou à un emboîtement de carrés orientés selon un axe Nord-Sud.

Ce modèle millénaire se constitue sous la période des Zhou entre les XII<sup>e</sup> et VII<sup>e</sup> siècles av. JC et perdure à travers les siècles. Les plans de Xi'an ou de Pékin sont encore sans doute aujourd'hui les plus beaux exemples de ce modèle en damiers emboîtés de la ville chinoise.

### ***Hausmann au Xinjiang ?***

Si la logique de juxtaposition a laissé la place à une stratégie d'unification de la ville duale, cette sinisation de l'espace urbain, qui se traduit par la confrontation de la ville régulière avec la ville irrégulière, n'est pas sans rappeler les problématiques de la modernisation de Paris au XIX<sup>ème</sup> siècle. Dans les faits, la transformation de Kachgar est marquée par **la percée de grandes artères venant aérer un dédale de rues sombres et étroites, et par l'avènement de la ligne droite dans la trame urbaine**. Dans les discours officiels, cette transformation prend le visage de la modernisation haussmannienne : à la ville irrégulière se substitue un nouveau paysage urbain « régularisé et ordonné [...] ; les rues s'alignent sur le modèle des routes et des chemins de fer »<sup>1</sup>.

A cet égard, la mission donnée à Xu Jianrong, député-maire de Kachgar, ne semble pas si différente de celle du comte Siméon<sup>2</sup>, chargé par Napoléon III d'étudier « les grandes voies intérieures dont l'ouverture [était] devenue indispensable pour garantir à la fois la sûreté, la salubrité et la commodité publiques »<sup>3</sup>. En effet, selon Xu Jianrong, l'obsolescence de l'infrastructure urbaine, l'étroitesse des rues et la dangerosité de certains bâtiments justifient la destruction et la reconstruction de pans entiers de la vieille cité ouïghoure<sup>4</sup>. Néanmoins, le discours haussmannien de la modernisation de Kachgar masque en fait une réalité plus complexe : les mutations en cours dans l'oasis ne correspondent pas simplement à une modernisation d'un modèle urbain mais plutôt à la confrontation de deux cultures différentes qui prend la forme du conflit politique entre Ouïghours et Han, et en cela, le cas ouïghour diffère du cas de Paris au XIX<sup>e</sup> siècle.

Dans ce sens, « les transformations opérées par le pouvoir central et les Han dans les quartiers ouïghours de Kachgar [...] sont le reflet d'une confrontation latente entre un État et une minorité à la recherche d'indépendance »<sup>5</sup>. Ainsi, la modernisation de Kachgar, par le biais de sa colonisation spatiale et démographique comporte une dimension politique majeure : les foyers de population ouïghours y sont dilués dans une trame urbaine destinée à briser l'unité passée.

---

<sup>1</sup> Pinon P., *Des Cars J., Paris-Hausmann* (cité dans « Une lecture de Paris-Hausmann », Sander A., *Flux*, 1993)

<sup>2</sup> *Président de la Commission chargée des embellissements de Paris*

<sup>3</sup> Cité par Casselle P. in « Les travaux de la Commission des embellissements de Paris en 1853 : pouvait-on transformer la capitale sans Hausmann ? », *Bibliothèque de l'École des Chartes*, 1997

<sup>4</sup> Interview du député-maire de Kachgar Xu Jianrong dans le reportage de McDonell S. du 28 juillet 2009 pour ABC News, « The Uighur Dilemma » : “The reality is that dangerous buildings are everywhere in the old town of Kachgar”. “If there was an earthquake in Kachgar like the one at Sichuan you can't imagine the consequences. The streets are very narrow – we couldn't conduct an evacuation or rescue. The basic infrastructure in the old town is backward and the living and working conditions for the people are also comparatively backward”.

<sup>5</sup> Pincent G., « Les empreintes spatiales de la sinisation dans les petites et moyennes villes du Xinjiang », *Géocarrefour*, 2009



Ville irrégulière, ville régulière Destruction spatiale d'une unité culturelle et démographique : les îlots ouïghours

Si la transformation de Kachgar présente une dimension politique conflictuelle évidente, c'est que cette oasis historique de la route de la soie est aujourd'hui considérée comme la capitale ouïghoure<sup>1</sup>. Contrairement à beaucoup d'autres villes du Xinjiang de taille comparable situées plus à l'est, le rapport démographique entre Han et Ouïghours est encore largement favorable à ces derniers à Kachgar. Pour le pouvoir central, la modernisation de Kachgar apparaît donc comme le moyen destiné à briser l'unité culturelle et démographique ouïghoure qui continue d'entretenir le sentiment de révolte de cette minorité<sup>2</sup>. A cet effet, la destruction de larges zones bâties et le percement de grandes voies larges de communication se réalisent en plusieurs étapes. Dans un premier temps l'extension de tracés larges linéaires de la ville chinoise sur les parties anciennement urbanisées de la ville turque permet de remodeler celle-ci par un nouveau découpage en damier, qui va se substituer à l'irrégularité qui existait alors et disqualifier l'ancien réseau viaire. Ces percées découpent des îlots réguliers dans l'ancien tissu urbain.

Ainsi, à Kachgar, le cœur de l'ancienne cité turque est traversé du Nord au Sud par la rue *Jiefang*, il est délimité au Sud par la rue *Renmin* et au Nord par une ceinture périphérique de plusieurs rues (les rues *Yunmulakxia*, *Seman* et *Tuman*). « À l'intérieur de ce secteur, les rues sont larges, goudronnées, régulières, ponctuées de ralentisseurs, et les autobus passent

---

<sup>1</sup> La capitale de la province autonome du Xinjiang est Urumqi, où la proportion de Han dans la population dépasse les 70%.

<sup>2</sup> L'autonomie ou l'indépendance du Xinjiang, si elle est revendiquée par des mouvements extrémistes, ne constitue pas la priorité de la majorité des Ouïghours. Par ailleurs elle est inconcevable du point de vue de Pékin. Le combat de la minorité ouïghour est davantage un combat contre l'écrasement, la relégation économique et sociale, l'éviction des postes de direction ou contre la dissolution culturelle dans l'ensemble chinois.

sans difficulté entre les échoppes »<sup>1</sup>. La Cité des Potiers quant à elle, est encerclée par un boulevard périphérique et une ceinture de nouveaux immeubles. Dans un second temps, la suite de l'opération de modernisation consiste alors à rénover un par un les nouveaux îlots ainsi délimités et à substituer les nouveaux immeubles collectifs chinois aux maisons traditionnelles ouïghoures.



La cité des Potiers : îlot ouïghour dans le damier chinois

Le damier qui se met en place voit donc se succéder les îlots ouïghours au sein d'un tissu urbain en cours de sinisation. L'îlot devient ainsi le mode d'existence de la culture architecturale ouïghoure, il devient même la condition de possibilité de l'existence de cette culture : comme l'écrit Jean-Paul Loubes dans *Architecture et urbanisme de Turfan*, « *c'est l'enclos, issu lui-même de la parcelle* » qui a fait que « *la culture architecturale ouïghoure a pu se maintenir dans la trame chinoise là où celle-ci a été mise en oeuvre*<sup>2</sup> ». Le modèle chinois digère en quelque sorte les modèles architecturaux étrangers en les intégrant à la trame du damier.

**La création d'îlots au sein desquels liberté est laissée à une culture architecturale différente aboutit à faire du labyrinthe l'une des cases du damier et non plus le régime de compréhension et d'articulation global de l'espace urbain.** Et si cette orchestration de l'espace « *implique l'existence d'un pouvoir politique qui répartit les emplacements, procède à des allotissements et recourt, au besoin, à des transferts de population* »<sup>3</sup>, elle vient dans le même temps, renforcer ce pouvoir politique de l'Etat central sur la minorité ouïghoure.

---

<sup>1</sup> Pincent G., *ibid*

<sup>2</sup> Loubes J.-P., *Architecture et urbanisme de Turfan – Une oasis du Turkestan chinois*, L'Harmattan, 1998

<sup>3</sup> Gernet J., *L'intelligence de la Chine*, Gallimard, Paris, 1994 (cité in Loubes, 1998).

### ***Diviser (spatialement) pour régner (politiquement)***

Le damier n'est donc pas seulement la *forme d'une expression* culturelle mais il est également, en tant qu'instrument de domination spatiale, culturelle et démographique, *l'expression d'une force* politique. **Le damier se présente en ce sens comme une technologie de pouvoir au service de l'État central : chaque case du damier fonctionne comme une institution ; l'îlot, dont l'agencement spatial *quasi-panoptique*<sup>1</sup> est au service de l'institution, autorise un contrôle des populations qui y vivent** Appliqué au cas de Kachgar, ce qui nous intéresse n'est pas tant l'architecture au sein de l'îlot – qui n'est pas du tout panoptique – que le régime d'organisation du damier qui permet un contrôle effectif des entrées et sorties des habitants des îlots (modèle *quasi-panoptique* dont la Cité des Potiers est un exemple).

Derrière ce « *schéma d'éclatement et de division de l'espace urbain par les infrastructures routières* »<sup>2</sup> transparait donc la violence politique sous-jacente à l'imposition de ce modèle urbain. Le percement de grandes avenues conduit au morcellement de la ville turque et le phénomène d'*enclosure* des îlots ouïghours à l'enclavement de ces derniers. Le morcellement est un instrument de domination et l'enclavement un moyen de mise en minorité qui doit conduire à l'assimilation forcée des Ouïghours.

Les Ouïghours qui vivent difficilement cette « tentative d'assimilation » selon les mots de Rebiya Kadeer, présidente du *Congrès mondial des Ouïghours* vivant en exil à Washington, n'ont pas manqué de dénoncer les raisons d'ordre politique et policier qui président à la modernisation de la cité ouïghoure : si les chinois modernisent, c'est pour pouvoir « *faire passer la troupe* ». En ce sens, les attentats de Kachgar d'août 2008 où 16 soldats et 5 policiers chinois ont été tués par des Ouïghours et les émeutes de juillet 2009 à Urumqi qui ont fait près de 200 morts et environ 2000 blessés semblent venir confirmer les arrières pensées prêtées aux Han par les Ouïghours<sup>3</sup>. Par cet aspect, Kachgar nous replonge dans **les problématiques d'ordre policier soulevées lors de la modernisation parisienne au XIX<sup>ème</sup> siècle**, lorsque l'Empereur, comme le rappelle le comte Siméon, voulait « *percer dans tous les sens de grandes voies de communication [...] qui, en cas d'insurrections, [assureraient] une répression immédiate des attentats à l'ordre public* »<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> *Le panoptique est un type d'architecture carcérale imaginée par le philosophe utilitariste Jeremy Bentham à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. Le dispositif panoptique permet à un gardien, logé dans une tour centrale, d'observer tous les prisonniers, enfermés dans des cellules individuelles autour de la tour, sans que ceux-ci ne puissent savoir s'ils sont observés. Dans le milieu urbain, le principe est le même : dans la rue, l'individu se sait potentiellement observé à tout moment par les habitants. Voir sur ce sujet Le Panoptique de Bentham J. (1780) et les analyses de Foucault M. dans Surveiller et punir (Gallimard, 1975).*

<sup>2</sup> Pincet G., *ibid.*

<sup>3</sup> *Après les attentats du 11 septembre 2001 et sur insistance de la Chine auprès des Etats-Unis, le Mouvement islamique du Turkestan oriental est considéré comme une « organisation terroriste » par les Etats-Unis et l'ONU depuis 2002.*

<sup>4</sup> *Cité par Casselle P., ibid.*

### ***Kachgar, reflet de la modernité chinoise***

Pour autant, faut-il lire cette entreprise de modernisation urbaine avant tout et seulement comme un acte politique, de contrôle d'un peuple et d'assimilation d'une culture ou plutôt comme l'avatar d'une modernisation chinoise à l'œuvre dans l'ensemble des villes du territoire chinois ? Si cette modernisation renvoie à une dimension politique certaine, il n'est pas sûr que cette fièvre destructrice témoigne d'une volonté affirmée de domination des Han ou d'un mépris total à l'égard des Ouïgours et de leur culture. Ce qui se passe à Kachgar ou dans le Xinjiang semble faire figure de règle plutôt que d'exception. Les exemples de modernisations urbaines en Chine où le passé est tout bonnement rayé de la carte pour laisser la place à des constructions neuves sont multiples : par exemple la destruction des vieux *lilongs*<sup>1</sup> à Shanghai, des *hutongs*<sup>2</sup> à Pékin, d'une partie des remparts de Xi'an pour ouvrir la ville à la circulation, ou de l'habitat traditionnel tibétain ou mongole dans les confins chinois.

**Cette politique de la table rase repose sur une conception du patrimoine propre à la Chine.** L'auteur chinois Zhang Liang, dans son ouvrage sur *La naissance du concept de patrimoine en Chine*, s'interroge sur la tension, dans la pensée chinoise, entre l'omniprésence spirituelle du passé en Chine et l'absence physique du passé dans la pierre et le bâti. « *Ce qui frappe le visiteur en Chine, c'est la monumentale absence du passé* » notait à ce propos Simon Leys. **Contrairement à notre conception occidentale, « l'esprit du lieu », en Chine, ne serait donc pas attaché au lieu en tant que bâtiment, mais à un autre lieu, quant à lui invisible, intangible, peut-être plus proche d'une force géomantique.** Difficile donc de lire la destruction de la cité ouïghoure comme l'unique volonté de la majorité han de contrôler puis d'assimiler une culture en détruisant son espace urbain et architectural.

Le damier n'est pas tant un outil de domination politique que l'expression d'une technique de modernisation *éprouvée, routinisée et répétée* en vue de s'étendre à tout le territoire humanisé. « *Porteur des valeurs chinoises, il unifie la culture urbaine sur toute l'immensité du pays et sur la longue durée* »<sup>3</sup>. La force de ce modèle réside dans sa capacité à absorber sans se métisser, tout en restant un modèle ouvert et propre à accueillir et remanier les spécificités locales au sein de chaque îlot.

Si ce modèle est l'expression d'une longue tradition urbaine, et s'il se définit par un ensemble de caractéristiques rigides et stables dans le temps, il a

---

<sup>1</sup> *Un habitat collectif sur le principe des courées s'est développé à Shanghai entre les années 1860 et 1930. Destiné aux classes moyennes et ouvrières, ces parcelles sont traversées par un réseau hiérarchisé de voies internes, isolé de la rue par une ceinture de commerces. Cette forme d'habitat est aujourd'hui en voie de disparition à Shanghai pour faire place à de vastes programmes immobiliers qui passent par une verticalisation du bâti notamment.*

<sup>2</sup> *Les hutongs, forme urbaine datant de la dynastie des Yuan (1271-1368) et articulant quatre maisons autour d'une cour carrée connaissent à Pékin plus ou moins le même sort que les lilongs shanghaiens.*

<sup>3</sup> *Loubes J-P, ibid.*

néanmoins évolué pour s'adapter. L'arrivée de l'automobile a ainsi considérablement élargi les mailles de la trame, doublant voire triplant la taille des cases du damier au cours du XXe siècle. L'invention des places urbaines dans ce dispositif urbain apparaît comme l'importation de préceptes de la ville occidentale et leur adaptation au contexte chinois dans la seconde moitié du XXe siècle.

Ce qui se passe aujourd'hui à Kachgar nous apprend donc que **la modernisation urbaine renvoie à des explications multiples, où les facteurs culturels, politiques et historiques s'additionnent, dans un contexte où un vent modernisateur<sup>1</sup> souffle sur tous les projets**. On ne peut donc se satisfaire d'une lecture entièrement politique de la destruction de Kachgar comme volonté de destruction d'une culture et d'assimilation d'un peuple, ni d'une vision uniformisante de cette entreprise de sinisation selon laquelle un modèle urbain ne ferait que remplacer un autre.

**La notion de modèle reste complexe et dépend de l'échelle à laquelle on observe le paysage urbain.** La force du *damier* chinois telle qu'on peut l'observer à Kachgar est ainsi d'imposer sa régularité à l'échelle urbaine, tout en accueillant le *labyrinthe* et son irrégularité à l'échelle de l'îlot. Cette dialectique du damier et du labyrinthe interroge les liens entre la forme de la ville, son contrôle politique, son identité culturelle et sa capacité à se transformer.

**Pierre-Emmanuel Becherand**

## Bibliographie

- CASTETS R., « *Entre colonisation et développement du Grand Ouest : impact des stratégies de contrôle démographique et économique au Xinjiang* », Outre Terre, n°3, 2006
- BIARNÈS P., « *La route de la Soie – Une histoire géopolitique* », 2008
- LOUBES J-P, « *Les mutations urbaines au Xinjiang* », EurOrient, 2011
- PINON P., *DES CARS J.*, Paris-Haussmann (cité dans « *Une lecture de Paris-Haussmann* », Sander A., Flux, 1993)

---

*1 La Chine s'urbanise à toute vitesse depuis les années 1990 et ce mouvement va se poursuivre. On estime que d'ici 2025, 240 millions de migrants rejoindront les villes, la Chine comptera 350 millions urbains en plus, 5 milliards de mètres carrés de routes vont être pavés, 40 milliards de mètres carrés vont être construits dans plus de 5 millions d'immeubles, et le PIB du pays sera multiplié par cinq par rapport à son niveau actuel (Yusuf S., Saich T., « China Urbanizes », Rapport de la banque mondiale, Washington, 2008)*

- PINCENT G., « *Les empreintes spatiales de la sinisation dans les petites et moyennes villes du Xinjiang* », Géocarrefour, 2009
- LOUBES J.-P., *Architecture et urbanisme de Turfan – Une oasis du Turkestan chinois*, L'Harmattan, 1998
- GERNET J., « *L'intelligence de la Chine* », Gallimard, Paris, 1994 (cité in Loubes, 1998)
- FOUCAULT M, « *Surveiller et punir* », Gallimard, 1975
- YUSUF S., SAICH T., « *China Urbanizes* », Rapport de la banque mondiale, Washington, 2008

## **5. THAMES TOWN : une ville nouvelle anglaise aux portes de Shanghai**

**Shanghai mène depuis maintenant 40 ans une politique de développement de villes satellites pour structurer le développement de sa périphérie.** Dans le contexte du schéma directeur actuel, le programme « *Une ville et neuf bourgs* » fut lancé en 2000 pour organiser le développement de l'aire urbaine par la création ex-nihilo de villes nouvelles multifonctionnelles. Ce programme se voulait particulièrement original : un style d'inspiration étrangère fut choisi pour chaque ville ou bourg, traduisant une volonté de conférer à chacune une identité propre et d'y attirer des habitants de la ville-centre. À partir du cas de Songjiang et de la cité résidentielle d'inspiration britannique « *Thames Town* » il s'agit de présenter ce système et d'en tirer certaines leçons<sup>1</sup>.

*"Je suis d'une génération pour laquelle la métropole est synonyme de rayonnement culturel (Londres, Paris, New York), puis économique (Londres, New York) ; désormais elle devient parc à thème (Las Vegas, Dubaï), camp de vie massif (les villes chinoises) ou aberration architecturale et fourre-tout social (Tokyo)" : J.G. Ballard (né à Shanghai en 1930)*

**Le secteur résidentiel de Thames Town est partie intégrante de la ville nouvelle de Songjiang<sup>2</sup> à 30 km au sud-ouest de Shanghai.** Avec 800 000 habitants, Songjiang est aujourd'hui la première des villes nouvelles considérée comme terminée. Aux franges de la mégapole, la ville nouvelle est accessible en métro, au terminus de la ligne 9 : pour s'y rendre le métro aérien traverse, pendant une vingtaine de kilomètres, un paysage surprenant et hybride composé de champs, de vastes chantiers avec leurs grues et leurs tours en construction, de pavillons résidentiels et de barres de logements alignées et orientées au Sud.

**Nouveau pôle universitaire et résidentiel de la grande ceinture de Shanghai, la ville de Songjiang est aujourd'hui un des lieux emblématique des politiques d'aménagement du territoire du Grand Shanghai.** Construite aux abords de l'ancienne ville industrielle de Songjiang, dont la population était essentiellement agricole et ouvrière, la ville a été pensée comme un ensemble multifonctionnel : de nombreux bureaux, centres commerciaux et culturels ainsi que la mairie ont été planifiés autour d'un grand parc. Une vaste zone de 5,3 km<sup>2</sup> y est réservée pour de nouvelles universités. L'objectif annoncé est d'y accueillir 80 000 étudiants et

---

<sup>1</sup> Ce travail a bénéficié de l'aide précieuse de Pierre Lombard, compagnon de voyage dans l'univers impitoyable des périphéries shanghaiennes.

<sup>2</sup> L'ensemble de la ville nouvelle de Songjiang s'étend sur 36km<sup>2</sup> à l'intérieur desquels la superficie du quartier de Thames Town ne représente qu'1km<sup>2</sup>.

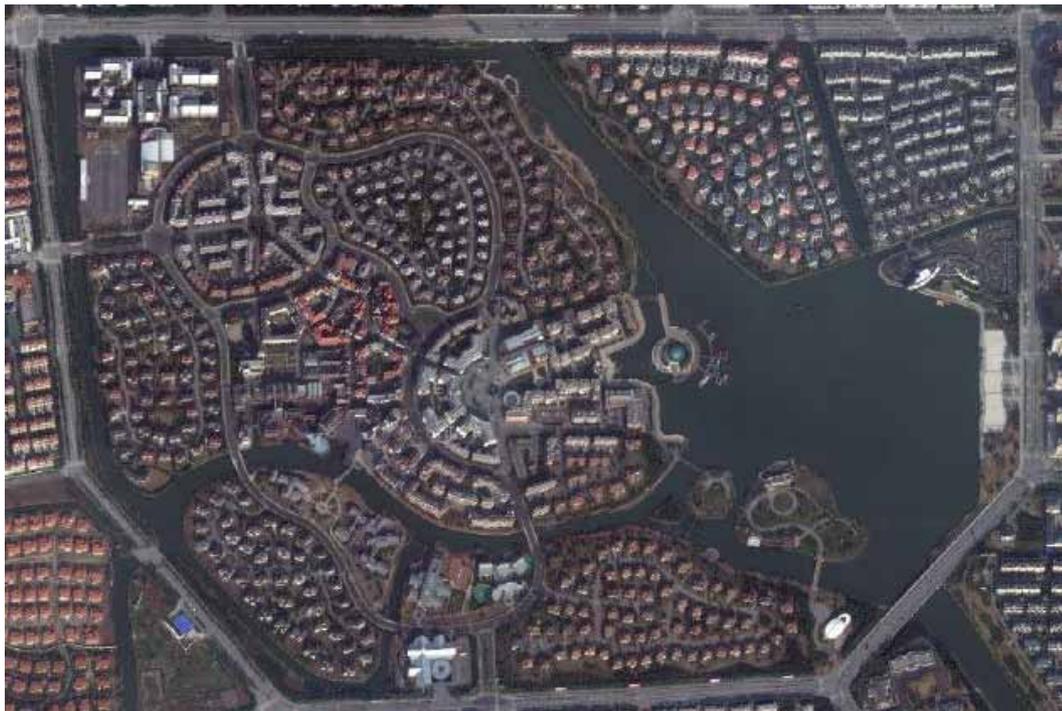
20 000 enseignants. Les zones résidentielles sont localisées à l'est et l'ouest du centre. Dans ce nouveau plan de ville, le quartier résidentiel de Thames Town présente la particularité d'imiter l'atmosphère d'un village anglais en s'appuyant sur les codes de l'architecture traditionnelle britannique.

**Véritable décor sans envers, ce lieu singulier est un formidable laboratoire des transformations urbaines à l'œuvre en Chine.** Cette « *ville anglaise* » aux portes de Shanghai n'est pas sans poser une série de questions :

- sur la politique des villes nouvelles comme réponse à l'étalement urbain ;

- sur la pertinence de développer une offre de logement originale et luxueuse destinée à la spéculation, et non à une classe moyenne émergente ou aux nouveaux migrants ;

- sur le rapport de la Chine à l'Occident aussi sur l'urbanisme de la table rase et la ville sans histoire.



Le quartier résidentiel de Thames Town, avec au centre une reproduction des Docks de Londres bordée par des îlots résidentiels enclos (image google earth)

### *Thames town, la ville modèle*

**La notion de ville nouvelle ou de ville satellite n'est pas récente dans l'histoire de la planification urbaine de Shanghai.** En 1959, l'idée apparaît pour la première fois dans le cadre du schéma directeur. En 1972 et 1978 l'idée se concrétise avec la planification et la construction des bases

industrielles de Jinshan Wei (pétrochimie) et de Baoshan-Wusong (sidérurgie)<sup>1</sup>. Conçues comme deux villes satellites, elles visent à orienter le développement vers le nord et le sud de la municipalité. En 1986, nouvelle étape dans le contexte d'ouverture et des réformes, le schéma directeur approuvé par le gouvernement envisage directement le développement de villes satellites résidentielles en périphérie.

Ainsi inscrites dans les différentes stratégies d'aménagement depuis plus de 40 ans, **les villes nouvelles sont présentées dans le schéma directeur actuel (approuvé en 1999) comme un des axes privilégié pour le développement du territoire municipal de Shanghai et le contrôle de la croissance urbaine.** Pour le bureau de la planification de Shanghai il s'agit d'adapter la structure de la ville à la croissance urbaine, afin de la contenir et d'éviter un développement non maîtrisé en « tâche d'huile ».

Face à l'étalement urbain toujours croissant (300 000 nouveaux habitants arrivent chaque année à Shanghai), à la destruction-reconstruction de nombreux quartiers centraux impliquant le relogement de milliers d'habitants (entre 50 000 et 100 000 habitants sont relogés chaque année<sup>2</sup>), et à la nécessité de structurer et d'animer le développement des périphéries, un programme baptisé « *Une ville et neuf bourgs* » a été lancé en 2000<sup>3</sup>. Les villes nouvelles et bourgs nouveaux sont définis comme des prototypes, premiers essais d'une stratégie plus globale de décentraliser et de développement des villes-supports pour l'industrie.

L'objectif affiché consiste à **déplacer au moins un million d'habitants de l'intérieur du premier périphérique de Shanghai pour les reloger dans des villes satellites progressivement reliées par le réseau de transport public.** Ces points d'urbanité ont la particularité de faire explicitement référence à des cultures et des modèles urbains étrangers. Afin de promouvoir l'urbanisation de ces petites entités urbaines sensées fixer le reste de l'urbanisation en périphérie, des concours d'architecture ont été lancés par le bureau de la planification de Shanghai et plusieurs architectes occidentaux ont été invités à concourir. La commande était de donner une forme visuelle à l'identité du pays d'origine. Les différents concours ont conduit à différents projets : une ville anglaise à Songjiang, mais aussi une ville canadienne, allemande, italienne, néerlandaise, scandinave, espagnole, et une ville nord américaine abandonnée

**Cette démarche vise avant tout à donner une identité à des territoires en périphérie afin de rompre avec la monotonie d'une banlieue**

---

<sup>1</sup> "Shanghai : villes nouvelles et inspiration étrangère", Yang Liu, revue *Eurorient* n° 33, mai 2011

<sup>2</sup> Voir à ce sujet la thèse de Valérie Laurens (2008) sur les déplacés de Shanghai. Entre 1992 et 2010 entre 6 et 7 millions de Shanghaïens ont été déplacés sachant que le nombre d'habitants plafonne à 13 millions. (cf. "La nouvelle donne du logement à Shanghai", in *La transition chinoise, Transcontinentales*, n°3, 2006, A. Colin)

<sup>3</sup> Dans ce programme, « la ville » est celle de Songjiang, et les « neuf bourgs » sont ceux de Zhujiajiao, Anting, Fengjin, Luodian, Gaoqiao, Luchaogang, Fengcheng, Baozhen et Pujiang.

« **plate** » **sans centralité** faite d'espaces agricoles, progressivement densifiés et urbanisés depuis les années 1990 et les réformes du droit de la terre et de la propriété. L'idée, en réaction au manque d'identité dont souffrent de nombreuses villes nouvelles, est que ces centres secondaires, à l'identité thématique marquée, doivent permettre le développement du reste de la ville.

Pour la puissance publique, **la mise ne place de ce polycentrisme urbain hiérarchisé a donc avant tout pour but de diversifier l'image de la banlieue grâce à la transposition des codes de l'architecture occidentale.** Pour le secteur privé et les promoteurs, cette architecture venue d'ailleurs permet d'attirer l'acheteur en se singularisant par rapport à l'ensemble de l'offre. Le style d'inspiration étrangère, choisi pour chaque ville ou bourg, sert ainsi une stratégie d'image et de marketing qui s'articule à deux échelles : celle de la municipalité et du développement de l'ensemble du territoire shanghaien, celle des promoteurs et de la valorisation de certains secteurs.

Pour la municipalité de Shanghai il s'agit, par les différents emprunts à des styles architecturaux occidentaux, **de vendre une nouvelle modernité d'une cité ouverte sur l'occident.** Dans les discours des dirigeants de la ville, cette politique d'aménagement renoue avec le passé international de Shanghai afin de rendre à la ville son statut de métropole internationale du début du XXe siècle : dans la seconde moitié du XIXe siècle, le développement des concessions internationales permet à des entrepreneurs tant étrangers que chinois de contribuer à l'industrialisation de la ville et à son internationalisation. Jusqu'aux années 1930, une réelle interpénétration entre culture orientale et culture occidentale s'opère.

C'est à cette époque que Shanghai, qualifiée parfois de « *Paris de l'Orient* » acquiert l'image d'une « *ville des plaisirs* ». Ainsi le regard porté sur l'histoire de la ville change : alors que la ville était punie sous le régime communiste où son histoire capitaliste et étrangère était considérée comme une marque d'infamie (l'histoire officielle dans les manuels scolaires décrivait, il y'a encore 20 ans, Shanghai comme le produit du féodalisme chinois et de l'impérialisme occidental), **la ville se projette aujourd'hui comme une capitale cosmopolite et moderne à l'égal des grandes métropoles mondiales.** Dans le cœur de la ville, les lieux hérités de l'histoire shanghaienne sont rénovés, mis en valeur et pour partie protégés ; les témoignages sur le Shanghai d'avant 1949 font l'objet d'émissions à la télévision locale ; les photos, cartes postales ou écrits des années 1920 à 1940 sont repris et largement diffusés, etc.

L'opération « *Une ville, neuf bourgs* » est donc dans son versant culturel, **l'illustration d'un retournement historique important dans une ville marquée et produite par la colonisation.** Dans un mouvement cette fois consenti, Shanghai demeure une table de mixage de modèles culturels importés. Mais ce programme a été jugé sévèrement par les urbanistes et architectes de Shanghai, et notamment certaines figures de l'université de

Tongji<sup>1</sup> **Dans la réalité, ces bourgs peinent à devenir des centres urbains autonomes.** Ainsi, à Songjiang, le nord-est de la ville est une véritable cité-dortoir de Shanghai, à l'image de Thames Town, enclave qui témoigne de la difficulté de ces villes nouvelles à devenir de véritables centres urbains.

### *Thames town, la ville fantôme*

On entre dans l'îlot de Thames Town par l'une de ses trois entrées. Quelque soit celle qu'on emprunte, les voies routières et piétonnes conduisent, au bout de 100 mètres à une boucle interne, circuit routier desservant le centre de la ville nouvelle et chacun de ses lotissements. La planification de Thames Town, réalisée par le cabinet d'architecture anglais Atkins, transpose ainsi à la banlieue shanghaïenne le système de Radburn : les grands îlots résidentiels fonctionnent en circuit quasi-fermé et ne s'ouvrent que sur le réseau viaire interne de Thames Town.

Les franges de la parcelle sont exclusivement réservées aux lotissements : quatre grands îlots résidentiels encadrent le centre ville. Ce dernier s'articule autour de deux éléments architecturaux structurant le paysage de Thames Town, l'église et le "royal crescent". Avant même d'entrer dans la ville, on aperçoit l'église : l'image d'Épinal du petit village de campagne avec son clocher – image que l'on retrouve dans le patrimoine paysager de nombreux pays européens – est fidèlement reproduite, comme en gage d'authenticité. Autour de l'esplanade de l'église, le centre ville se développe à l'Est jusqu'à un ensemble architectural de forme hémicyclique, inspiré du "Royal crescent" de Bath. Ce "royal crescent" moderne s'ouvre sur une place desservie par deux allées qui mènent au port du lac artificiel de Thames Town.

---

<sup>1</sup> L'université de Tongji est notamment connue pour le prestige de son département d'architecture.



Le royal crescent de Thames Town (à droite)  
et celui de Bath (à gauche)

Dans la ville, les différents styles architecturaux de l'Angleterre Georgienne, Victorienne ou Edwardienne ont été mêlés ce qui donne l'impression que le développement de la ville est le fruit de l'histoire (Paul Rice, architecte du projet, évoque l'idée d'une "*organically grown town*"). De ce point de vue, l'objectif est atteint et la ville n'est pas cet espace uniforme caractéristique de nombreux projets de planification qui ont vu le jour dans le district de Shanghai ces dernières années. Plus encore que dans le style architectural, l'Angleterre est dans les détails du mobilier urbain : vari-faux tramway, cabines téléphoniques, boîtes aux lettres, lampadaires importés, ... tout doit rappeler la patrie de Churchill dont une statue trône dans le centre



La statue de Churchill, le « Leeds Garden »  
et le pub « Ruth Bar » à Thames Town

Atkins ne semble pas s'être trompé. Plus de 95 % des villas et appartements se sont vendus dès l'ouverture de Thames Town. Et pourtant, la ville est déserte : la journée, touristes et mariés viennent y prendre des photos mais le soir, les rues sont vides et les rares habitants que l'on peut croiser sont ceux qui rentrent du travail et qui se dirigent vers les lotissements dans leurs berlines aux vitres teintées. La ville donne parfois l'impression d'avoir plus de gardiens (tous déguisés en garde rouge de Buckingham Palace) que de résidents. D'après le professeur Li Xiangning<sup>1</sup>, le taux d'occupation de Thames Town avoisinerait les 20 %. Face au dynamisme démographique de la région et aux difficultés que rencontre la majeure partie des citoyens du district pour trouver un logement, l'existence d'une ville fantôme dans la banlieue de Shanghai semble paradoxale.

En fait, **les très faibles taux d'occupation et l'insuffisance de logements pour un grand nombre de personnes sont les deux aspects d'un même problème lié au fonctionnement dual du marché immobilier.** Alors que le marché est saturé pour les personnes aisées qui utilisent l'immobilier comme un moyen d'investir et de spéculer, **la demande de logements à bas prix reste encore largement insatisfaite.** En 2010, 85 % des Shanghaiens éprouvaient des difficultés pour trouver un logement abordable dans la ville

---

<sup>1</sup> Li Xiangning, "Heterotopias" in *Shanghai New Towns*, Harry den Hartog (ed.), 2010.

estime la Chinese Academy of Social Sciences<sup>1</sup>. Or, les prix pratiqués dans Thames Town classent la ville dans la catégorie de l'immobilier « *haut de gamme* ». Compris entre 5 000 RMB le m<sup>2</sup> et 8 000 RMB le m<sup>2</sup> pour les logements les moins chers, les prix grimpent jusqu'à 15 000 voire 20 000 RMB le m<sup>2</sup> pour les villas les plus luxueuses (entre 300 et 400 mètres carrés). La ville nouvelle est donc fantôme mais la spéculation est bien réelle, ce qui explique le très faible taux d'occupation alors que quasiment tous les logements ont été vendus. Il est encore trop tôt pour dire si ces investissements seront rentables mais la forte inflation qui affecte dans son ensemble le marché de l'immobilier shanghaiën laisse penser que les spéculateurs, eux, ne sont pas prêts de désertter Thames Town.

### ***Thames Town, la ville pastiche***

A mi-chemin du lotissement périurbain et de l'hôtel de Las Vegas, il y a donc Thames Town. Ses habitants y vivent à l'écart du bruissement de la ville et ne sont dérangés que par quelques rares touristes venus se prendre en photo dans ce décor. Des agences de photographie professionnelles ont ainsi fait de cette ville décor le lieu de leurs mises en scène kitsch pour jeunes mariés. Les séances de shooting se succèdent dans les ruelles du centre ville ou devant l'église. Ce n'est pas l'exactitude de la reproduction architecturale – le pastiche parfait – mais “le respect de l'archétype<sup>2</sup>” que les populations shanghaiennes aisées et les jeunes mariés sont ici venus chercher : style architectural, détails du mobilier urbain, ou toponymes célèbres, c'est l'âme d'un bourg anglais que les visiteurs essayent de capturer avec leur appareil photo. Une âme qu'il s'est agi de faire sortir ex nihilo des terres agricoles de la grande couronne shanghaienne.

Il y'a cependant une certaine gageure à vouloir créer de toutes pièces, en l'espace de quelques années une communauté vivante dans un cadre avant tout fonctionnel, où les repères symboliques ne se créent pas sur commande. **La ville est d'abord une histoire, une épaisseur, une sédimentation.** Comment donner une âme à la ville nouvelle ? Comment échapper à la répétition et à la production d'un urbain aseptisé ? Comment « *Faire ville* » lorsqu'il n'y a pas d'histoire, lorsqu'il n'y a pas d'établissement d'une communauté de valeurs dans la durée, lorsqu'il n'y a pas de sédimentations, de références et de repères culturels communs et partageables ?

**L'expérience Thames Town est une tentative de réponse à ces questions qui traversent toute l'histoire de l'urbanisme de la table rase. L'utilisation du pastiche et l'emprunt de codes architecturaux à un style d'inspiration étrangère sont des outils pour réinventer une épaisseur historique par la copie.** A Thames Town, le souci d'authenticité a guidé l'essentiel de la construction : une grande part du mobilier et des matériaux a

---

<sup>1</sup> “Chinese Academy of Social Sciences”, *Economic Blue Book (2010)* cité in *Shanghai New Towns*.

<sup>2</sup> Herman Melville, cité en exergue in Izenour, Scott Brown, Venturi, *L'enseignement de Las Vegas (1977)*

été importée directement de Londres et les promoteurs du projet ont effectué de nombreux voyages en Grande Bretagne pour s'assurer de la conformité du projet avec « la réalité ». Ce « *simulacre de ville* » nous invite à réfléchir avec Jean Baudrillard<sup>1</sup> au sens de cet emprunt à l'intérieur d'une aire culturelle radicalement différente.

**Ainsi, à Thames Town, ce n'est pas seulement l'architecture de la ville qui n'a rien de chinois, mais sa structure même** : le plan de la ville est organique, formé de ruelles étroites, sans orientation globale au Sud à l'inverse des traités classiques d'urbanisme chinois et des principes du feng shui. En suivant Baudrillard, on peut dire que d'une certaine manière ce « *simulacre de ville* » n'est pas une fausse représentation, mais une panacée du sens, un recours aux mythes fondateurs et aux fantasmes de l'objectivité pour palier à ce qui n'existe pas (la durée, la sédimentation de repères culturels par exemple). Ce « *simulacre de ville* » feint de posséder le sens et la forme de ce que la ville nouvelle ne peut posséder. En ce sens, « *le simulacre est la trace paradoxale de l'absence*<sup>2</sup> ».



Figures de Thames Town : berline noire, cabine téléphonique londonienne et « total fitness »

Cette expérience de transposition urbaine pourrait apparaître comme une recette miracle pour développer un urbanisme de la table rase et trouver la clé de « *fabrication* » d'une bonne ville, une « *vraie ville* » humaine et animée. Cela devient même **une forme de standard en Chine : les institutions**

---

<sup>1</sup> *Simulacres et Simulation*, Jean Baudrillard, Galilée 1981

<sup>2</sup> *Ibid*

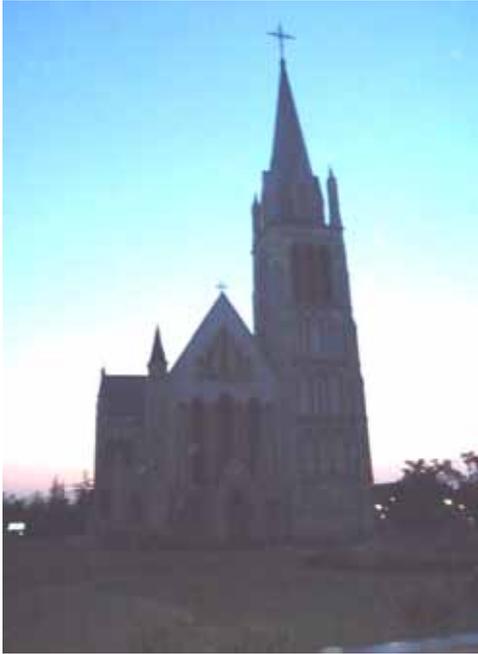
**gouvernementales, les banques, et les hôtels adoptent de plus en plus une forme de langage architectural à l'européenne.** Ainsi à l'échelle de la métropole shanghaienne, des dizaines de rues à l'européenne ont fleuri dans la ville, bordées de centres commerciaux avec café, restaurants et pubs. Mais Thames Town, ville fantôme, silencieuse, désincarnée et sans habitant, nous montre les limites d'une telle opération qui se veut pourtant être une quête d'identité. La comparaison des rues de Thames Town avec les ruelles grouillantes de vie du centre de l'ancienne Songjiang est à ce titre très frappante. Peut-être faut-il laisser le temps à Thames Town de vieillir et de s'inventer une nouvelle identité<sup>1</sup> ?

Dans son état actuel, Thames Town n'est peut être finalement qu'une nouvelle version des fantasmagories de Walter Benjamin<sup>2</sup> : la production d'une inversion des valeurs entre la figure de l'habitant et celle de la ville considérée comme une marchandise. Selon cette analyse, les objets ont perdu leur valeur d'usage au profit d'une valeur d'échange et se font passer pour des êtres vivants, alors que les sujets ont été astreints au statut d'objets. **Cette fantasmagorie de la ville prend les apparences d'un décor particulièrement brillant, qui fait disparaître ses habitants.** Ainsi, Thames Town est une ville-marchandise sans habitant, mais peuplée de consommateurs (touristes, jeunes mariés venant se faire photographier, etc.). L'expérience des villes nouvelles n'est donc peut-être pas seulement une opération d'optimisation spatiale mais aussi une forme de tournant idéologique.

---

<sup>1</sup> Nous pensons ici à une œuvre de l'artiste vidéaste français Pierre Huyghe présentée au centre Pompidou lors de l'exposition *Dreamlands* (2010) : *Streamside Day* (2003). *Streamside* est une petite ville nouvelle au nord de New York, construite en style Nouvelle Angleterre. L'artiste a voulu lui inventer une tradition, en tentant de trouver un point commun à ses habitants. Venus d'ailleurs, ils ont cherché à renouer avec la nature. À partir de là est organisé un rituel festif qui, forgeant une sorte de mythologie, regroupe les habitants autour des thèmes de la migration et de l'environnement.

<sup>2</sup> Walter Benjamin, *Paris, capitale du XIXe siècle, « exposé » de 1939*



L'Eglise de Thames Town et deux touristes chinois se photographiant dans les rues de la ville

**A Thames Town, l'Occident semble se vendre comme une marchandise, un luxe. L'Occident devient dans cet urbanisme sous cloche une marque, support d'un investissement très attractif, car exotique et donc rare.** Il est d'ailleurs intéressant de noter que pour les chinois, Thames Town est une ville européenne avant d'être une ville anglaise. Nombreux sont les résidents et touristes chinois à ne pas faire la différence entre une architecture italienne, française, allemande ou anglaise. Ce que propose Thames Town c'est avant tout du divers, du pittoresque, du traditionnel et du lointain. C'est de la différence mais une différence contrôlée, adaptée et aseptisée, une différence facilement réappropriable.

**Pierre-Emmanuel Becherand**

### Bibliographie

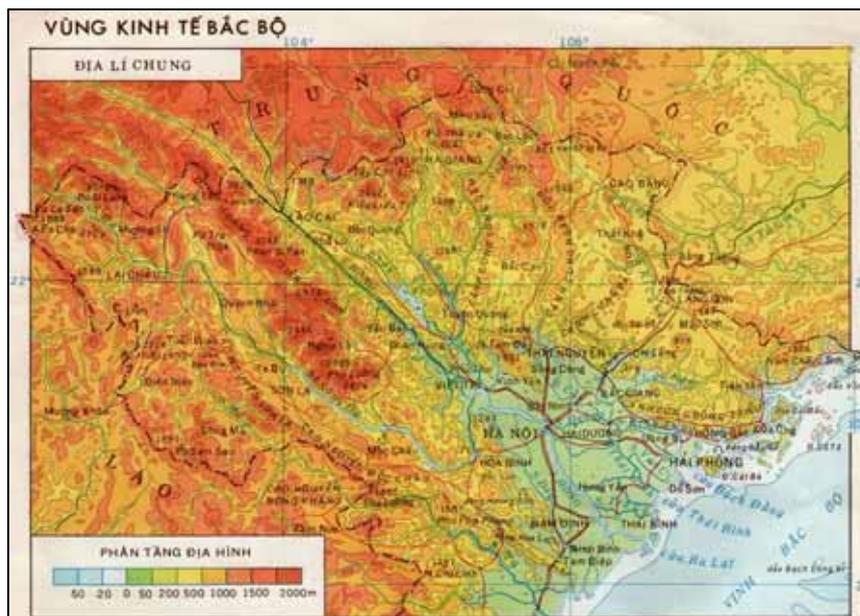
- YANG LIU, « *Shanghai : villes nouvelles et inspiration étrangère* », revue *Eurorient* n° 33, mai 2011
- VALÉRIE LAURENS, « *La nouvelle donne du logement à Shangha* », in *La transition chinoise, Transcontinentales*, n°3, 2006, A. Colin
- *Shanghai New Towns*, Harry den Hartog (ed.), 2010

- IZENOUR, SCOTT BROWN, VENTURI « *Herman Melville, cité en exergue* » in, *L'enseignement de Las Vegas*, (1977)
- WALTER BENJAMIN, « *Paris, capitale du XIXe siècle* » « *exposé* » de 1939
- JEAN BAUDRILLARD, « *Simulacres et Simulation* » Galilée 1981

## 6. LE DELTA DU FLEUVE ROUGE (Vietnam) : où s'arrête l'urbain ?

Au Nord du Vietnam, le delta du Fleuve Rouge, compte parmi les régions les plus denses au monde, avec à certains endroits des densités qui dépassent celles de la capitale Hanoï. Ce territoire si particulier, ni rural, ni urbain, permet de repenser les rapports et les limites entre ville, campagne et nature. Dès lors faut-il encore parler de ville ou préférer le terme d'urbain ?

Situé au nord du Vietnam, en aval de la capitale Hanoï, le delta du Fleuve Rouge, formé d'alluvions charriés par le Fleuve Rouge et le Fleuve Thai Binh, est composé de plusieurs branches qui s'étendent sur plus de 120 km jusqu'à atteindre la mer de Chine. Ce territoire est marqué par la fertilité de ses terres (le delta fournit près de la moitié de la production de riz du Vietnam), mais aussi par la dangerosité des crues du fleuve : les débits du Fleuve Rouge varient de 430 m<sup>3</sup>/s en saison sèche à 30000 m<sup>3</sup>/s lors des moussons. Pour éviter les dégâts des inondations, et aussi protéger les terres gagnées sur la mer, des digues furent construites dès le V<sup>ème</sup> siècle, ce qui témoigne d'une implantation humaine très ancienne dans le delta malgré l'imprévisibilité du fleuve. C'est d'ailleurs souvent, de façon contradictoire, le long des fleuves les plus dangereux, tels le fleuve Yang Tsé (Chine) ou le Gange-Brahmapoutre (Bangladesh) que le peuplement est le plus ancien et que les charges humaines sont les plus importantes. A ce titre, on considère souvent le delta du Fleuve Rouge comme le berceau de la civilisation vietnamienne et du riz irrigué.



Carte de la région du delta

Alors pourquoi proposer le portrait d'une telle région agricole, dans un travail consacré aux villes ? Parce qu'aujourd'hui, le delta du Fleuve Rouge au Vietnam fait partie des régions les plus densément peuplées de la planète avec plus de 1500 hab/km<sup>2</sup> (plus de 15 habitants par hectare cultivé)<sup>1</sup> sur un territoire d'une superficie de plus de 10 000 km<sup>2</sup>. La concentration de population peut même y dépasser les 15 000 hab/km<sup>2</sup> à certains endroits, soit une densité de population comparable aux quartiers centraux de la capitale Hanoi<sup>2</sup>. Au total, plus de 15 millions d'habitants vivent dans le delta, ce qui n'est donc pas sans poser certaines questions sur la ville et l'urbain.

Le delta du fleuve nous invite ainsi à réfléchir aux traditionnelles dichotomies ville/campagne et urbain/rural. Faut-il parler de campagnes urbanisées suite à un processus d'extension urbaine ? **Où fini l'urbain, où commence le rural ? Où sont les limites ?** Dans ce contexte, les notions de ville et de campagne sont-elles encore pertinentes ? Le monde devient-il tout urbain ? Il semblerait que le delta du fleuve rouge propose un modèle urbain qui n'est pas tout à fait celui de la ville, ni tout à fait non plus celui d'une campagne urbanisée.



Image satellite du delta du Fleuve Rouge (source : NASA, <http://veimages.gsfc.nasa.gov>)

---

<sup>1</sup> A titre de comparaison en France, la densité d'une grande ville comme Strasbourg ou Toulouse est de l'ordre de 3500 hab/km<sup>2</sup>, celle d'une ville moyenne comme Epinal ou Aix-en-Provence est légèrement inférieur à 1000 hab/km<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Toujours à titre de comparaison, la densité de Paris intramuros est de l'ordre de 20 000 hab/km<sup>2</sup>.

### ***Le symbole d'une urbanisation spécifique à l'Asie du Sud-Est***

**L'Asie du Sud-Est est une région encore relativement peu urbanisée, mais à très fort potentiel d'accroissement urbain.** Les 11 pays qui composent cette région comptent un total de 600 millions d'habitants en 2010. Le taux d'urbanisation y est légèrement inférieur à la moyenne mondiale (45,8 % contre 49,4 % au niveau mondial)<sup>1</sup> mais le taux de croissance urbaine y est fort et en croissance (3,1 % contre 2% au niveau mondial)<sup>2</sup>. Ainsi, la population urbaine supplémentaire estimée entre 2010 et 2050 avoisine les 300 millions d'habitants.

Au regard de ce tableau général de l'urbanisation en Asie du Sud-Est, les caractéristiques particulières du delta du Fleuve Rouge en termes de densité nous invitent à nous interroger sur la spécificité de l'urbanisation dans cette région du monde. Les études urbaines, notamment anglo-saxonnes, ont souligné le caractère spécifique à l'Asie du Sud-Est d'un développement de zones mi-rurales, mi-urbaines, tant du point de vue du peuplement que des activités. Le delta du Fleuve Rouge en lien avec la croissance urbaine de la capitale Hanoï en est un exemple pertinent. Pour caractériser ce phénomène, le géographe canadien T. McGee<sup>3</sup> a forgé le terme d'origine indonésienne **desakota (desa : village, kota : ville)**.

On retrouve dans le cas du delta du fleuve rouge, toutes les spécificités de ce type d'espace qui échappe aux concepts traditionnels d'urbain et de rural :

- **une grande partie de la population a été engagée dans l'agriculture** dans la seconde partie du XXe siècle (essentiellement la riziculture qui demande beaucoup de main d'œuvre) ;

- **les activités non agricoles augmentent dans des zones qui étaient autrefois largement agricoles.** Ces activités non agricoles sont marquées par un mélange d'activités ;

- **la participation des femmes dans les secteurs secondaire et tertiaire augmente,** notamment dans la petite industrie ;

- **l'utilisation des sols est très diversifiée avec un mixte d'industrie, de commerces, et d'habitat ;**

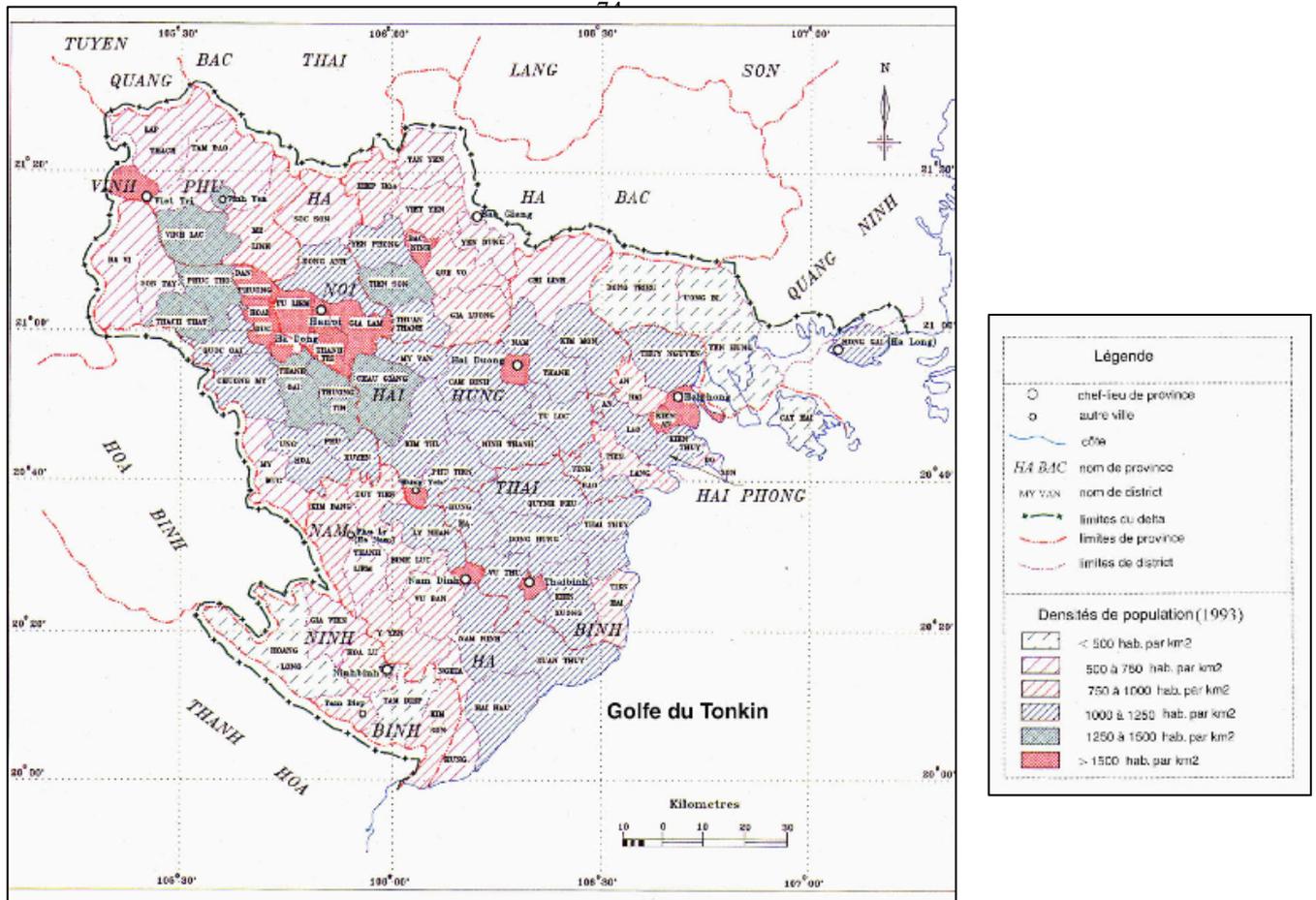
- **la population et les biens sont très mobiles vers les grands centres urbains,** mais aussi au sein de ces zones.

---

<sup>1</sup> *Viêtnam 27, 3 %, Singapour 100 %, Cambodge 20,9 %*

<sup>2</sup> *Viêtnam 3,1 %, Singapour 1,2 %, Laos 5,6 %*

<sup>3</sup> *Mc GEE (Terry), «The mergence of Desakota Regions in Asia : expanding an hypothesis», in GINSBURG (N.), KOPPEL (B.) et Mc GEE (T.), The extended metropolis : settlement transition in Asia, University of Hawaiï Press, Honolulu, 1991*



Densité de population par district dans le delta du Fleuve Rouge (Source : FANCHETTE S., in Ruralités Nord-Sud - Inégalités, conflits, innovations, 2008)

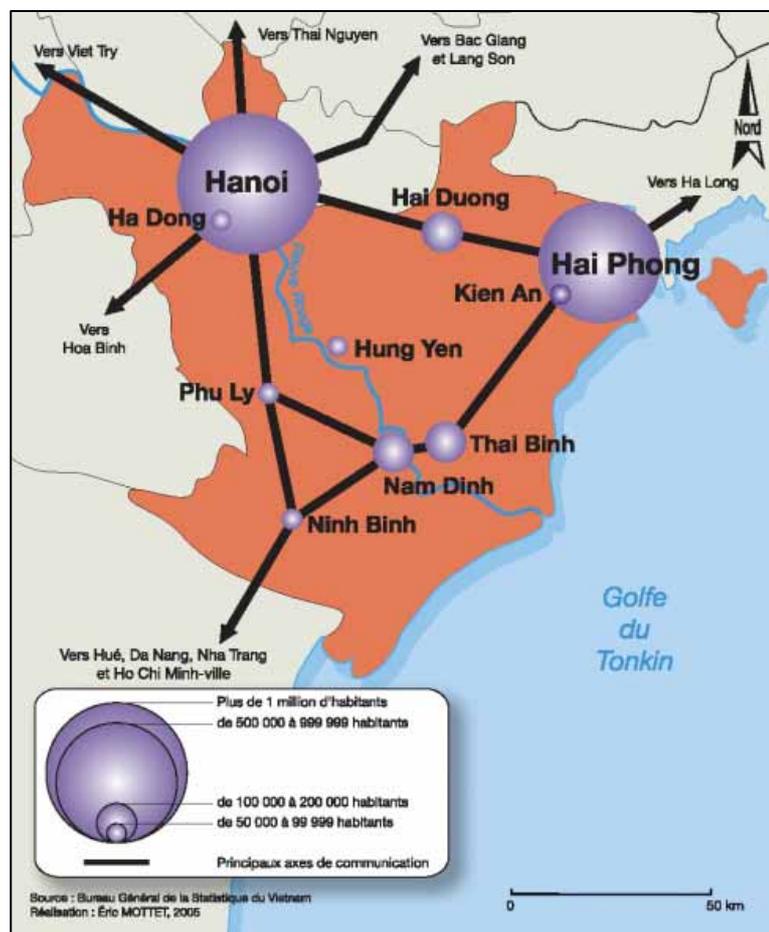
Ainsi, le delta du Fleuve Rouge, à l'instar d'autres corridors de développement en Asie<sup>1</sup>, constituerait de nouvelles formes urbaines sans modèle historique antérieur. Ces nouveaux territoires, caractéristiques des métropoles de l'Asie, marient terres agricoles, zones industrielles et espaces résidentiels. Grâce à l'utilisation de modes de transport peu onéreux comme les motos, bus et camions, il est facile de faire des migrations alternantes en lien avec les métropoles centrales.

Ce qui distingue principalement les desakota des interstices densément peuplés de la mégapole américaine ou d'autres aires mégapolitaines européennes (ou même du périurbain et de la rurbanisation à la française), c'est la **présence d'une population agricole dense, intégrée dans l'économie et la société urbaine**. En Europe, les espaces périurbains (ou « rurbains ») se sont constitués par la migration des banlieusards vers des arrière-pays peu peuplés pour des questions d'espace disponible et de coût du foncier. Ce phénomène est marqué par l'apparition de modes de vie urbains à la campagne permis grâce à la diffusion de l'automobile. En revanche, **les desakota sont fondées sur l'intégration dans l'économie urbaine de régions densément peuplées par des**

<sup>1</sup> Ce schéma théorique est valable par exemple pour certaines métropoles chinoises comme Canton/Hong Kong ou Pékin et Tianjin, qui, sur une centaine de kilomètres, associent terres agricoles et espaces industriels.

ménages composés essentiellement d'agriculteurs se déplaçant en cyclomoteurs.

Dans le cas du delta du Fleuve Rouge, mais aussi dans l'ensemble des autres formes de desakota, ce développement est structuré par **un réseau très dense de villes. Ces territoires forment dans bien des cas des continuums urbains qui rendent imperceptible les limites de la ville**<sup>1</sup>. Les liens entre le delta du Fleuve Rouge et Hanoi sont ainsi très forts : migrations pendulaires de travailleurs, réseaux commerçants, etc. On estime que 13 % des habitants du delta travaillent dans la capitale de façon intermittente.



Le réseau de villes du delta du Fleuve Rouge (Eric Mottet)

### *La pluriactivité fait et défait la ville*

Parler d'urbain et non de ville nous invite à **repenser ces espaces, non en termes de coupures, mais plutôt de recompositions et de transitions**. Ceci rend bien souvent ce phénomène invisible du point de vue des autorités, car

<sup>1</sup> Ceci qui à remettre en cause le concept même de ville qui repose sur l'existence d'une limite franche entre le dedans et le dehors.

difficilement appréhensible par un appareil statistique construit, par définition, sur la notion même de limites. Une des caractéristiques essentielles du delta du Fleuve Rouge est que les activités agricoles ou industrielles s'y accomplissent indifféremment. Les territoires imbriquent étroitement les espaces agricoles aux périmètres industriels et de logement.

Historiquement, le delta du Fleuve Rouge repose sur une organisation rurale rizicole. Les avantages que les deltas offrent à l'occupation humaine sont nombreux pour le développement de la culture du riz : des terrains plats, périodiquement enrichis de limons de crue à haute teneur organique, des possibilités d'irrigation à partir des bras fluviaux et de la nappe phréatique peu profonde, et une pénétration facilitée par les voies d'eau naturelles. L'espace du delta a organisé les terres agricoles en fonction de leur niveau topographique relatif : les terres hautes, moyennes, basses et très basses ne supportent pas les mêmes systèmes de culture pour des raisons d'irrigation.

Les cultures sont dominées par le riz, présent sur 82 % des terres cultivables. Le maïs, les patates douces, le soja, les cultures fruitières ou du maraîchage complètent cette culture de base. Comme dans le delta du Mékong, la Révolution Verte a entraîné l'introduction de variétés nouvelles de riz (cycle réduit, pailles courtes, hauts rendements). De même dans le delta du Fleuve Rouge, l'extension du réseau hydraulique pour l'irrigation et le drainage (canaux et stations de pompage) et l'introduction des engrais sont progressivement développées rendant les terres à deux récoltes de riz majoritaires.



Repiquage du riz en aval d'un des bras du Mékong endigué

Ce système agricole repose dans le delta du fleuve Rouge sur des exploitations agricoles dont la surface moyenne de terres cultivables est très réduite, de l'ordre de 0,28 hectare en moyenne par exploitation regroupant

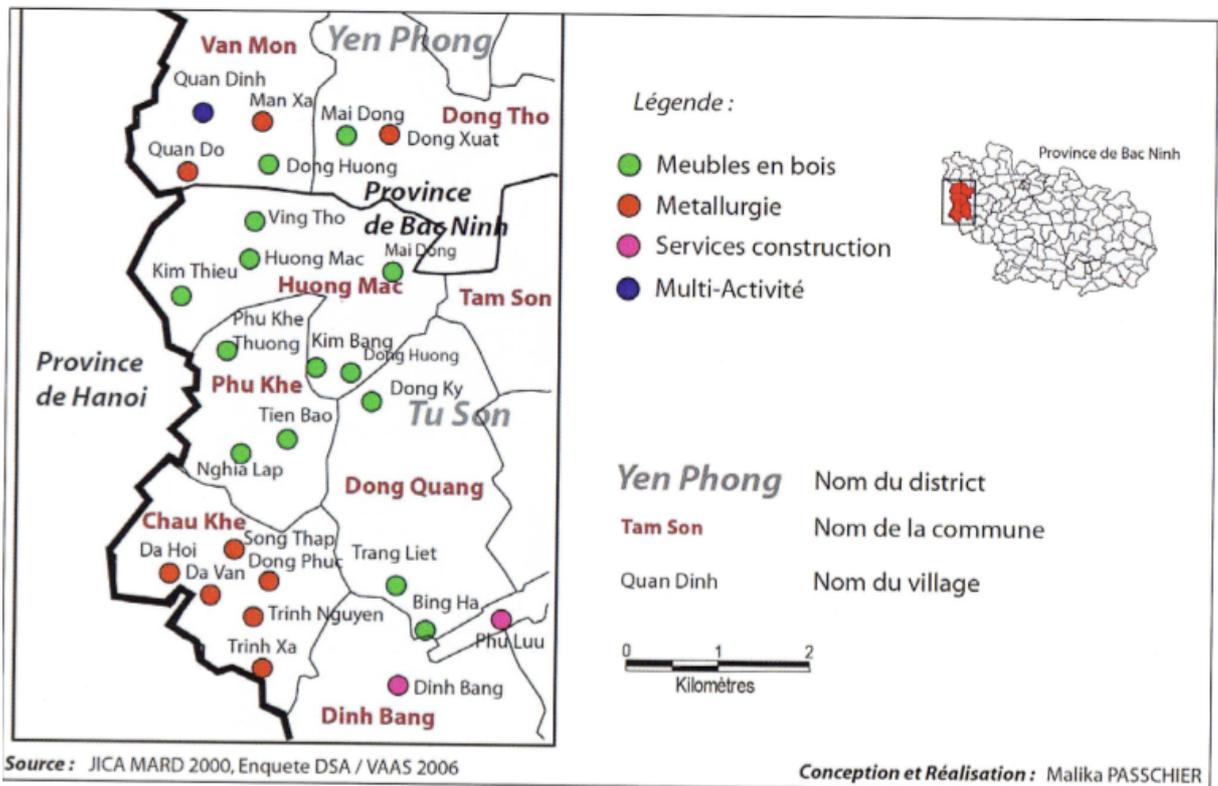
chacune 4 ou 5 personnes avec 2 ou 3 actifs. En réponse à ces structures agraires très petites, une diversification des activités s'est progressivement installée, encouragée par les pouvoirs publics.

Depuis l'époque collectiviste (1958 - 1988), **les responsables publics ont tout fait pour décourager l'exode rural et contenir la croissance des villes.** A ce titre, **contenir la croissance urbaine d'Hanoi a été, pendant près d'un demi-siècle, l'enjeu prioritaire des politiques d'aménagement au Vietnam.** A partir de 1987, la politique d'ouverture et de Renouveau (Doi Moi) entraîne un développement industriel et urbain rapide, porté par l'ouverture des marchés. Cette ouverture conduit au développement de trois triangles métropolitains et à l'urbanisation de campagnes très peuplées : au Nord du pays (Hanoi-Haiphong et le delta du Fleuve Rouge), au centre (Hué-Danang) et au Sud (Hô Chi Minh et le delta du Mékong).

Si la politique du Doi Moi conduit bien à une densification et à une diversification des zones rurales, ainsi qu'à l'intensification des rapports villes-campagnes, ce phénomène ne marque pas pour autant une rupture radicale. Ainsi, dès le XI<sup>e</sup> siècle on retrouve dans le delta du Fleuve Rouge des traces d'intégration dans l'économie rizicole de l'artisanat et de l'industrie. D'ailleurs, en règle générale, en Asie du Sud-Est, les villes n'ont pas le monopole de l'industrie, mais sont plutôt des centres politiques et marchands. Ceci se traduit par une forte interdépendance entre la ville et la campagne : à Hanoi le quartier dit « *des 36 rues et corporations* » joue un rôle important depuis le XVII<sup>e</sup> siècle dans le commerce de produits manufacturés dans le delta. Chaque rue est consacrée à la vente d'un type de produit et organise une chaîne de production du delta à la capitale.

Dans ce système, le développement de « *villages de métier* » apparaît comme une réponse à cette diversification des activités du delta du Fleuve Rouge. Le delta regroupe ainsi plus de 1000 groupements de « *villages* » dont les entreprises non agricoles sont spécialisées dans la même activité ou le même groupe d'activité. **Le territoire du delta forme ainsi un réseau dense d'activités organisées en cluster.** Ces clusters produisent à la fois des articles destinés à la vie quotidienne locale (agro-alimentaire, matériaux de construction, objets de culte, services commerciaux, etc.) et à l'exportation (vannerie, meubles, objets d'art, vêtements en laine, etc.).

**Cette organisation très spécifique en cluster permet aux habitants du delta de bénéficier de revenus près de quatre fois supérieurs à ceux des villages agricoles du reste du pays.** Cette relative richesse du delta a permis de mettre en œuvre des investissements importants dans le bâti et les infrastructures. Tout ceci concourt à rendre le paysage du delta plus urbain.



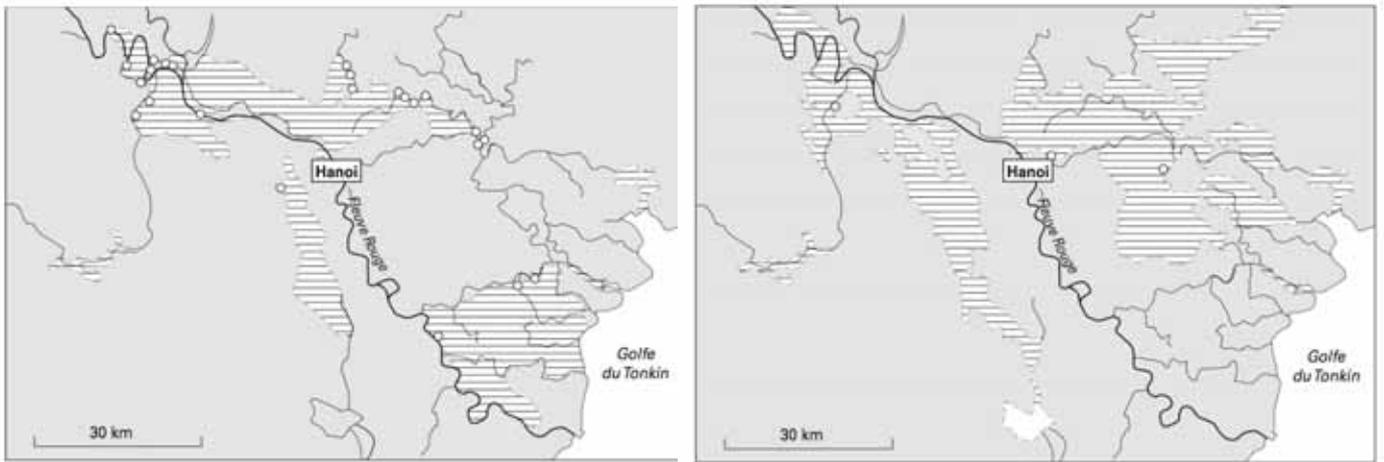
L'exemple d'un cluster du bois et d'un cluster de fonderie regroupant chacun plusieurs « villages de métier » dans la province du delta de Bac Ninh frontalière avec Hanoi. Ces deux réseaux de « villages de métier » s'organisent dans un système regroupant à la fois des grandes entreprises (celles de Dong Ky ou de Da Hoi emploient plus de 4000 personnes) et un réseau de sous-traitant composé d'ateliers familiaux. (Source : FANCHETTE S., in Ruralités Nords-Suds - Inégalités, conflits, innovations, 2008)

Pour le gouvernement vietnamien cette organisation du delta en cluster constitue une aubaine permettant de stimuler la demande et d'améliorer les niveaux de vie, dans un pays encore marqué par une surcharge d'emplois dans les secteurs étatiques et agricoles. Un rapport de la Banque Mondiale établit ainsi qu'au Vietnam, les villages de métier participent à 41% du PIB industriel et occupent 64% de la main d'œuvre du secteur industriel non étatique. Chaque année, les exportations de ces villages de métiers dépassent les 600 millions de dollars.

### *La ville fertile ?*

La particularité de ce développement est qu'il se fait dans un espace rural deltaïque aux contraintes fortes et aux risques élevés. **Le delta du Fleuve Rouge apparaît comme un territoire urbain d'un nouveau genre à la recherche d'un équilibre permanent avec son environnement. Aux logiques de disparition des limites entre le monde de la ville et le monde de la campagne (l'opposition ville/campagne), se superposent des logiques de disparition des barrières entre ce qui relève de la nature et ce qui relève de l'action humaine (l'opposition nature/urbain).**

Les deltas sont des milieux géographiques spécifiques, de formation récente (6 000 ans pour le delta du fleuve Rouge) et toujours dynamiques en raison de leur géomorphologie active et de la configuration hydrologique de leurs fleuves, certains étant très dangereux à l'instar du Fleuve Rouge. Dans une région sujette à la submersion des terres, toute élévation, aussi minime soit-elle, permet de se protéger des crues et favorise l'implantation humaine. Dans ces plaines surpeuplées, ces élévations ont été très tôt occupées par les villages. Aujourd'hui, dans le delta du fleuve Rouge, on compte 3 000 km de digues pour protéger les plaines des débordements de crue et 1 500 km de digues côtières pour enrayer la violence des vagues pendant les typhons. La politique actuelle de développement de l'artisanat et de l'industrialisation s'opère donc dans un espace fortement contraint.



Zone inondée par la crue de 1945 (période de retour estimée : un peu moins de 100 ans, niveau 14) Zone inondée par la crue de 1971 (période de retour estimée : 125 ans, niveau 14.82 m)

Cartes des zones inondées par les crues de 1945 et 1971

**Dans un territoire densément peuplé, la diversification des activités agricoles pose donc la question du conflit pour l'espace entre la pratique de la riziculture inondée et d'autres activités plus consommatrices d'espaces et polluantes.** Le foncier étant dans le delta nettement moins cher qu'à Hanoi, de nombreuses activités consommatrices d'espaces s'y sont installées. Ce développement a conduit à intensifier les travaux d'endiguement du fleuve. Aujourd'hui, dans certains endroits, le fleuve coule à plus de 6 mètres au-dessus des plaines, ce qui augmente les risques de brèches et accroît les phénomènes d'affaissement des sols et de submersion.

**Ce conflit pour l'espace se double aujourd'hui d'un conflit pour l'eau :** la croissance des besoins en eau se fait sentir, notamment en saison sèche, en raison de l'intensification des systèmes de culture (deux à trois récoltes par an), mais aussi et surtout de la croissance de la population urbaine et du développement de l'industrie, très consommatrice en eau.

**Le delta du Fleuve Rouge apparaît donc comme un territoire de risques, à la recherche d'un équilibre permanent avec ses écosystèmes.** Dans un paysage qui alterne rizière et ville, le delta nous invite à repenser les rapports entre l'urbain et la nature : le delta du Fleuve Rouge, ville fertile ?<sup>1</sup>

***Un territoire urbain du futur ?***

Mi rural, mi urbain, le delta du Fleuve Rouge constitue donc un territoire original, en interaction permanente avec son environnement. Dans un espace marqué par la contrainte de son milieu naturel, le delta constitue un rassemblement de savoir-faire inédits organisés en cluster économiquement très performant. Alors peut-être bien **que le delta du Fleuve Rouge esquisse ce que seront les territoires urbains de demain.** C'est-à-dire :

**- des territoires marqués par la disparition de l'opposition ville/campagne, au profit de l'émergence d'une forme d'urbain généralisé, sans seuils ni limites franches ;**

**- des territoires dépassant les logiques de zonage et de séparation fonctionnelle des activités au profit de logiques de réseau permettant une interpénétration et un mélange retrouvé des activités ;**

**- des territoires économiquement performants car fondés sur un système flexible, ancré localement et très réactif à la demande du marché ;**

**- des territoires dont le développement ne peut plus ignorer plus les équilibres des écosystèmes naturels au risque de disparaître ;**

**- des territoires de plus en plus interdépendants articulant différentes échelles du local au métropolitain.**

**Pierre-Emmanuel Becherand**

**Bibliographie**

- Mc GEE (Terry), «*The mergence of Desakota Regions in Asia : expanding an hypothesis*», in GINSBURG (N.), KOPPEL (B.) et Mc GEE (T.), *The extended metropolis : settlement transition in Asia*, University of Hawaiï Press, Honolulu, 1991

- FANCHETTE S., *in Ruralités Nords-Suds - Inégalités, conflits, innovations, 2008*

- Exposition « *la Ville Fertile* » (Cité de l'architecture et du patrimoine, Paris, 23 mars – 24 juillet 2011)

---

*1 Nous pouvons faire ici écho à l'exposition « la Ville Fertile » (Cité de l'architecture et du patrimoine, Paris, 23 mars – 24 juillet 2011) dont le propos est de replacer la question de la nature en ville dans une perspective large, qui en aborde les dimensions historique, sociale, culturelle, botanique autant qu'écologique.*

## 7. JAKARTA : corruption et gestion urbaine

Le 28 janvier 2010, à l'occasion des cent jours du gouvernement du Président indonésien Susilo Bambang Yudhoyono, des milliers de personnes sont descendues dans les rues de Jakarta pour protester contre le gouvernement. Les revendications et les groupes d'intérêts étaient divers mais le mot d'ordre le plus partagé entre tous était sans aucun doute la nécessité de lutter contre la corruption. Cette manifestation s'inscrivait dans le prolongement de celle du 9 décembre 2009, journée internationale anticorruption.

Plusieurs dizaines de milliers de personnes, à cette occasion, s'étaient rassemblées en Indonésie pour signifier leur mécontentement face à la persistance de la corruption. À Jakarta, les manifestants s'étaient réunis autour de palais présidentiel, du Parlement, du siège de la principale institution anticorruption du pays, le KPK (*Komisi Pemberantasan Korupsi*), et du quartier général de la police. Ils scandaient « *Finissons en avec les corrompus* ». Ces manifestations ont conduit à des échauffourées entre les étudiants qui lançaient des pierres et la police qui répondait par des gaz lacrymogènes.



De tels événements n'ont rien d'exceptionnel à Jakarta, les protestations contre ce qui est appelé en Indonésie KKN pour *Korupsi, Kolusi dan Nepotism*,<sup>1</sup> sont fréquentes. Ces protestations sous la forme de manifestations commencèrent à devenir significatives dans les années 1970 au cours desquelles les étudiants s'insurgeaient contre le système de pouvoir mis en place par le général Soeharto et notamment contre la corruption endémique présente à toutes les échelles et à tous les niveaux au sein de la société indonésienne. S'ils témoignent de la persistance du phénomène de la corruption en Indonésie, ces mouvements de protestations contribuent également à l'image de désordre, de chaos et d'absence de planification que renvoie la capitale indonésienne, dont les difficultés de gestion sont fréquemment soulignées.

### ***Jakarta, ville duale et désorganisée***

La ville de Jakarta était en 2000 (date du dernier recensement en Indonésie), avec 8 389 443 habitants l'une des 10 villes les plus peuplées au niveau mondial. L'agglomération totale englobe des régions entières, des villes satellites et comptait à la même date, 23,5 millions d'habitants sur une surface de près de 6 418km<sup>2</sup>. À cette population, s'ajoutent des migrants plus ou moins journaliers si bien que la densité de population à Jakarta en moyenne de 18 000 habitants au km<sup>2</sup>, atteint parfois dans certains quartiers, près de 90 000 habitants au km<sup>2</sup> (Texier, 2009).

Jakarta fut en premier lieu occupée par les Portugais sous le nom de Jacatra, à l'époque où elle n'était encore qu'un village de pêcheurs (1522) puis par le prince Fatahillah de Banten (Java Ouest) qui la renomma Jayakarta en 1527. Enfin, lorsque les Néerlandais débarquèrent en 1619, ils la baptisèrent Batavia. Son développement se fit sur le modèle des villes coloniales portuaires. L'extension spatiale de la ville eu lieu au cours du 19<sup>ème</sup> siècle selon un schéma qui laissa aux populations modestes l'opportunité de s'installer dans les périphéries de la ville.

---

<sup>1</sup> *Corruption, Collusion et Népotisme*



En 1900, il s'agissait d'une ville compacte d'environ 150 000 habitants. Lorsque les Japonais s'engagèrent dans la conquête du Pacifique la ville fut nommée Jakarta. Dès l'indépendance, Sukarno puis Soeharto voulurent en faire la capitale de l'Indonésie indépendante et le symbole de la modernité du pays. La physionomie de la ville commença à changer avec l'extension de la ville (construction de quartiers résidentiels comme Senayan ou Kebayoran), le creusement de grandes artères comme l'Avenue Thamrin ou l'Avenue Surdiman, l'implantation du site des jeux asiatiques de 1962, la construction d'une autoroute, de constructions modernes élevées, de gratte-ciels.

Aujourd'hui, la Jakarta « moderne » se caractérise par ses quartiers d'affaires notamment celui du *Triangle d'Or*, ses centres commerciaux, ses hôtels, ses tours de bureaux en verre, et d'appartements de luxe. Jakarta est une métropole forte en contrastes : ces symboles de modernité occupent l'espace de l'agglomération conjointement avec les *kampung* où vivent les populations modestes. Les *kampung* présents partout dans la ville occupent des espaces interstitiels, ils constituent des unités d'organisations sociales et spatiales (Tadié, 2006). Cependant, ils sont de plus en plus considérés comme des « anomalies visuelles » du paysage urbain, contraires à l'image de modernité que ses dirigeants veulent donner de la capitale. Les politiques de développement urbain tendent donc de plus en plus à éradiquer ces espaces. Il s'agit d'opérer une transformation depuis « la ville au 1000 *kampung* jusqu'à la ville moderne et ordonnée »<sup>1</sup>. Cette transformation est rapide, brutale et se fait largement au détriment des

---

<sup>1</sup> Cowherd R., 2004, « Planning or Cultural Construction? The Transformation of Jakarta in the Late Soeharto Period ».

populations défavorisées qui sont déplacées de plus en plus loin en périphérie de la ville.

### ***Une planification urbaine plus que théorique***

L'histoire de la planification à Jakarta débute sous l'occupation hollandaise. À l'époque coloniale, les Néerlandais établissaient des plans afin de recenser les différents usages de la ville. En ce qui concerne les réalisations, la gestion urbaine consistait principalement à mener des opérations d'embellissement de la ville coloniale. Le rétablissement de l'autorité hollandaise sur Batavia après l'occupation japonaise donna l'impulsion à un développement urbain planifié volontariste. Malgré la déclaration d'indépendance, les Néerlandais souhaitaient en effet rétablir leur contrôle sur l'Indonésie. Ils se lancèrent alors dans l'élaboration d'un plan d'implantation d'infrastructures.

En 1947, un Bureau de la Planification centrale fut créé au sein du Département des Travaux publics et de la Circulation. En raison des mouvements de lutte pour l'indépendance du pays, les travaux ne purent être entrepris que sur certaines îles, ce qui ne fut pas le cas de Java. Cependant les legs de cette entreprise ne furent pas nuls, avec notamment la poursuite par les nouvelles autorités indonésiennes du projet d'implantation d'une ville satellite de Jakarta, Kebayoran Baru, conçue par les Néerlandais afin de loger les fonctionnaires. De plus, après l'indépendance, les premières réflexions menées afin d'envisager un *Masterplan* pour le développement de la capitale de l'Indonésie indépendante se déroulèrent au sein d'un comité d'urbanistes indonésiens et néerlandais créé en mars 1950.



Pendant les trois premières décennies de l'indépendance indonésienne, l'élaboration de *Masterplan* a été l'outil principal de la planification à Jakarta. Elle débuta avec les plans pour la ville satellite conçue par les Néerlandais et se poursuivit avec le plan de 1960 qui était l'héritage du comité de réflexion de 1950. Cependant, la planification demeurait parcellaire. Lors de la reconnaissance de l'indépendance, la loi sur la planification n'avait pas été promulguée ; les agences gouvernementales et les promoteurs privés s'engagèrent donc dans des efforts de reconstruction et de développement de la ville sans plan ni cadre légal. Le plan de 1960 ne fut jamais doté de statut officiel et il s'agissait d'un document très court de 16 pages qui ne contenait pas de véritables propositions d'actions concrètes à entreprendre, mais proposait plutôt un cadre d'action général. Il ne comportait aucune vision spatiale cohérente.

En 1966, un nouveau gouverneur, Ali Sadikin, fut nommé par le Président Sukarno. Volontariste, il présenta un plan qui visait à combattre les principaux problèmes auxquels devaient faire face la métropole (logement, inondations, infrastructures sanitaires). Il ne s'agissait pas simplement d'un plan de développement pour une grande ville mais aussi d'un document prenant en compte le rôle de la capitale de Jakarta. Cependant, **les outils de la planification nécessaires à sa mise en œuvre n'existaient pas encore.** Ainsi, chaque agence gouvernementale opérait de manière indépendante et aucune n'était responsable devant les dirigeants de la ville ou les autorités locales de la planification. Le développement n'était pas réellement contrôlé car mené par une multitude d'acteurs gouvernementaux ou par des promoteurs privés qui agissaient sous l'autorité de ces derniers. De plus, au cours de cette période, la planification ne fut jamais réellement indépendante de la vision de Jakarta qu'avaient les leaders nationaux notamment les Présidents.

En 1976, le Président Soeharto émit une ordonnance concernant le développement de la capitale autour de nœuds que seraient les villes voisines de Bogor, Tangerang et Bekasi qui aboutit au *Programme pour un Développement guidé du Grand Jakarta*, achevé en décembre 1980. **L'urbanisation de la périphérie, dominée par la volonté gouvernementale de construire des nouvelles formes résidentielles et de nouveaux types de commerce, s'intensifia dans les années 1980. Parallèlement l'éloignement des populations modestes en périphérie s'intensifiait. Elle a eu pour conséquence non seulement des transformations sociales mais aussi une modification des besoins notamment en infrastructures de transport, d'où la construction de routes à voies rapides et la création de nouvelles lignes de bus.**

Or le *Masterplan (1985-2005)* préparé au début des années 1980, censé guider le développement de la ville pour les deux décennies suivantes avait anticipé de manière erronée les évolutions de la ville. Il était basé sur des prévisions de croissance de population qui se révélèrent inexactes car les prix avaient tellement augmenté dans le centre que les populations des classes moyennes commençaient, elles aussi, à s'installer en périphérie. En 1997, un

nouveau plan fut adopté, le *Plan pour Jakarta 2010*. **Les cinq éléments clés du projet étaient le logement, les espaces verts, les espaces économiques, les centres d'activités et l'implantation d'infrastructures modernes.** Afin d'atteindre ces objectifs, le plan proposait de transformer les espaces occupés par les bidonvilles en espaces à usage public : parcs, écoles, églises, mosquées... Le plan s'engageait également à fournir des logements abordables à tous les habitants de Jakarta en construisant des immeubles de logement verticaux.

Ces deux propositions se traduisirent par **une élimination progressive des *kampung* dans Jakarta et une « verticalisation » croissante de la ville.** La crise économique et politique de la fin des années 1990 écarta toute possibilité de mise en œuvre rapide. **Les émeutes de mai 1998 paralysèrent pour un temps la planification.** Puis, la décentralisation et les réformes entreprises dans le pays à la suite de la chute de Soeharto, ont suscité la création de nouveaux projets et de nouvelles agences et institutions de planification et de gestion urbaine.

Actuellement en plus des projets portant sur l'assainissement des cours d'eau, le renforcement des berges, la construction de canaux et les programmes d'amélioration des conditions de vie dans les *kampung*, les programmes menés concernent la construction de nouveaux centres commerciaux, la reprise du chantier de la tour Menara Jakarta, qui devrait être haute de 558 m et la construction d'un métro. Est actuellement en cours de signature un nouveau *Masterplan*, le Plan Urbain pour 2030. Malgré la promotion de ce plan, faite par le gouvernement, notamment avec le lancement d'un site Internet, il est assez fortement remis en cause. WALHI<sup>1</sup> et 28 ONG ont proposé un contre plan à la mairie de Jakarta. Ils se sont rassemblés au sein d'une alliance appelée *Jaringan Masyarakat Sipil Untunk Tata Ruang Jakarta 2030*<sup>2</sup> afin de faire entendre leurs voix : ils pointent le fait que ce plan ne porte pas assez attention aux personnes défavorisées et au développement durable.

---

<sup>1</sup> *Le Forum Indonésien pour l'Environnement*

<sup>2</sup> *Le Réseau de la Société Civile pour le Plan Urbain de Jakarta de 2030*



Une autre organisation, la Coalition des Citoyens pour Jakarta 2030 a été créée par des habitants, notamment des universitaires (architectes, urbanistes) et des membres d'ONG qui formulent de nombreuses critiques notamment sur leur absence de participation au projet. Ce genre de critiques à l'égard de la planification de la ville de Jakarta est fréquent. À chaque fois, c'est **le manque de transparence dans l'organisation spatiale de la ville** qui est souligné. **Il résulte à la fois d'un manque de coordination des acteurs, de la multiplication des niveaux d'intervention depuis la mise en œuvre de la décentralisation** initiée en 1999, **de la complexité du système de gestion urbaine et de la non concordance entre les règles officielles de la planification et sa pratique, caractérisée par des phénomènes de corruption et de clientélisme.**

***La corruption : phénomène de désorganisation de la planification urbaine ou mode de gestion urbaine ?***

L'Indonésie a la réputation d'être l'un des pays les plus corrompus du monde bien que, depuis la chute de la dictature du général Soeharto en 1998, la lutte contre la corruption soit mise au premier plan dans l'agenda des politiques publiques à mener. La corruption ne cesse d'être remise en cause et les gouvernements sont fréquemment sollicités pour mener de manière plus intense de véritables réformes. Cependant, la plupart des chercheurs et des organismes de lutte contre la corruption parlent encore d'une maladie chronique dont le remède serait pour l'instant introuvable. En 2009, sur 180 pays classés par l'organisation Transparency International, l'Indonésie était classé 111<sup>ème</sup>, en 2008, il était 126<sup>ème</sup>.

Certes ces chiffres témoignent d'une progression mais également d'un niveau de corruption encore très élevé. Ainsi, en 2010 et pour la deuxième année consécutive, **l'Indonésie est située au premier rang des pays les plus**

**corrompus d'Asie du Sud Est**, selon une enquête annuelle réalisée auprès de dirigeants d'entreprises étrangers par le cabinet d'études « Political and Economic Risk Consultancy » (PERC) basé à Hong Kong. La *Reformasi*, mouvement de réformes des institutions politiques, de modification de la structure de l'État et de démocratisation lancé après la chute de la dictature de Soeharto, n'a pas mis fin aux pratiques de corruption. De plus, le mouvement de décentralisation entrepris dans le cadre de cette réforme a, pour beaucoup de chercheurs et d'observateurs, rendu la corruption encore plus complexe et difficile à restreindre car moins prévisible et présente à un nombre encore plus important d'échelles.

Ainsi, malgré la chute de Soeharto, les groupes de pouvoir de la période de l'Ordre Nouveau restent largement présents au sein des institutions économiques et politiques du pays et ne manquent pas de provoquer de nouvelles opportunités et de trouver de nouveaux moyens afin de renforcer leur pouvoir et de s'enrichir (Rapport de la Banque Mondiale, 2003).

#### *La planification urbaine, un moyen efficace d'extorsion*

**Les agences gouvernementales de planification urbaine sont une des nombreuses institutions du pays où la corruption est présente.** Elles sont accusées de maintenir des procédures longues et compliquées pour l'obtention des documents nécessaires aux habitants notamment les droits de propriété et de s'enrichir par le biais de la collecte des taxes locales. Les habitants notamment les plus pauvres et ceux qui vivent en marge de la société sont découragés de procéder aux démarches administratives qui leur permettraient de « normaliser » leur statut. De plus, ils n'ont pas les moyens de payer pour l'avancement de leurs dossiers, ce qui a pour conséquence d'orienter la ville vers une modernisation accrue.

**Extorquer les habitants par le biais des démarches administratives consiste pour les employés de l'administration à promouvoir une confusion lucrative et efficace pour la pérennité du système corruptif. Les pratiques corruptrices sont ainsi totalement enchâssées dans les pratiques administratives de la planification et de la gestion urbaine.**

D'une part, la difficulté d'attribuer réellement une tâche à un individu ou l'excessive personnalisation du poste contribuent à la confusion et à la lenteur des procédures, d'autre part, l'entretien de files d'attente ou des délais est un moyen de susciter les volontés de payer pour accélérer l'obtention des droits ou des documents. **La façon dont la ville est organisée en est profondément modifiée puisque la lenteur de ces procédures provoque l'accroissement des constructions sans autorisation.** En effet, dans la mesure l'achat d'une terre comme l'obtention d'un droit de propriété est un procédé long et compliqué, les habitants ont recours à des moyens informels d'acquisition des terres ou à l'installation spontanée dans les interstices de la ville non investis par la « *Jakarta moderne* ».

Cependant, dans le cadre des problèmes de planification urbaine, la corruption est loin de n'intervenir qu'à une petite échelle. La corruption au sein du gouvernement local de Jakarta constitue également un système au sein duquel tous les échelons hiérarchiques sont impliqués et tous les degrés de corruption coexistent. À une échelle plus importante que le prélèvement individuel, **la corruption intervient dans la réalisation des projets de travaux publics et d'aménagement** (routes, système de distribution d'eau, transport, projets d'amélioration des *kampung*), notamment par le biais de la levée de taxes. Lorsque le montant du projet n'excède pas 100 000 dollars, l'administration laisse une large marge de manœuvre aux fonctionnaires en charge pour choisir les consultants et les exécutants avec lesquels sont conclus les contrats.

Les organismes et les personnes choisis sont sélectionnés sans appel public à projets et par relations, ce qui permet aisément de trafiquer les contrats, de mettre en place des standards inférieurs à ceux déclarés et d'établir des factures frauduleuses (durée du chantier, quantité et qualité des matériels, qualification du personnel etc...). De plus, le montant des taxes à lever est également trafiqué ce qui permet de ponctionner non seulement l'administration mais aussi les habitants. Enfin, il est possible de manipuler les délais des dépôts des paiements aux banques.

**La corruption a donc un effet direct sur la gestion urbaine dans la mesure où les projets sont réalisés dans des qualités moindres et à des échelles moins importantes mais permettant le prélèvement de revenus par les fonctionnaires.** Les possibilités de corruption sont également provoquées par l'élaboration de faux projets. Les agents publics créent des fausses compagnies appartenant à des amis ou des membres de la famille ou élaborent de faux contrats avec des consultants fictifs sur la base d'anciens documents. La corruption intervient donc également sur la perception que l'on peut avoir de la ville de Jakarta dans la mesure où les projets d'amélioration des conditions de vie et de développement des infrastructures apparaissent beaucoup plus nombreux qu'ils ne sont réellement.

Ces phénomènes sont loin d'être exceptionnels, ils sont quasiment institutionnalisés, si bien que la corruption n'intervient pas uniquement sur les fonds d'investissement destinés aux projets mais aussi sur les fonds de gestion destinés à assurer le fonctionnement normal et routinier de l'administration. Ainsi, le mois de juin 1993 fut marqué par un scandale au sein de la mairie de Jakarta Est. Fut mis à jour avec l'arrivée du nouveau maire, le fait que sous les cinq années de pouvoir du maire précédent, une somme de 96 millions de dollars (soit 25% du budget de la municipalité de Jakarta-Est) destinée à la rémunération des employés, à l'entretien des bureaux, etc. avait été détournée au profit de certains fonctionnaires.



Cependant, la révélation de cette affaire ne signifie en rien que la municipalité suivante fut moins corrompue ou souhaitait combattre la corruption. En revanche, elle révèle les rouages d'un système de pouvoir, le scandale manifestant une lutte pour le pouvoir ayant tourné à l'avantage du nouveau maire. La corruption participe donc à la façon dont sont élaborés et réalisés les projets d'aménagement et de développement urbain à Jakarta mais elle est également un élément à part entière au sein du système de pouvoir et de gestion de la ville.

### ***La corruption, un mode de régulation des usages de la ville ?***

La planification urbaine à Jakarta a toujours été tiraillée entre deux objectifs bien que cette dualité des objectifs ait été plus ou moins reconnue au cours du temps. D'une part, le développement de tours et d'infrastructures nouvelles doit faire de Jakarta une capitale moderne à même d'attirer les capitaux étrangers. D'autre part, des politiques urbaines sociales dirigées vers les populations les plus démunies doivent être mises en place. Celles-ci visent à permettre aux habitants les plus pauvres, d'accéder à des logements et des niveaux de vie de standards plus élevés. L'objectif de modernisation l'a souvent emporté sur l'objectif social, et il s'est même souvent réalisé aux dépens de ce dernier.

Dès lors, il est intéressant d'analyser en quoi la corruption n'est plus seulement un obstacle à la planification, mais participe à la façon dont est redessiné le visage de la ville, dont sont sélectionnés les objectifs de gestion urbaine et dont s'opèrent les transformations des usages de l'espace au sein de Jakarta. Dans *La Dynamique urbaine*, Claude Chaline analyse les phénomènes d'éviction de certains usages de la ville du fait de problèmes de support de coûts fonciers. On peut montrer que le système corruptif intervient de façon similaire et que certains usages de la ville disparaissent du fait du coût de la

corruption tandis que d'autres sont développés au moyen de cette même corruption.

**Ainsi la corruption n'est pas seulement une étape administrative parmi d'autres dans le cadre de la gestion de la ville, il est un des éléments clés de l'orientation de la planification** à Jakarta. Pour étudier l'impact du système corruptif sur les objectifs de la planification à Jakarta, on peut se pencher sur deux des usages les plus emblématiques de la ville : le logement des populations défavorisées et les quartiers modernes. Les bidonvilles sont rejetés en périphérie ainsi que certains *kampung*, les espaces sont occupés de manière illégale et informelle, les quartiers modernes se développent souvent en violation avec les plans d'aménagement.

Le secteur privé et les promoteurs immobiliers ne sont pas toujours enclins à suivre les directives données par le *Masterplan*. Les investissements qu'ils comptent réaliser sont généralement importants et ils souhaitent être à même de choisir les lieux de réalisation de leurs projets. Les autorités sont généralement - et ce malgré le *Masterplan* - en faveur du développement de complexes de bureaux, de centres commerciaux, de zones d'habitat luxueuses au cœur de la ville car cela permet de donner à Jakarta une image de modernité que les quartiers pauvres viennent dégrader.

De plus, ces quartiers modernes sont une source de revenus importante pour la ville et pour les détenteurs du pouvoir. Pour réaliser une opération foncière qui n'entre pas dans le cadre du *Masterplan*, il est nécessaire de se procurer à la fois un permis de location et un permis de construire. Dans ce type de procédure, la corruption intervient à chaque étape. Il faut d'abord payer pour obtenir le droit d'implanter son projet dans une localisation différente de celle prévue par le *Masterplan* c'est-à-dire qu'il faut recourir à la corruption pour obtenir le droit d'occuper l'espace et de s'implanter en vue de faire un usage du sol différent de celui prévu initialement.

Ensuite, il est nécessaire d'obtenir un permis de localisation de la part du BPN (*Badan Pertanahan Nasional*) qui est l'organisme de coordination des opérations foncières à Jakarta. Dans ce cadre, la corruption est utilisée à la fois afin de mettre en marche la procédure, de réduire les délais de traitement du dossier et d'obtenir un avis favorable. Il faut par la suite obtenir un permis de construire et la mise en route de la procédure. Obtenir un permis devrait être un processus rapide mais cela prend généralement deux mois voire plus et chaque étape requiert une rétribution d'une dizaine de dollars à chaque étape.

En général les entrepreneurs privés qui ont des moyens et une influence politique ont recours à des intermédiaires qui se chargent de la réalisation de l'ensemble des démarches auprès de l'administration et ceci dans un délai relativement rapide. Les intermédiaires sont payés selon la taille du projet pour lesquels ils opèrent de 500 jusqu'à des milliers de dollars. Les entrepreneurs parviennent ainsi à détourner le *Masterplan* de manière rapide au moyen de versements d'argent. Ces versements aux intermédiaires et aux

différentes administrations en charge de délivrer les autorisations ne parviennent qu'à hauteur de 20% dans les caisses de la ville. Il existe donc un **réseau de convergence d'intérêts entre les gouverneurs locaux et les investisseurs privés** ; les détournements par rapport au *Masterplan* dans un but de modernisation de la ville sont un moyen pour les administrateurs de s'enrichir et d'atteindre des objectifs de gestion urbaine qui sont en contradiction avec les plans d'aménagement officiels.

**L'investissement des espaces par les promoteurs du secteur privé s'accompagne fréquemment d'évictions qui se font au moyen de la force et de pratiques frauduleuses.** Ainsi, les promoteurs font appel à des « *sociétés de services* » qui ont recours à **des méthodes d'intimidation** pour faire partir les habitants récalcitrants à quitter les lieux. Celles-ci se chargent également d'obtenir rapidement l'enregistrement des droits de propriété ainsi que les autorisations administratives notamment les droits de construction. Ces sociétés remettent ensuite le produit fini, soit le terrain prêt à construire aux promoteurs.

**À la différence des promoteurs privés, les habitants pauvres n'ont pas les moyens financiers de procéder à des détournements du *Masterplan*.** En revanche ils participent également à un développement de la ville non conforme aux plans d'aménagement, par une occupation informelle des espaces. Du fait des coûts relatifs à l'obtention d'un permis de construire, ils construisent souvent sans permis. De plus, faute de moyens, et du fait de la complexité des droits fonciers à Jakarta ils ne peuvent pas toujours faire reconnaître leur droit à la propriété des terrains qu'ils occupent.

Dans la plupart des cas, les habitants ont des statuts fonciers transitoires hérités de l'époque coloniale. Ils peuvent ainsi disposer de droits coutumiers d'héritage javanais ou de droit d'usage de terres appartenant à l'état. Cependant, officiellement, il s'agit d'espaces non constructibles ; le droit à l'occupation du sol n'est donc pas reconnu et les statuts fonciers ne sont pas respectés.

**La corruption et l'absence d'un système de droits fonciers clairs participent donc à l'existence et à la persistance de règles non officielles.** En effet, le droit de propriété en règle est le *Hak Milik*. Cependant, il est estimé à 31%, le nombre d'habitants possédant de tels certificats qui sont les droits de propriété dits enregistrés et reconnus dans la loi foncière fondamentale de 1960. Le faible nombre d'habitants disposant d'un *Hak Milik* est le résultat du manque de lisibilité des questions de droits fonciers à Jakarta. Il est également la conséquence du manque de moyens et de réseaux dont disposent les populations les plus démunies. Dans leurs conditions, il est beaucoup plus compliqué d'entreprendre une démarche de reconnaissance du droit à l'utilisation des espaces.

Ainsi, parmi les habitants des *kampung* ne disposant pas de titre de propriété, 70 % d'entre eux sont détenteurs des statuts fonciers, mais ceux-ci ne sont pas encore enregistrés. N'étant pas à même d'agir par le biais des

réseaux de corruption pour l'accélération ou même la mise en marche des procédures d'enregistrement des droits de propriété, ils risquent de vivre des années sans obtenir le document officiel. Or, s'ils ne sont pas toujours la cible de procédures d'évictions visant directement à les chasser de la ville, ils sont souvent établis sur des terrains qui représentent des opportunités en termes d'urbanisme et d'investissement foncier.

De ce fait, puisqu'ils ne disposent pas de documents officiels de propriété, soit parce qu'ils ne sont pas parvenus à s'en procurer soit parce qu'ils se sont installés illégalement sur certains terrains, les espaces qu'ils occupent sont récupérables à tout moment par le gouvernement ou les projets privés que ce dernier autorise. **Le système corruptif est donc au cœur des questions d'occupation d'espaces à Jakarta. Il participe à la complexité du développement urbain et du système de propriété foncière.** Il facilite les procédures d'évictions des populations défavorisées et d'éradication des *kampung*.

**La ville est caractérisée par une gestion duale qui résulte de l'existence d'un ensemble de réseaux et de normes de la corruption.** La corruption à Jakarta constitue un système de pouvoir dans la ville ; par conséquent, elle participe à l'organisation de la planification. Elle est au cœur d'un système de gestion urbaine qui se fait au profit des intérêts, notamment financiers, d'une élite politique et économique.

#### ***La corruption et l'émergence de nouveaux territoires***

Le rôle des promoteurs dans les évolutions que connaît la ville de Jakarta du fait de l'existence d'un système de pouvoir régi par les pratiques corruptrices est primordial. **Les promoteurs sont les « modernisateurs » de la ville : ils proposent des projets d'habitat luxueux, des tours de bureaux, de centres commerciaux, des zones de loisirs etc. Pourtant, l'ampleur des espaces laissés au secteur privé à Jakarta a pour conséquence l'émergence de territoires spécifiques manquant d'infrastructures, d'activités économiques, de commerces car les promoteurs ne prennent pas en charge un développement créateur d'urbanité mais seulement un développement rapide et rentable pour leurs investissements.** Ces développements de zones d'un type nouveau résultent des avantages dont disposent les promoteurs au sein du système de gestion urbaine à Jakarta. Il s'agit à la fois d'une convergence d'intérêts dans la nature des projets mais surtout d'une convergence d'intérêts en termes financiers avec le gouvernement local (Dorléans, 1993).

Du fait des avantages dont disposent les promoteurs au sein du système de planification à Jakarta, **la ville a tendance à évoluer vers un accroissement des espaces contrôlés par le secteur privé et vers un certain type de modernisation répondant aux besoins des milieux d'affaires et des classes favorisées de la société modifiant ainsi sa physionomie générale.** La modernisation ne touche pas cependant tous les espaces et tandis que la ville s'étend, les pratiques de promoteurs au sein du système de gestion urbaine à

Jakarta conduisent à l'émergence de nouveaux territoires. Une fois les terrains obtenus via les réseaux de corruption, les promoteurs privés les aménagent grâce à des prêts bancaires et cherchent à revendre le parc immobilier sans participer aux dépenses « *hors site* » qui doivent intégralement être prises en charge par l'Etat.

**Cette carence d'investissement dans les espaces investis par le secteur privé conduit à l'apparition de nouveaux types de territoires au sein de la métropole où les infrastructures urbaines primaires et secondaires sont particulièrement sous-développées** (Dorléans, 1993). Ainsi, les nouvelles zones de développement urbain abandonnées par la municipalité au contrôle du secteur privé sont très souvent des zones résidentielles sans accompagnement d'activités économiques de nature à retenir les habitants sur place ; des sortes de banlieues- dortoirs se constituent.

**Les conséquences de l'apparition d'un tel type de territoires ont aussi pour effet un accroissement significatif des migrations pendulaires entre lieux de résidence et de travail.** De ce fait, les réseaux routiers et de voirie déjà fortement saturés, subissent une pression supplémentaire à laquelle la municipalité faute de volonté, de moyens et d'espaces ne peut remédier. Lorsqu'elle s'attaque à ce problème, elle le fait au détriment des populations défavorisées et par un développement anarchique des zones périphériques aggravant constamment la situation.

#### ***La gestion informelle de la ville***

**La corruption en milieu urbain est donc au cœur d'un système de domination permettant aux groupes stratégiques d'éviter l'instauration de structures plus démocratiques susceptibles de remettre leur pouvoir en question.** Une réelle politique planificatrice semble donc incompatible avec le rapport de forces entre les différents acteurs à Jakarta. En effet, l'impératif du contrôle social et politique de l'espace se substitue progressivement à l'objectif et aux opérations d'aménagement du territoire et les réponses aux problèmes ne s'effectuent pas en termes techniques ou matériels mais en termes politiques.

Ce phénomène se retrouve dans l'ensemble des pratiques informelles de gestion urbaine à Jakarta et non uniquement dans le phénomène de la corruption si bien qu'on peut se demander si la corruption est un mode spécifique de régulation ou s'il ne s'agit qu'un des outils de la gestion informelle de la ville de Jakarta qui s'organise par lutte pour les contrôles territoriaux au niveau de l'état comme au niveau du quartier ou même du carrefour. Devant la persistance des échecs de ces *Masterplans* et des critiques dont ils sont l'objet, on peut se demander s'il est pertinent de parler de planification à Jakarta.

L'échec de la planification à Jakarta a pour origine, outre la faiblesse des plans d'aménagements, les difficultés à identifier qui et quoi gérer au sein de la ville, les incohérences et les confusions du système de planification, et enfin un manque de volonté gouvernementale.

### ***Un système de planification confus***

Les planificateurs sont confrontés à des difficultés d'ordre technique qui empêchent la planification à Jakarta d'être performante. L'exemple le plus parlant est celui des difficultés à estimer la population de Jakarta et son évolution future. Or, les prévisions de croissance de la population sont des données indispensables à l'élaboration des plans d'aménagement de la ville. Le *Masterplan 1985-2005* était ainsi voué à ne pas être appliqué dès sa parution dans la mesure où les estimations en termes de population étaient erronées.

Ces difficultés à estimer la population future de Jakarta ont deux origines principales. D'une part, il est quasiment impossible de définir ce qu'est un habitant de Jakarta, est-ce un individu doté d'une carte d'identité (KTP, *Kartu Tanda Pengenal*) qui est la preuve formelle de son appartenance à la ville de Jakarta ? Que faire des individus qui vivent à Jakarta avec une carte d'identité d'une autre région ou qui sont en attente ? Ces questions sont d'autant plus importantes que l'obtention d'une carte d'identité de Jakarta implique un parcours relativement compliqué et long. Il faut passer par le chef du quartier afin d'obtenir une lettre du maire. Une fois la lettre obtenue, les allers-retours entre les différentes administrations concernées sont nombreux et d'autant plus longs que les moyens financiers du candidat sont faibles. D'autre part, les travailleurs « *saisonniers* » ont un statut relativement compliqué à identifier. Ils ne sont pas des habitants de Jakarta car ils sont censés n'être dans la ville que temporairement. Mais, en réalité ils ont des comportements relativement similaires aux habitants de Jakarta dans la mesure où ils ne rentrent que lors des fêtes ou lorsqu'ils sont sans travail depuis une période relativement importante.

En ce qui concerne le fonctionnement du système de planification, celui-ci est d'une confusion extrême. En réalité la planification est gérée par deux systèmes indépendants, ce qui est déjà en soi un handicap.

**Le premier est le *Masterplan* qui conduit en fait à l'élaboration de quatre types de plans d'aménagement par les services de planification urbaine et régionale.** D'une part, le RUTR (*Rencana Umum Tat Ruang*), devenu depuis le nouveau *Masterplan* le RTRW (*Rencana Tata Ruang Wilayah*), qui est un plan général d'aménagement urbain sur 20 ans, et qui dégage les grandes orientations en termes de développement de l'agglomération et de son hinterland. D'autre part, le RUTR Kota, le même type de plan mais pour l'espace restreint aux limites administratives de la capitale. À cela s'ajoute le *Rencana Terinci Ruang Kota*, plan plus technique et plus détaillé, mais ne concernant que certaines zones de développement urbain sélectionnées, et le *Pola Dasar Pembangunan Daerah*, qui planifie le développement urbain sur cinq ans et dans les limites du budget annuel.

**L'abondance de ces instruments de planification contribue à la confusion et aux marges de manœuvres possibles pour développer la ville en dehors du *Masterplan*.** Ceci est encore accentué par le nombre d'instances

gouvernementales ayant des attributions différentes mais des compétences qui se recoupent dans l'exécution des plans (Agences centrales et régionales du cadastre, services du Ministère de la population et de l'environnement, Ministère de l'industrie, Ministère de l'économie, bureau approuvant les investissements, agences gouvernementales intervenant dans les services urbains...).

**Le second système de planification est le *Rencana Bangunan Wilayah Kota* ou schéma directeur d'aménagement urbain.** Cependant, il est encore plus faible que le *Masterplan* dans la mesure où il n'est pas hermétique aux pressions venant des intérêts privés ayant des appuis politiques, et il est gardé secret par les autorités ce qui autorise d'autant plus facilement les détournements par rapports aux prévisions de développement (il faut noter néanmoins que les pratiques changent et que les plans tendent peu à peu à être rendus publics).

La dualité du système de planification ainsi que les nombreux plans d'urbanisme aux différentes échelles, issus d'équipes de travail différentes et pas toujours qualifiées, représentent des outils de planification trop nombreux qui provoquent une confusion propice aux négociations des promoteurs privés. Le recours fréquent du gouvernement à des consultants étrangers non familiers avec le fonctionnement de l'administration indonésienne et de la ville de Jakarta, ne vient pas améliorer la confusion et le manque de précision des systèmes de planification à Jakarta. **La métropole est donc largement gérée de manière parallèle à son système de planification officielle.**

***La corruption : un moyen de gestion parallèle comme les autres ?***

**L'étude du système de corruption permet de mettre en évidence un système d'organisation de la ville, non par planification, mais par lutte pour la propriété de l'espace. Mais ce système de régulation de la ville se retrouve également dans d'autres pratiques telles que la gestion des catastrophes.**

Les inondations constituent une des catastrophes majeures qui touchent la ville de Jakarta de manière récurrente. Malgré la connaissance du problème par les autorités, les inondations continuent d'avoir un impact relativement destructeur sur la ville. Ainsi, en 2010, alors que les niveaux de pluie furent moins importants, la ville fut beaucoup plus largement inondée qu'en 2009, ce qui témoigne de l'inefficacité des solutions envisagées pour lutter contre la montée annuelle des eaux (*Jakarta Post*, 13 février 2010).

La persistance des inondations pose la question de l'existence d'une volonté gouvernementale à lutter contre ce qui représente un véritable fléau notamment pour les populations les plus démunies. Toutes les catégories sociales sont touchées par les inondations ; en 2007, année où l'ampleur de la catastrophe a été particulièrement importante, les *kampung* des zones interstitielles de Ciliwung ont été inondées mais les zones résidentielles luxueuses d'Artha Gading ont été également touchées. Cependant, les

conséquences de ce phénomène sont loin d'être les mêmes dans les *kampung* que dans les zones résidentielles plus riches.

**Les problèmes auxquels les familles démunies doivent faire face après le passage de l'eau sont bien plus difficiles à surmonter. La permanence de ces inondations n'est donc pas anodine dans la mesure où la faiblesse de la lutte contre ce phénomène désavantage, même si de façon non avouée, les populations au bas de l'échelle sociale.** Un autre type de catastrophe touche principalement les populations les plus pauvres, il s'agit des feux dans les *kampung*. On peut chiffrer à 800 le nombre moyen de feux qui se produisent à Jakarta chaque année. Ces feux auraient pour conséquence le déplacement de 20 000 personnes par an. Les zones les plus vulnérables aux incendies sont les zones densément peuplées notamment les zones d'habitat pauvre.

Une fois de plus la volonté gouvernementale à lutter par le biais de la planification et de la gestion urbaine contre ce problème est à interroger. La population elle-même est très critique à l'égard de l'agence de lutte contre les incendies à Jakarta. Le sentiment que la volonté d'éteindre les feux n'est pas réelle de la part des autorités et qu'elle est souvent corrélée avec le versement d'argent est largement partagé.

**Les catastrophes sont utilisées afin de mettre en œuvre des politiques de développement urbain dont les objectifs ne sont pas forcément avoués. Ainsi, les feux témoignent paradoxalement d'une absence de contrôle de l'espace urbain à Jakarta et d'une volonté de contrôle de cet espace. Ils constituent généralement une opportunité pour les autorités lorsqu'elles souhaitent transformer la façon dont l'espace et les sols sont occupés ou lorsqu'elles souhaitent mettre en place de nouvelles infrastructures modernes dans des espaces occupés par de l'habitat pauvre.**

En 1991 et 1992, les feux ont eu lieu dans un contexte de construction d'une nouvelle autoroute à *Duri Kepa*. 960 maisons brûlèrent et 6 798 personnes furent déplacées tandis qu'un conflit sévissait à propos de la façon dont l'espace devait être occupé. L'ensemble de cette opération s'inscrivait dans un contexte d'éviction de populations modestes de leurs quartiers de résidences et d'éradication des *kampung* pilotées par le gouvernement. Surtout, la société en charge de la construction de l'autoroute appartenait à la fille de Soeharto.

**Les feux sont utilisés par les autorités afin d'opérer la reconversion de certains espaces, de mettre en place des ponts et des routes, de développer des zones d'affaires et de commerce à la place de zones d'habitat précaires et défavorisées. Ils servent également aux autorités comme moyen de rétablissement d'un contrôle perdu de l'espace notamment dans les zones réputées pour être criminelles et dangereuses, comme en témoigne la tentative à *Tanah Tinggi* par exemple. L'affaire de l'autoroute illustre la gestion des catastrophes par l'urbanisme, mais elle**

montre également comment les mécanismes de corruption et de collusion peuvent intervenir au cœur de pratiques de gestion de la ville que l'on pourrait qualifier d'informelles ou de cachées.

Les politiques de gestion des risques d'inondations à Jakarta sont également basées sur une volonté de mieux gérer et contrôler l'occupation des sols. Alors que les mesures prises et les moyens déployés pour lutter contre les conséquences des inondations sur les populations pauvres sont insuffisants, la gestion des risques d'inondations est utilisée comme un moyen de reloger les populations indésirables vivant sur les berges. Les raisons avancées pour justifier ces déplacements de population sont de deux ordres. La première raison donnée par les autorités est la nécessité d'augmenter le nombre de zones laissées vierges de construction formant une « ceinture verte » afin de favoriser l'infiltration de l'eau et le drainage. Pourtant, les populations déplacées sont parfois relogées dans des logements sociaux dont la construction a un impact négatif majeur sur les risques d'inondations et qui sont même souvent construits le long des rivières.

La seconde raison avancée est l'obligation morale qu'ont les autorités à mener des opérations de protection des populations vulnérables. Or, les populations ne sont pas toujours relogées dans des zones sécurisées et non inondables. Les inondations servent donc comme les feux de prétexte pour servir les volontés d'aménagement du gouvernement ou pour permettre à certains promoteurs, sociétés influentes politiquement et financièrement, de réaliser leurs projets. Ainsi, lors des inondations de 2002, le gouvernement a parfois attendu le dernier moment pour ouvrir des vannes afin de protéger des quartiers riches de l'invasion de l'eau. Ceci s'est fait au détriment de quartiers pauvres que les autorités prévoyaient déjà de détruire en tout état de cause.

Jakarta n'est donc pas transformée et gérée d'une manière claire et officielle mais souvent aux croisements entre l'officiel et l'officieux, le légal et l'illégal. **Les catastrophes révèlent les pratiques de gestion urbaine.** Ces dernières ne coïncident pas avec les principes de la planification dans la mesure où les catastrophes gérées au moyen de l'urbanisme permettent d'établir des contrôles territoriaux, de se saisir d'un espace. Elles témoignent de méthodes de gestion urbaine au cours desquelles les intérêts politiques et financiers de certains, influent sur les transformations de la ville.

### ***Une planification urbaine a posteriori***

A quoi sert et quel est dans ce cadre le réel statut des Masterplans à Jakarta? Si officiellement Jakarta est une ville gérée par *Masterplan*, il est légitime de s'interroger sur les raisons de l'existence d'un tel système. En effet, la planification est-elle mise en œuvre dans le cadre d'une volonté de gérer la ville, ses problèmes, son aménagement, son développement ou participe-t-elle d'une volonté de démontrer la modernité de Jakarta ?

Elle interroge le caractère de la planification urbaine à Jakarta ; s'agit-il d'une planification a posteriori ? L'oxymore que constitue cette expression signifie qu'il ne s'agit pas d'une planification mais plutôt d'une

justification des évolutions de la ville *a posteriori*. Cette justification sert à la fois à masquer les échecs des efforts de planification affichés et le système de corruption. Deux phénomènes principaux les traduisent.

Premièrement, du fait de l'importance des installations spontanées et informelles et de l'incapacité du gouvernement local, même lorsqu'il procède à des évictions, à assurer le logement des populations, **le gouvernement est régulièrement contraint d'accorder des compromis généralisés qui entérinent au moins pour un certain temps des situations non prévues.**

Deuxièmement se renouvelle constamment l'abondance des constructions et des projets ne suivant pas les directives des *Masterplans*, de sorte que ces derniers peuvent être considérés comme des instruments politiques de validation de situations controversées. Le *Masterplan* ne serait pas un moyen de prévoir et d'organiser mais une légitimation des violations des anciens *Masterplans*. Ce qui apparaît, c'est une planification *a posteriori* de la ville.

**Pierre-Emmanuel Becherand**

## Bibliographie

- BEARD V.A. , MIRAFTAB F. , SILVER C. , 2008, *Planning and Decentralization. Contested Spaces for Public Action in the Global South*, Londres , Routledge,
- BENIT C. , GERVAIS-LAMBONY P. , 2003, « *La mondialisation comme instrument politique local dans les métropoles sud-africaines (Johannesburg et Ekurhuleni) : les « pauvres » face aux « vitrines »* », *Annales de géographie*, n° 634
- BHARGAVA V. , BOLONGAITA E. , 2004, « *The State of corruption : Indonesia* », *Challenging Corruption in Asia, Case Studies and a framework for action*, Washington, The World Bank
- BOURDIN A. , LEFEUVRE M-P. , MELE P. (dir .), 2006, « *Les Règles du jeu urbain - Entre le droit et la confiance* », Paris, Descartes et compagnie
- BRIQUET J-L. , SAWICKI F. , 1998, « *Le Clientélisme politique dans les sociétés contemporaines* (dir.) », Paris, PUF, Collection Politique d'aujourd'hui
- COWHERD R., 2004, « *Planning or Cultural Construction? The Transformation of Jakarta in the Late Soeharto Period* »
- DAVIS M. , 2006, « *Le Pire des Mondes possibles. De l'explosion urbaine au bidonville global* », La Découverte, 250 p.

- LINDSEY T. , DICK H. (ed.) , 2002, “*Corruption in Asia : Rethinking the Governance Paradigm*”, Sydney, The Federation Press
- NAVEZ-BOUCHANINE F., DANSEREAU F. (dir.), 2002, « *Gestion du développement urbain et stratégies résidentielles des habitants* », Paris, L’Harmattan, Collection Ville et Entreprise
- TADIÉ J., 2006, « *Les territoires de la violence à Jakarta* », Paris, Belin, Collection Mappemonde

## **8. DELHI et l'émergence de nouvelles formes urbaines**

L'Inde reste un pays peu urbanisé pour l'ensemble de son territoire, même si on y trouve quelques-unes des plus grandes métropoles au monde et que plus de 60 % du revenu national est produit dans les villes. La masse effective de la population urbaine est très importante, de l'ordre de 350 millions d'habitants, ce qui place l'Inde au deuxième rang des pays en termes du nombre de la population urbaine. Le taux de la croissance urbaine a été lent et constamment inférieur à 4 % (2,8 % pour la décennie 1990) et l'augmentation de la population urbaine serait pour 60 % liée à l'excédent des naissances par rapport aux décès et de manière minoritaire seulement liée aux mouvements migratoires.

La vaste étendue du territoire national, la diversité des situations géographiques, économiques et industrielles, sont à l'origine de niveaux d'urbanisation différenciés et de disparités spatiales avec certains espaces marginalisés au regard de ce processus d'urbanisation. Le processus de métropolisation, concentrant de plus en plus d'activités et de populations autour de quelques grandes métropoles, est l'une des caractéristiques les plus importantes de l'urbanisation en Inde qui laisse de côté les villes petites et moyennes. Plus de 40 agglomérations de plus d'1 million d'habitants en 2005 concentrent 40 % de la population urbaine indienne.

Année de recensement	Nombre de villes/ agglomérations urbaines	Population urbaine (en millions)	% de pop. urbaine dans la pop. totale	Taux de croissance annuel moyen de la pop. urbaine sur la décennie précédente (%)
1901	1827	25,855	10,85	-
1911	1815	25,948	10,29	0.04
1921	1949	28,091	11,18	0.80
1931	2072	33,463	11,99	1.77
1941	2250	44,162	13,86	2.81
1951	2843	62,444	17,29	3.52
1961	2365	78,937	17,97	2.37
1971	2590	109,114	19,91	3.29
1981	3378	159,463	23,34	3.87
1991	3768	217,611	25,71	3.16
2001	4378	286,120	27,82	2,77

Evolution de l'urbanisme en Inde 1901-2001 Source : Depuis l'article de Véronique Dupont (2008), source: Census of India, Office of the Registrar General & Census Commissioner, Government of India, New Delhi

Selon les statistiques officielles indiennes, les villes se classent en six catégories : la catégorie I avec une population de plus de 100 000 habitants, la catégorie II, les *Towns* de plus de 50 000 habitants et les la catégorie III avec plus de 20 000 habitants et ainsi de suite. Entre 1891 et 2001, le nombre des villes de la classe I est passé de 23 (avec 250 millions d'habitants) à 394 pour plus d'un milliard d'habitant<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Kamala Marius-Gnanou et François Mariconi Ebrard, *Dynamiques d'urbanisation des megacities aux villages urbains*, La revue d'urbanisme, Juillet-Août 2007

Nom 2001	1872	1901	1951	1961	1971	1981	1991	2001	2031
<b>Inde</b>	<b>199 199</b>	<b>238 339</b>	<b>361 089</b>	<b>439 216</b>	<b>548 161</b>	<b>683 331</b>	<b>844 272</b>	<b>1 028 610</b>	<b>1 292 506</b>
Delhi	162	240	1 537	2 527	3 941	5 783	8 723	15 725	24 867
Mumbai	652	813	2 967	4 152	6 592	9 422	12 572	16 434	21 780
Calcutta	1 093	1 503	4 761	5 903	7 421	9 194	10 916	13 206	16 509
Chennai	422	541	1 416	1 729	3 170	4 290	5 361	6 560	8 276
Bangalore	143	162	786	1 207	1 664	2 922	4 087	5 701	7 891
Hyderabad	368	449	1 130	1 251	1 815	2 562	4 280	5 742	7 746
Ahmedabad	120	186	877	1 206	1 752	2 558	3 298	4 525	6 196
Pune	132	164	600	738	1 135	1 686	2 485	3 761	5 461

Population en milliers d'habitants. Source : base de données Geopolis. Les projections tiennent compte des projections par État du Census of India (2001-2031).

Agglomération de plus de 5 millions d'habitants à l'horizon 2011 :  
évolution de la population depuis 1872

Le territoire indien reste aujourd'hui à dominante rurale mais abrite quelques-unes des métropoles les plus peuplées au monde. Le taux d'urbanisation (27,8 % en 2001) est inégalement distribué sur l'ensemble du territoire national et il ne s'accroît que lentement (2 % de 1991 à 2001). Le ratio ville/village reste très faible de l'ordre de 4378 villes contre 600 000 villages en 2001 ce, malgré une définition souple de la ville (les localités sous l'autorité d'un conseil municipal et les localités répondant aux trois critères : une population minimale de 5000 habitants, une proportion de minimale de 75 % d'actifs masculins employés en dehors du secteur et une densité de population d'au moins 400 personnes par km<sup>2</sup>). Alors que la distinction entre les villages et les villes n'est pas toujours évidente, les périphéries des grandes villes, certaines avec des limites administratives strictes, deviennent des lieux de nouvelles constructions de logements pour ainsi répondre au défi majeur du manque de logements dans les villes indiennes.

Néanmoins, l'Inde est le deuxième pays au monde après la Chine en termes de population urbaine avec 285 millions d'urbains. L'axe de Delhi à Chennai en passant par Ahmedabad, Bombay et Bangalore présente un taux d'urbanisation de 34 à 44% caractérisé par une forte industrialisation et une croissance économique de plus de 12% par an.

Les années 1990 ont été très importantes dans l'histoire de développement urbain en Inde notamment la date clé de 1991 à laquelle, les permis de mise en place de toute unité commerciale et économique, les « *Licence Raj* », expression du contrôle de l'État sur l'économie nationale, a été aboli marquant ainsi l'entrée de l'économie indienne dans l'économie mondiale.

Depuis 2005, une nouvelle mission nommée *Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission (JNNURM)* vise à réformer le système de gouvernance urbaine dans ses composantes institutionnelles, légales et

financières. De même, le Plan d'urbanisme (Master Plan) est remplacé par le *City Development Plan* (CDP) un document souple par rapport au précédent et préparé par des consultants privés.

### ***Delhi, une ville globale et « protégée » ?***

Delhi est une métropole millionnaire, située dans un territoire national dont la population urbaine est minoritaire (300 millions d'urbains, soit 30 % de la population totale). Déclarée dans un premier temps comme capitale de l'empire britannique en 1911, sa population passe de 238 000 à 696 000 en 1947 dont l'étalement urbain a été l'une des caractéristiques de cette croissance. Les évolutions démographiques de Delhi sont liées à l'histoire mouvementée du pays. Avec l'indépendance en 1947, Delhi devient la capitale de la nouvelle union Indienne. La partition de l'Inde et du Pakistan a contribué au déplacement d'une part des populations musulmanes au Pakistan de l'ordre de 320 000 et l'arrivée de 470 000 réfugiés du Penjab occidental et du Sind.

Une décennie de croissance démographique entre 1941 et 1951 marque ainsi le paysage de la ville dont la population est passée de 700 000 à 1,4 million d'habitants avec une croissance annuelle de 7,5 %<sup>1</sup>. Cette croissance a été continue, avec des taux variables, jusqu'à aujourd'hui avec environ 12 millions d'habitants en 2010. La traduction spatiale de cette croissance démographique a été l'étalement de la ville dans tous les sens : la superficie de l'agglomération a été multipliée par 2 en 1941 et 1961 de 174km<sup>2</sup> à 326km<sup>2</sup> pour atteindre 624km<sup>2</sup> en 1991. En l'absence de barrières naturelles, la ville a pu s'étaler en tâche d'huile en absorbant des villes et villages de sa périphérie dans son propre espace urbain.

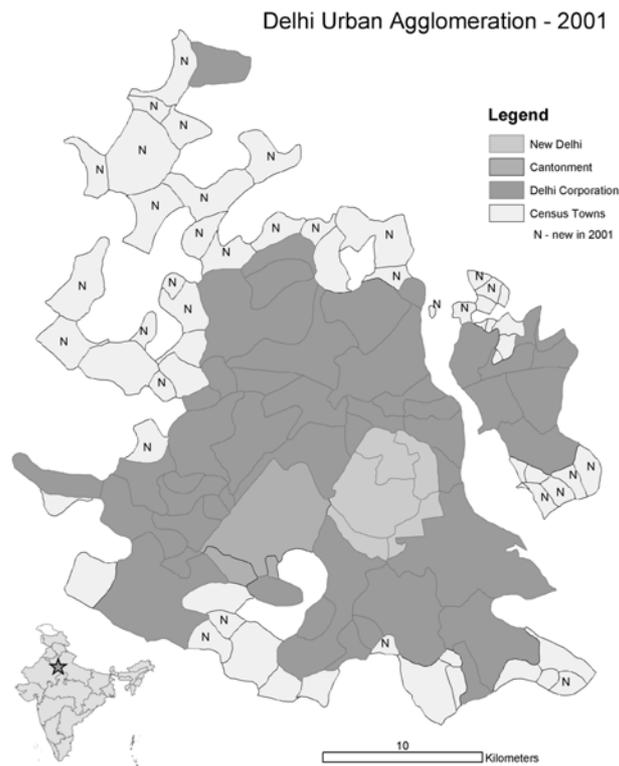
L'aire métropolitaine dans le schéma directeur de 1962, remplacée par le terme d'agglomération lors du recensement de 1971, apparaît comme de nouvelles échelles urbaines. Cette agglomération comprend six villes périphériques de l'aire métropolitaine et représente 21 millions d'habitants devançant le Grande Bombay (19 millions). Le *Dehli Urban agglomeration* (DUA) est composé administrativement de trois parties : *New Delhi Municipal Council* (NDMC), *Delhi Municipal Corporation* (DMC) et le *Delhi Cantonment* (DC). La période des années 1990 est caractérisée par la croissance de la population dans la périphérie de la ville et en conséquence par son étalement physique. Ainsi, pendant la période de 1991-2001, la population aurait augmenté de 212 % en périphérie contre 35 % dans le centre de la ville.

Parmi les villes indiennes, Delhi est probablement celle qui a le plus les caractéristiques d'une métropole mondiale avec une forte concentration de services et de sociétés internationales notamment dans le secteur des technologies de l'information et de la communication, l'offre d'une main d'œuvre qualifiée, et des investissements étrangers qui en 2004 représentaient 27 % des investissements de l'ensemble de l'aire métropolitaine. Tous ces

---

<sup>1</sup> Véronique Dupont, « Delhi, dynamique démographique et spatiale d'une grande métropole », *Mappe Monde*, N°62, 2001

éléments ont contribué à une augmentation des revenus par tête, deux à trois fois plus élevés que la moyenne nationale avec, inversement, un seuil de pauvreté beaucoup plus bas que dans l'ensemble du pays (8 % contre 26 % en 2000)<sup>1</sup>. La forme urbaine de la ville se caractérise aussi par des espaces uniformisés, la prolifération de *Malls*, d'autoroutes, de tours et de centres d'affaires.



Agglomération de Delhi 2001,  
Source : Debnath Mookherjee 2004<sup>2</sup>

Dans ce développement spectaculaire, les villes périphériques jouent un rôle important aussi bien en termes d'offre de logements que d'espaces d'activités économiques. Les promoteurs privés sont les acteurs premiers de la mise en place de certaines villes nouvelles, très intégrées et qui comprennent la plupart des fonctions urbaines et des services modernes. Certains de ces complexes avec un style très occidental, attirent surtout la diaspora indienne qui souhaite y résider temporairement ou suite à leur retour au pays dans une atmosphère très globalisée où la culture locale indienne ne pèse guère sur l'environnement de la ville.

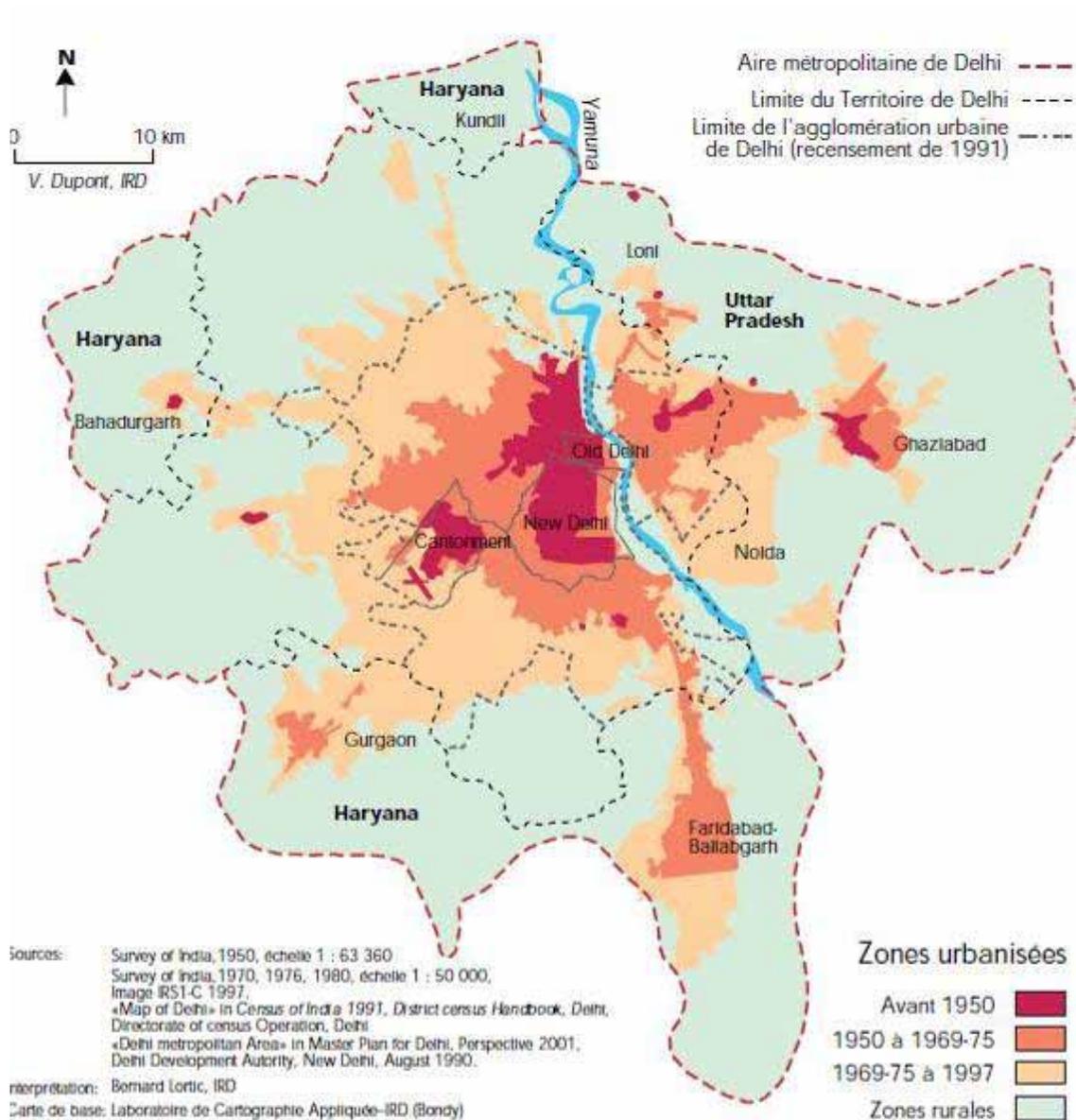
---

<sup>1</sup> Véronique Dupont, *L'urbanisation en Inde : révision de quelques mythes et vrai défis*, Rayonnement du CNRS, N°47 Mars 2008

<sup>2</sup> Debnath Mookherjee *CITIES IN TRANSITION: MONITORING GROWTH TRENDS IN DELHI URBAN AGGLOMERATION 1991 – 2001*, Western Washington University, Bellingham, Washington USA, 2004



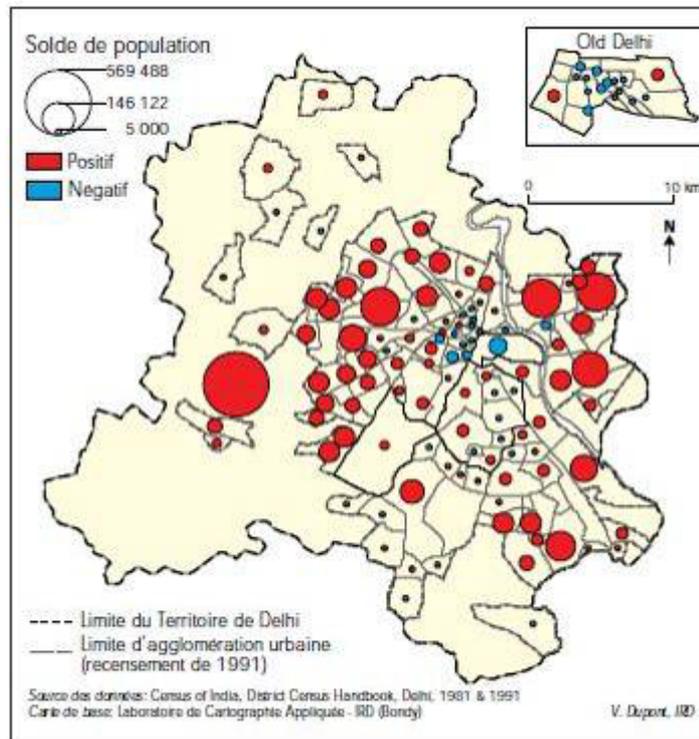
Delhi-Gurgaon Airport Expressway



L'évolution de l'urbanisation à Delhi Source : V.Dupont, 2001

Le développement urbain à Delhi a suivi un modèle centrifuge au profit des zones rurales en proximité de la ville. Ainsi l'augmentation de la population a été plus importante dans les zones rurales de la ville que dans les zones urbaines (9,6% contre 3,8% selon le recensement de 1991). La densité à Delhi suit un modèle classique de forte concentration en centre-ville et un déclin dans les périphéries. La vieille ville datant du XVIIe siècle est très dense avec 616 habitants/ha en 1991, caractérisée par un usage mixte du sol, avec une forte concentration d'activités commerciales et de petites industries, typique des villes indiennes. À l'opposé, New Delhi construite par les Britanniques et choisie comme l'ex-capitale impériale a une densité moyenne de seulement 70 hab./ha. Les différentes causes des variations de densité peuvent s'expliquer selon J. Brush par des notions de « protection, prestige et

proximité<sup>1</sup>». Depuis les résultats des recensements de 1971, le centre Delhi se dépeuple au profit des périphéries avec une croissance de ces dernières de l'ordre annuel dépassant les 10 %.



Croissance et décroissance de la population de 1981 à 1991 dans différents secteurs du Territoire de Delhi Source : V. Dupont, 2001

La croissance de la population dans les zones périphériques s'explique en grande partie par la disponibilité des terrains à des prix plus modérés. De même, la généralisation des moyens de transport a rendu possible des allers-retours domicile-emploi entre le centre et la périphérie. Des projets de haut-standing dans la périphérie sud ont été possibles en raison de la généralisation de moyens de transport individuels. Le rôle des pouvoirs publics en vue de renforcer cette tendance a également été important notamment à travers la politique d'acquisition de terrains agricoles pour des programmes de logements.

Depuis 1960, une politique volontariste a commencé à encourager les populations à s'installer dans les zones périphériques pour créer des pôles industriels. Cependant, les ressources de ces pôles étaient très dépendantes de la capitale. Ainsi, c'est surtout la première couronne de la ville qui s'est développée dans un premier temps créant un phénomène de navettes entre la périphérie et le centre. Cette politique, dans certaines périphéries de la ville, a

<sup>1</sup> Brush J., 1962, « The morphology of Indian cities », in Turner R. (ed.), *India's urban future*, Berkeley and Los Angeles, university of California Press, p. 57-70

donné lieu à l'émergence des nouvelles villes satellites. Le *Delhi Development Authority*, l'administration chargée de l'application du schéma directeur a également déplacé des populations des bidonvilles en centre-ville en les envoyant dans des lotissements construits dans des périphéries éloignées du centre.

***Les gated communities et les espaces sécurisés : développement urbain et l'exclusion sociale***

L'entrée des promoteurs privés dans le marché immobilier et la croissance de la population ont encouragé les premiers à acheter des terrains agricoles pour de nouvelles constructions et à les transformer progressivement en villes satellites autour des grandes villes comme Delhi.

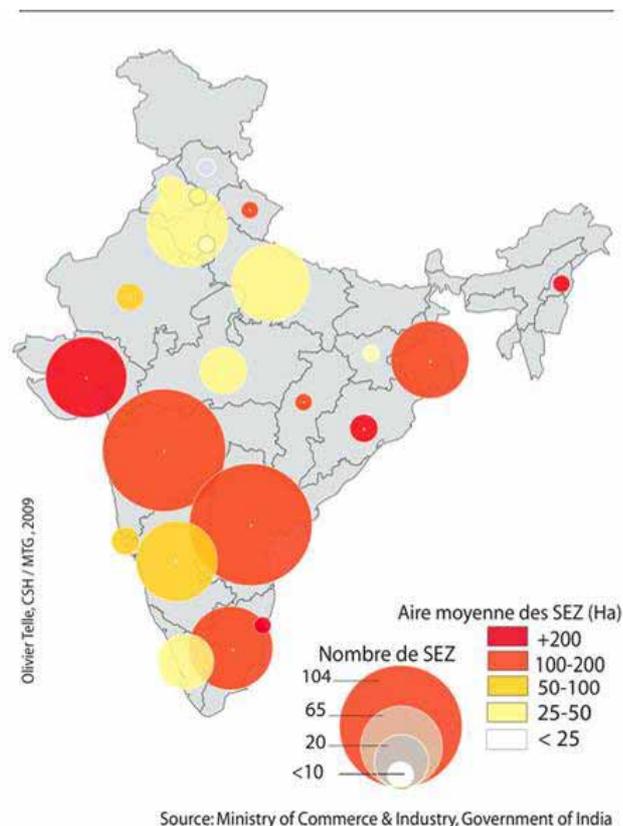
Des projets de villas de luxe ont également changé l'usage de ces terrains agricoles, pour les transformer en de grandes demeures entourées de parcs et encerclées par des murs qui les protègent. Certaines de ces zones n'ont toujours pas le statut légal de villes et souffrent de l'absence de réseau de transports. Ainsi, seuls les habitants qui peuvent supporter les coûts des trajets quotidiens entre le lieu de travail et le domicile peuvent résider dans ces espaces. La majorité des nouvelles constructions dans ces périphéries en développement se fait dans des espaces protégés.

De même les EPZ (Export Processing zone) suivies par la mise en place de plus de 200 SEZ (Special Economic Zones) ont été créés dans certaines zones urbaines pour encourager les exportations, l'investissement privé et la création d'emploi. La généralisation des SEZ et l'élargissement de l'espace physique qui leur était dédié ont permis au secteur privé de devenir l'acteur majeur de l'aménagement urbain et du territoire pour la construction des infrastructures comme les routes, les ponts et les aéroports. Néanmoins, l'élaboration de ces zones a été suivie de nombreuses contestations sociales.

La conversion de terres agricoles ou de pâturages en unités manufacturières ou de service ne se traduit pas nécessairement par des offres d'emploi pour ceux qui ont cédé leurs terrains. De surcroît, les perdants ne sont pas sûrs d'obtenir une compensation financière. Les promoteurs sont souvent obligés de demander de l'aide aux pouvoirs publics afin d'acheter les terrains face à la résistance des habitants. Dans le système fédéral indien, ce sont les États qui sont chargés des questions foncières, et la législation en vigueur (notamment la loi coloniale accordant des droits de préemption, datant de 1894) leur permet d'acquérir de force des terrains « dans l'intérêt général », ce qui leur laisse d'importants pouvoirs discrétionnaires.

Par ailleurs, la loi concernant la création des SEZ n'impose aucune restriction sur la localisation géographique des ces dernières, ce qui a entraîné la concentration de ces zones dans les territoires déjà développés du pays où les infrastructures sont les meilleures. « Environ 75% des projets approuvés sont situés dans juste six États (sur 28 au total), qui sont les plus

*industrialisés »<sup>1</sup>. Par ailleurs, certains des promoteurs de ces projets de SEZ mettent en place des programmes résidentiels et commerciaux qui ne sont pas forcément des activités productives éligibles aux avantages fiscaux que ces espaces leur offrent. »*



Nombre de SEZ approuvées et leur taille moyenne par Etat en 2008

Des « colonies urbaines » et des nouvelles villes, comme Delf city sur une surface de 1200 hectares au sud de Delhi, se sont également développées. La sécurisation des logements individuels et collectifs va du simple portail à des monuments de 10 à 20 étages équipés par des systèmes de surveillance et de filtrage. Destinés souvent à des populations favorisées, ces complexes résidentiels se justifiaient dans un premier temps comme des environnements agréables à vivre alors que la dimension sécuritaire était peu mise en avant. Progressivement et suite à la croissance des violences urbaines, ces projets ont été surtout prisés pour la sécurité qu'ils garantissaient par le biais des systèmes de surveillance, des murs qui physiquement les séparent du reste de la ville, et des services de gardiennage compris dans l'offre de l'aménageur.

Cette tendance s'est également renforcée suite au retour des Indiens depuis les villes d'Amérique du Nord qui ont apporté les modèles de villes

<sup>1</sup> Loraine Kennedy, *La politique contestée des zones économiques spéciales en Inde*, EHESS, <http://www.reseau-asie.com/>

protégées pour ainsi rendre l'expression de « gated community » très familière pour la classe moyenne indienne. Ces espaces situés en dehors des villes ont également accentué des mouvements pendulaires entre le lieu de travail en centre ville et le domicile, rendus possible par la généralisation de la voiture. Selon Isabelle Milbert, les gated communities ont aujourd'hui gardé trois caractéristiques : « *l'élimination des classes pauvres et du secteur informel, qui sont désormais totalement absents de ces paysages (même les domestiques étant assimilés à la petite classe moyenne) ; des constructions correspondant aux normes techniques et architecturales occidentales ; la régularité dans la fourniture des services, avec une offre de plus en plus variée*<sup>1</sup> ». La généralisation des espaces privés fermés est aussi liée au déficit des services des municipalités et la gestion efficace du service privé justifiant davantage le choix de vivre dans ces espaces. Cependant les implications sociales de la fermeture de ces quartiers sont très importantes et se manifestent par des fractures de plus en plus sensibles entre les classes sociales.

### **Conclusion :**

Contrairement à certaines idées reçues, le territoire indien à dominante traditionnellement rurale, restera à moyen terme un espace globalement rural avec néanmoins de grandes métropoles et agglomérations urbaines. Les centres urbains et les classes moyennes urbaines ont été les premiers bénéficiaires de la croissance de ces dernières décennies en Inde. Ces grands centres ont ensuite contribué au développement des villes satellites à leur proximité.

L'agglomération de Delhi connaît aujourd'hui le processus de métropolisation caractérisé par une baisse de croissance au sein des limites administratives de la ville et son desserrement au profit du peuplement des périphéries et l'expansion générale de l'agglomération. L'entrée de l'Inde dans l'économie de marché et l'arrivée des promoteurs privés, la volonté de doter le territoire national de quelques grandes métropoles mondiales, ont changé les logiques de développement urbain. Les démolitions de bidonvilles, qui officiellement abritent 25%<sup>2</sup> de la population indienne et un tiers de la population à Delhi, se sont accélérées dès les années 1990 avec la mise en place concomitante d'espaces résidentiels privés et protégés. Certaines estimations d'ONG portent à au moins 100 000 le nombre de familles expulsées de camps de squatters dans Delhi de 1998-99 à 2005-06. Les familles affectées sont pour partie relocalisées dans des lotissements en périphérie lointaine et reléguées aux confins de la ville ; cependant nombreuses d'entre elles ne peuvent répondre aux critères d'éligibilité des programmes de réinstallation et se retrouvent à la rue.

---

<sup>1</sup> Isabelle Milbert, « Les gated communities » en Inde : la fermeture de l'espace urbain, à l'interface entre politiques publiques et appropriations privées, Conférence, Global Governance for sustainable development, Genève, 2008

<sup>2</sup> Isabelle Milbert, La lente urbanisation de l'Inde, La revue d'urbanisme, Juillet-Août 2007

Du point de vue spatial, la nouvelle tendance renforce l'émergence de nouvelles petites villes, les *Towns* et la redistribution de la population et la densité entre le centre et la périphérie. En l'absence de législation, les nouveaux espaces comme des SEZ risquent d'accroître les inégalités socio-spatiales d'autant plus que ces dernières ne sont pas uniquement des entités pour les activités d'export-import mais elles constituent également des enclaves urbaines. D'une part l'écart entre les grandes villes et les villes petites et moyennes pourrait se creuser car seules les premières sont capables de mobiliser les ressources financières et les investissements privés alors que le deuxième groupe manque toujours des infrastructures de base. D'autre part, au sein même de ces métropoles la ségrégation sociale et la fragmentation urbaine entre les quartiers riches et pauvres s'accroîtront si le service public n'est pas capable de fournir les mêmes services urbains que dans les quartiers à gestion privée. Par ailleurs, en l'absence de conseil élu de collectivité locale, ces nouveaux espaces ne participent pas à la démocratie urbaine locale.

Face aux contestations populaires et aux inégalités sociales, le rôle des pouvoirs publics est plus que jamais primordial de par son autorité régularisatrice. Les affrontements meurtriers qui ont déjà eu lieu en réaction aux achats ou à l'expropriation des terrains sont des signaux d'alarme pour les autorités locales qui devraient penser, tôt ou tard, à trouver des solutions pour une grande partie de la population qui ne profite pas de l'« Inde mondialisée » !

**Amin Moghadam**

## Bibliographie

- VÉRONIQUE DUPONT, « *L'urbanisation en Inde : révision de quelques mythes et vrai défis* », Rayonnement du CNRS, N°47 Mars 2008
- VÉRONIQUE DUPONT, « *Delhi, dynamique démographique et spatiale d'une grande métropole* », *Mappe Monde*, N°62, 2001
- ISABELLE MILBERT, « *Les gated communities* » en Inde : la fermeture de l'espace urbain, à l'interface entre politiques publiques et appropriations privées, *Conférenc* », *Global Governance for sustainable development*, Genève, 2008
- ISABELLE MILBERT, « *La lente urbanisation de l'Inde* », *La revue d'urbanisme*, Juillet-Août 2007
- KAMALA MARIUS-GNANOU ET FRANÇOIS MARICONI EBRARD, « *Dynamiques d'urbanisation des mégacités aux villages urbains* », *La revue d'urbanisme*, Juillet-Août 2007

- DEBNATH MOOKHERJEE “*Cities in transition: monitoring growth trends in delhi urban agglomeration 1991 – 2001*”, Western Washington University, Bellingham, Washington USA, 2004
- BRUSH J., 1962, « *The morphology of Indian cities* », in Turner R. (ed.), *India's urban future*, Berkeley and Los Angeles, university of California Press, p. 57-70
- LORAIN KENNEDY, « *La politique contestée des zones économiques spéciales en Inde* », EHESS, <http://www.reseau-asie.com/>



**AFRIQUE, GOLFE, PROCHE ET MOYEN ORIENT**



## **1. DUBAÏ : de la ville portuaire à la ville portuaire, retour aux origines d'une cité entrepôt ?**

Les représentations de Dubaï circulent à travers les médias et les individus partout dans le monde : « *ville artificielle* », « *ville de construction sur l'eau* », « *Las Vegas du Moyen-Orient* », « *ville des superlatifs* ». Néanmoins, peu d'écrits ou de médias parlent de son histoire parce qu'il y en a une, bien sûr, de la diversité de sa population et de ses dynamiques urbaines actuelles.

Une ville avec des centaines de nationalités, une « *minorité locale* » qui représente moins de 10% de la population, avec une histoire de plus d'un demi siècle et « *une cinquante Glorieuses* » depuis la découverte du pétrole jusqu'aux années 2000, trop souvent passée sous silence. Dubaï est aussi, pour le meilleur et pour le pire, un modèle de ville pour l'ensemble du monde arabe depuis le Proche-Orient jusqu'au Golfe Persique car le terme « *Doubaïsation* » est devenu monnaie courante, dans les débats autour du développement urbain dans les régions du Proche et Moyen Orient.

Contrairement à ce que les médias et les opinions publiques voudraient faire croire, Dubaï n'est pas une ville née de rien en quelques 5 ou 6 ans. Elle n'a pas non plus remplacé le Caire ou Beyrouth dans les années 2000 pour devenir la plus importante métropole arabe et elle ne va pas davantage disparaître, balayée par la crise financière ! Un village de pêcheur au début du siècle, un port dynamique sur le chemin entre la Perse, le continent Indien et l'Afrique de l'est, la transformation de Dubaï a commencé dans les années 60. Son développement a été tributaire des événements dans la région du Golfe Persique et des conflits du Proche-Orient : la guerre civile au Liban à la fin des années 1970, la guerre Iran-Irak (1980-1988) et la guerre en Irak suite à l'intervention américaine à partir de 2003.

### ***Les premiers jours d'une intense histoire urbaine d'une ville portuaire de pêcheur***

**Les prémices de développement de Dubaï datent du début du XX<sup>e</sup> siècle lorsqu'elle opte pour une politique économique très libérale.** Suite à l'abolition des droits de douane de 5 %, Dubaï a été déclarée zone franche. En 1910, une importante communauté marchande, souvent arabophone et sunnite, a quitté les côtes iraniennes pour les côtes méridionales en raison de la mise en place en 1902 de barrières douanières par des représentants belges mandatés en Iran pour apporter des solutions de protection de l'économie iranienne<sup>1</sup>. Cette loi, qui introduisait des droits de

---

<sup>1</sup> Amin Moghadam, « *L'autre rive : les Iraniens aux Émirats Arabes Unis, entre visibilité et invisibilité*, Maghreb-Machrek, N° 201, 2009-2010

douane très élevés sur toutes les marchandises importées et exportées dans les ports iraniens, a tourné au profit du développement de Dubaï qui a ainsi remplacé progressivement Bandar Lengeh, en Iran, port dominant jusqu'alors dans la région.

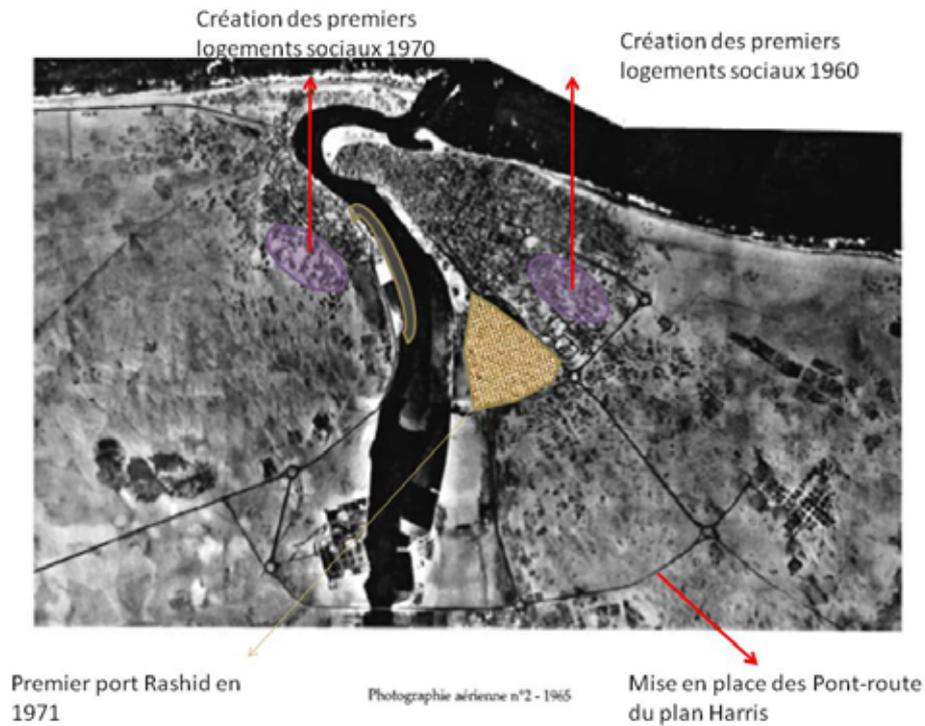
Dubaï est alors devenu « *non seulement un centre de distribution pour le commerce intérieur, avec l'oasis de Buraimi en particulier, mais il reçut aussi des marchandises en provenance de l'Inde, par voilier ou par vapeur (un service régulier hebdomadaire fonctionna à partir de juin 1904), marchandises qui étaient réexportées vers la Perse et d'autres pays de la région* », écrit Frauke Heard-Bey<sup>1</sup>. La pêche perlière était l'activité économique principale des territoires de l'actuel Émirats Arabes Unis (Abu Dhabi, Dubaï, Sharjah, Ajman, Umm al-Qaiwain, Ras al-Khaimah, Fujairah) au début du siècle jusqu'à la première guerre mondiale. Depuis la crise mondiale des années 1930 et le développement de la culture perlière au Japon, un recul très net des revenus de cette pêche s'est fait ressentir. Le peuple s'est alors appauvri et les cheikhs n'ont plus disposé de moyens suffisants pour financer des projets publics<sup>2</sup>.

Après la deuxième guerre mondiale, la personnalité même du Cheikh Rashid ben Al-Maktoum, l'Émir de Dubaï pendant 32 ans (1958-1990), a joué un rôle direct dans la constitution d'une ville moderne. Sa volonté de moderniser la ville, concomitante à la découverte du pétrole dans les années 1960 aux Émirats, a permis à ce dernier de construire des infrastructures de base comme le port et plus tard l'aéroport (1958 avec une extension en 1961), pour renforcer la caractéristique la plus importante de la ville qui devenait et est toujours sa fonction de ville de transit. Le dragage de la crique de Dubaï par le biais de l'argent que le Cheikh a emprunté à Kuweït lui a permis d'aménager la crique et faciliter l'arrivée des bateaux en provenance des pays de la région ou de l'Occident qui allaient pouvoir y accoster.

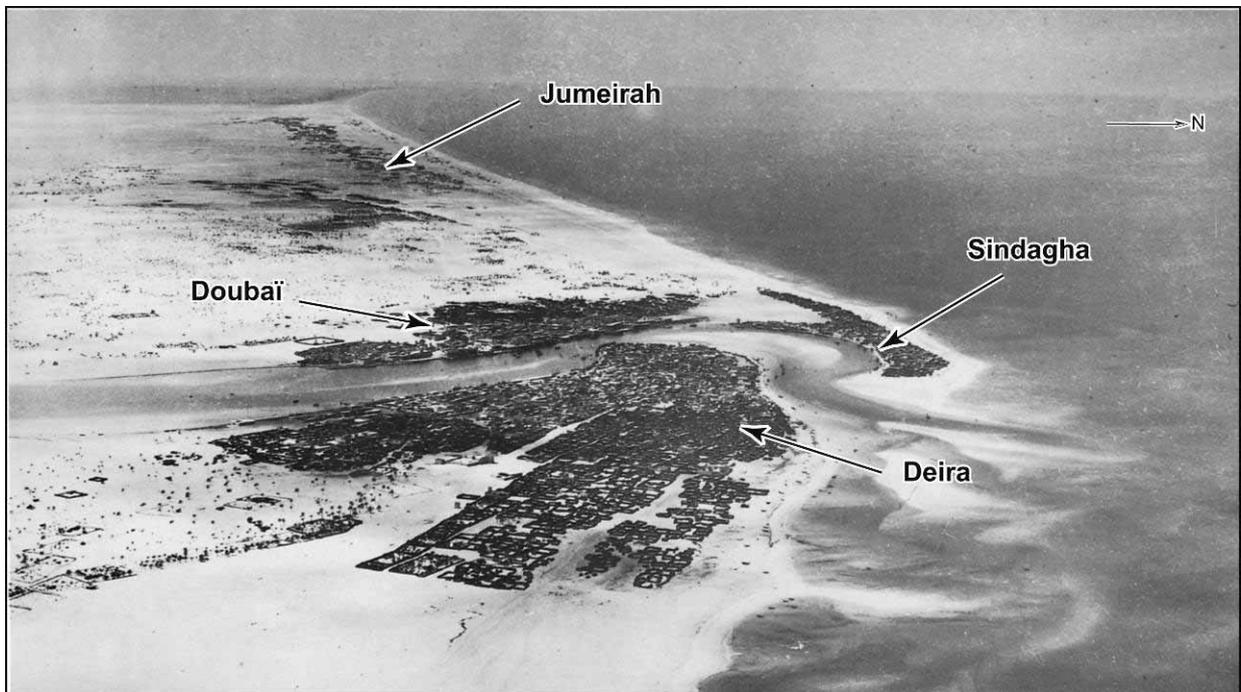
---

<sup>1</sup> F. Heard-Bey, *Les Émirats arabes unis*, Paris, Karthala, 1999.

<sup>2</sup> Wirth E., (2002, Dubaï), « Un centre urbain moderne de commerce et de services dans le Golfe Arabo-Persique », *CAHIERS DE RECHERCHE N° SPÉCIAL, GROUPE DE RECHERCHES ET D'ÉTUDES SUR LA MÉDITERRANÉE ET LE MOYEN-ORIENT*, p.18



A partir d'une photographie aérienne de 1981. Source : E.Wirth

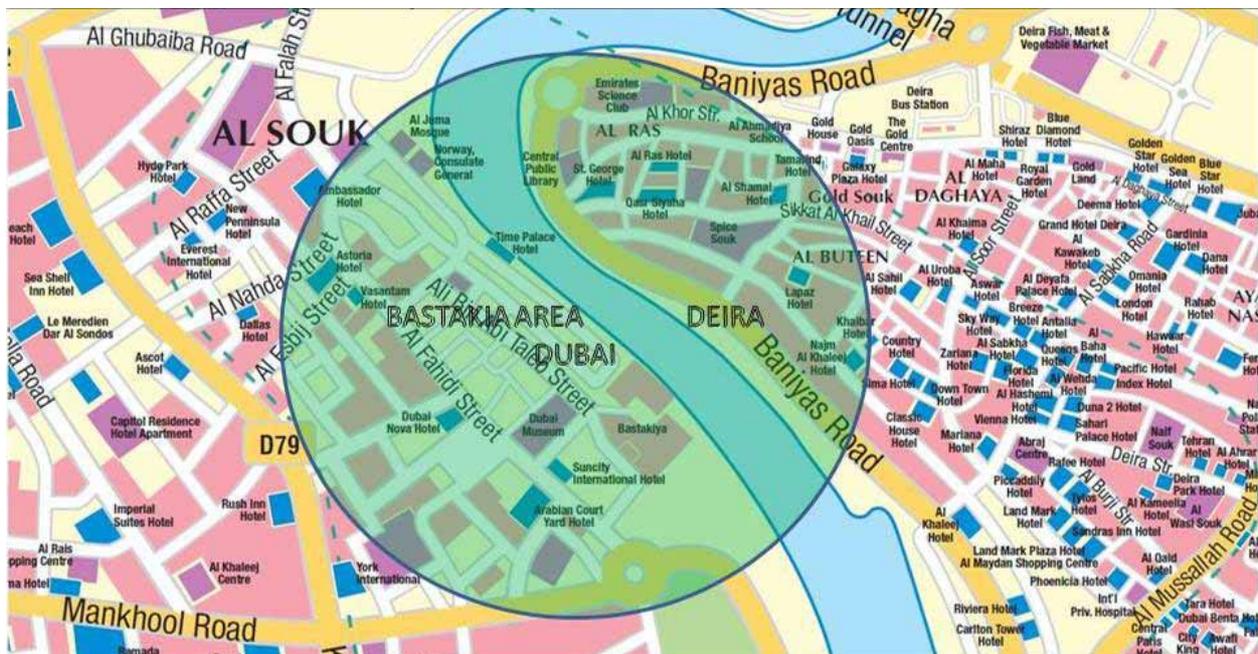


Dubaï dans les années 1940  
Source : Dubaï chambre de commerce

La ville de Dubaï se développe avec Deira au nord et le quartier de Bur Dubaï dans le sud et ainsi autour des activités des berges de la crique. Le

centre marchand de la ville se constitue progressivement des deux côtés de *Khor Dubaï* (la crique de Dubaï), avec une forte concentration d'entrepôts, hangars et ruelles commerçantes. La population de Dubaï commence à augmenter et passe de 10000 habitants avant la deuxième guerre mondiale pour atteindre 30000 en 1960.

**Le premier plan d'aménagement de Dubaï a été élaboré dans les années 1960 par le cabinet d'architecture britannique John R. Harris (Survey and Plan. Capital City of Dubaï).** Les propositions du premier "Development Plan" de Dubaï ont été assez fidèlement mises en application en s'appuyant sur le développement des infrastructures routières. Ce plan prévoyait également des quartiers d'habitations mais qui n'ont été réalisés que 15 à 20 ans plus tard. Harris a surtout dessiné un réseau de routes dans les grandes étendues désertiques à l'est de Deira et à l'est et au sud de Dubaï. Un maillage serré a été établi par ce réseau de routes et des zones d'habitations calmes avec des voies d'accès "sans issue" qui devaient se construire au sein de ce maillage. La découverte du pétrole en 1966 a permis la construction continue d'infrastructures. Bien que dans les années 60, Dubaï a bien suivi les recommandations du plan Harris, son souverain a néanmoins décidé d'y adjoindre de nouveaux projets comme la construction de logements à bas prix destinés aux travailleurs migrants.



La Crique Al-khor, avec Deira au nord et Dubaï au sud  
mais aujourd'hui Deira est considéré comme un quartier de Dubaï

Harris a établi un deuxième plan en 1971 juste avant l'indépendance du pays en 1971 qui a profité pleinement de la hausse des prix du pétrole en 1973. Un développement concentrique autour de la crique était prévu dans ce

plan qui privilégiait cette zone comme l'axe structurant de la ville et prenait en compte la morphologie existante. La rupture avec le plan cité a eu lieu lorsque la localisation de WORLD TRADE CENTER a été choisie en dehors de ce périmètre, sur l'axe routier de Dubaï-Abu Dhabi.

Ainsi, la ville a commencé à s'étirer sur un axe perpendiculaire à la crique et dans la direction d'Abu Dhabi avec des nouvelles constructions dotées de grands parkings, adaptées à l'introduction de la voiture devenue désormais le mode principal de déplacement. La mise en place de la zone franche du Port industriel de *Jeb Ali* en 1979 à trente kilomètres de Dubaï a permis la construction d'une « autoroute urbaine » au sein de la ville, *Cheikh Zayed Road*, et l'édification de nouvelles tours ainsi que de complexes résidentiels dans des mosaïques discontinues de part et d'autre de celle-ci qui lui donnent son aspect actuel.



La carte actuelle de Dubaï

**Le surdimensionnement des projets avait déjà été critiquée dans les années 1970** d'autant plus que la baisse des prix du pétrole au début des années 1980 avait fait sentir le poids de ces derniers et avait conduit la ville à la récession. Néanmoins, l'ensemble des événements géopolitiques de la région du Golfe ont tourné au profit du développement de la ville. De nombreux entrepreneurs européens et américains ont préféré transférer les

sièges des sociétés depuis *Levante*<sup>1</sup> vers le Golfe suite à l'amplification du conflit israélo-arabe auquel s'est ajoutée à partir de 1975, la guerre civile libanaise. Avec la révolution Islamique en Iran, suivie par la guerre Iran-Irak qui allait durer pendant 8 ans (1980-1988), l'Iran, la grande puissance des années 1970, est également tombée dans le chaos.

Après la révolution et durant les années de la guerre Iran-Irak (1980-1989) et même après, alors que l'Iran s'installait dans une économie de guerre puis se consacrait à la reconstruction, son voisin émirien s'est largement développé et **la ville de Dubaï s'est vue qualifiée de « cité-état » ou promue au rang de « cité globale ».** Elle est devenue un paradis de la consommation et des transactions financières<sup>2</sup>. Les flux internationaux ont ainsi choisi Dubaï comme centre de distribution ou de la re-distribution vers des marchés régionaux dont l'accès direct était impossible et la population de Dubaï a doublé tous les 6 à 7 ans entre 1967 et 1980 (en 1967 environ 60 000 hab., 1973 : 120000, 1980 : 240000<sup>3</sup>).

**Le troisième plan de développement urbain de Dubaï a été réalisé en 1984/1985 par le cabinet d'architecte grec Doxiadis.** Ce plan qui allait jusqu'aux années 2005 s'appuyait sur des activités existantes et reconnaissait le rôle de nouveaux axes vers le sud avec une répartition fonctionnelle des terrains. *Eugène Wirth* décrit ainsi Dubaï au début des années 1980 : « Avec environ 300/350 000 habitants en 1985, Dubaï a encore une dimension humaine, que l'on trouve dans d'autres cités. L'administration de la ville est encore en capacité d'aménager, et les habitants se repèrent facilement. Les distances dans la ville sont courtes et les voies d'accès bien construites. Ainsi, la plupart du temps, il ne faut pas plus de 15 minutes et presque jamais plus de 25 minutes pour aller d'un point à un autre de la ville. De plus il y a partout, au voisinage direct du centre-ville, des espaces libres, disponibles, non construits, servant de réserves foncières. La ville peut, pendant encore longtemps, gonfler avant de devoir s'étendre<sup>4</sup> ».

Ce sont surtout les deux décennies de 90 et 2000 qui ont constitué la nouvelle image de Dubaï marquée par de mégaprojets résidentiels et d'infrastructure. Une ville linéaire s'est fabriquée autour de la route qui mène vers Abu Dhabi et se caractérise par les projets les plus prestigieux au monde dont l'emblème est la tour Khalifah, la tour actuellement la plus élevée au monde. Le plan stratégique de Dubaï 1993-2012 a préparé le terrain pour la mise en place d'un plan de zoning avec une série de « clusters » fonctionnels à l'image des petites villes au sein de la ville.

---

<sup>1</sup> La région incluant généralement le Liban, la Syrie, la Jordanie, Israël et les Territoires palestiniens. Le nom de Levante fut donné à cette région au Moyen Âge par les Italiens, puis fut adopté dans plusieurs langues.

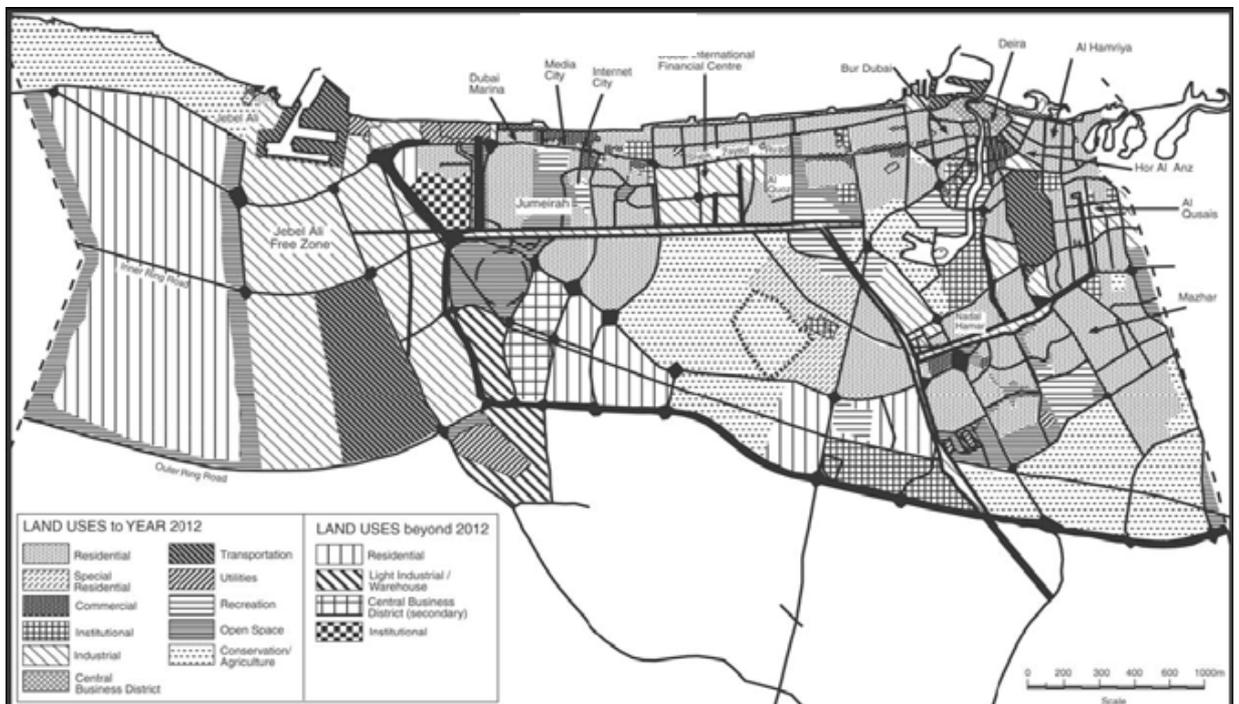
<sup>2</sup> Amin Moghadam, « L'autre rive : les Iraniens aux Émirats Arabes Unis, entre visibilité et invisibilité, *Maghreb-Machrek*, N° 201, 2009-2010

<sup>3</sup> F. Heard-Bey 1982, p.26

<sup>4</sup> Eugene wirth, p.15



L'axe nord-sud, Sheikh Zayed avenue, 1991



Doubaï Urban Area Structure Plan 1993-2015  
Source: Pacione M., (2005), City Profile: Doubaï, Cities,  
Vol: 22, p.225-265, Elsevier Ltd. UK

**Les revenus pétroliers ont permis le financement de grands projets d'infrastructure et de projets résidentiels. Progressivement, le secteur immobilier est devenu l'un des secteurs principaux de l'économie de la ville de Dubaï (24,2% du PNB de l'émirat contre 4,9% pour les ressources provenant des hydrocarbures en 2005<sup>1</sup>) d'autant plus que l'épuisement des champs de pétrole exigeait un plan de diversification économique.**

**La croissance démographique liée à la manne pétrolière va également changer le paysage social de la ville avec une immigration massive en provenance du sous-continent indien mais aussi des Iraniens et des immigrés arabes depuis le Proche-Orient.** Depuis les années 2000, une tendance à la qualification commence à marquer les mouvements migratoires vers Dubaï et par conséquent son besoin de créer de nouveaux logements pour des entrepreneurs et cadres supérieurs qui venaient participer à un processus de libéralisation et à la diversification économique. Avant 2002, la notion même de secteur immobilier n'avait pas de sens à Dubaï car les étrangers louaient des logements et le gouvernement attribuait gratuitement des terrains de construction à la population émiratie locale. Cela était lié à une politique de préservation des territoires des Émirats vis-à-vis des pays voisins comme l'Arabie Saoudite, l'Iran mais aussi l'Inde dont la population risquait de s'emparer des terrains aux Émirats au détriment des privilèges pour la population locale.

Néanmoins, dans les années 90 et suite à la pression liée à l'épuisement des puits de pétrole à Dubaï, l'Émirat de Dubaï a commencé à considérer le secteur immobilier comme secteur promoteur pour l'avenir de l'économie urbaine de la ville. Ainsi en contradiction avec la loi fédérale, une nouvelle loi établie en 2002 et appliquée en 2006, a désigné certaines zones dérogoires qui rendaient possible l'accès à la propriété pour les étrangers.

L'évolution du droit de propriété dans les années 2000 a modifié largement les stratégies des migrants qui pouvaient dorénavant accéder à la propriété ou aux baux de longue durée dans certaines zones de la ville : « *Les nouvelles dispositions instaurées au milieu de la décennie 2000 sont l'aboutissement d'une évolution entamée une dizaine d'années auparavant à Dubaï. En 1997, en effet, sont mises en place par le gouvernement de Dubaï deux sociétés de promotion immobilières, Emmar Properties et Al Nakheel Properties. Il s'agit de sociétés par actions à participation publique. La première va construire Dubaï Marina, succession de luxueux ensembles d'immeubles en arrière du front de mer de Jumeirah, le quartier péricentral chic de la ville, et des quartiers de villas aux noms évocateurs, The Springs (les sources) ou The Meadows (les prairies), dans un environnement verdoyant créé de toutes pièces. La seconde va se lancer dans de très*

---

<sup>1</sup> Yasser Elsheshtawy "Dubai: Behind an Urban Spectacle", Routledge, p.124

*médiatiques projets d'îles artificielles en forme de palmiers. On assistera cinq ans plus tard à l'apparition de promoteurs privés <sup>1</sup>».*



Image actuelle des constructions autour de l'axe de Sheikh Zayed Road

Bien qu'une partie des constructions immobilières ait été destinée à l'arrivée massive de migrants, elle a également été affectée par des opérations de spéculation immobilière dont les affres se sont fait sentir au lendemain de la crise financière. De même, on pourra critiquer ces constructions pour leur caractère de grand standing et d'établissement de luxe qui ne satisfont qu'une partie des besoins des migrants en termes de logement à Dubaï. Mais la décision de mettre en place des projets prestigieux participait d'une politique de marketing urbain à l'échelle mondiale. Après les critiques mondiales et les réactions des médias vis-à-vis de la condition des migrants-travailleurs à bas salaire, le gouvernement a planifié des camps de travailleurs dans les banlieues proches de la ville avec des normes sanitaires et des règles imposant le nombre de travailleurs par mètre carré. De même certains quartiers de Dubaï comme le *Satwa* ont fait l'objet de plans de démolition pour de nouvelle construction à usage mixte et par conséquent le déplacement de ses populations vers des logements sociaux dans le quartier industriel de Al-Quoz.

**La crise financière a provoqué le départ de beaucoup de migrants et l'arrêt de quelques grands projets mais elle a néanmoins permis à la ville de retrouver un certain équilibre avec des prix réels de logement et un réajustement socioéconomique.** De même, de nouvelles réflexions ont été animées par de nouveaux acteurs, comme l'Autorité régulatrice du secteur

---

<sup>1</sup> Brigitte Dumortier, « De l'appropriation coutumière aux lois foncières : adaptation du droit et expansion urbaine aux Émirats Arabe Unis », études foncières — n° 131, janvier-février 2008

immobilier (RERA) et des cabinets d'experts qui mènent des recherches pour le *Dubai Department of Land and Properties*. En l'absence de statistiques sur le taux d'occupation des immeubles, on peut juste constater, par le biais d'anecdotes éparses, que le taux d'occupation reste faible dans certains nouveaux immeubles ou du moins beaucoup d'appartements ont été vendus à des étrangers qui n'habitent pas à Dubaï et qui les louent à des touristes ou des migrants de passage. A cet égard, **le tourisme reste une activité importante de la ville et des projets insolites comme la piste couverte de ski au sein du Mall des Emirats et la plus grande tour du monde, Burj-Khalifa au sein du plus grand centre commercial au monde, Doubaï Mall, ont transformé Dubaï en un centre de tourisme de masse pour toute la région mais aussi pour les touristes des pays occidentaux notamment pour ses plages pendant tout l'hiver.**

Sur le plan urbain, Doubaï se divise toujours aujourd'hui en deux grandes parties : l'une autour de la crique caractérisée par sa forme plus compacte et la présence des activités anciennes liées à la mer et l'autre qui s'est développée sur l'axe perpendiculaire à la crique autour de l'axe autoroutier de *Cheikh Zayed Road* en direction d'Abu Dhabi. Connue comme « *le nouveau Dubaï* » par les responsables de l'urbanisme de la ville mais aussi par les habitants, le zoning fonctionnel, qui le constitue, souffre toujours de la discontinuité de l'espace bâti et d'absence d'urbanité entre chaque projet.

La dépendance envers la voiture et les couches d'autoroutes interconnectées sont les outils de « *tissage urbain* » de Dubaï. **L'étalement de la ville est aussi la conséquence de la politique de l'attribution de parcelles gratuites aux locaux qui en construisant des villas et y établissant une petite communauté de vie, s'isolent physiquement et socialement du reste de la ville.** De même, certaines de ces parcelles sont restées non-construites en raison du coût élevé de la construction. La superficie de Doubaï se serait ainsi accrue de 2km<sup>2</sup> en 1950 à 140km<sup>2</sup> en 2005 avec une prévision de 1000km<sup>2</sup> km en 2015 malgré les effets de la crise avec une population avoisinant les 1,4 millions d'habitants<sup>1</sup>.

Il est aussi intéressant d'observer qu'au sein de certains de ces îlots urbains enclavés, une nouvelle forme d'urbanité est en train de se former dont le caractère global et globalisé est remarquable notamment par la présence de nationalités et de cultures très diverses (ex : le projet de Jumeira Beach Residence). Ceci résulte aussi d'une politique de tolérance de la ville et de ses dirigeants qui acceptent la diversité culturelle musulmane et non musulmane, femme voilée ou non voilée de même que de multiples espaces dédiés à la consommation d'alcool pour les expatriés et les habitants mais aussi des touristes de passage des pays avoisinant les Émirats où les règles islamiques sont strictement appliquées. A cet égard, il est certainement plus aisé dans certains des « *espaces publics globalisés* » de Dubaï de voir des modes vestimentaires occidentaux à côté de femmes musulmanes portant les

---

<sup>1</sup> *Yasser Elsheshtawy "Dubai: Behind an Urban Spectacle", Routledge, p.121*

différents types de voile, y compris le Neqab qui a tant fait couler d'encre en France, sans que ni l'une ni l'autre se sentent traumatisées par cette façon d'être.

**Sur le plan de l'économie urbaine, la crise a permis, pour le meilleur et pour le pire, de confirmer Dubaï dans son rôle de ville de transit**, héritière d'un village de pêcheur, de ville portuaire et enfin de plus grand hub aéroportuaire de la région situé entre l'est et l'ouest. L'éclatement de la bulle immobilière suite à la crise financière a donné une nouvelle leçon de l'adaptabilité de la ville qui se tourne davantage vers des projets culturels, *la culturalisation de l'économie*, et des projets d'infrastructures aériennes et portuaires avec une croissance annuelle de 19,31% de son aéroport. Ce dernier reste le plus dynamique de la région avec 10 millions de passagers en 1999 à 34 millions par an en 2007 et 95 000 passagers par jour.

### ***Conclusion***

**Malgré le visage futuriste des gratte-ciel et des autoroutes de Dubaï, le présent rappelle le passé.** La crique de Dubaï, Al-Khor, qui sépare le quartier de Deira à l'est et celui de Bur Dubaï à l'ouest, abrite toujours de nombreux boutres qui battent pavillon émirien, mais dont les matelots et les marins parlent le persan, le jazirati (un dialecte du golfe Persique) ou le pachtou. Les principaux acteurs de l'économie du Golfe d'hier sont aujourd'hui relégués dans une économie périphérique et participent au commerce régional par le « bas » : ils assurent le transport de toute une gamme de marchandises détaxées à Dubaï et prisées pour la modicité de leur prix à leur arrivée dans les pays de la région.

En parallèle à cette partie de la ville, ***le nouveau Dubaï, avec son urbanisme décomplexé, incarne la ville globale avec des projets urbains de type standard*** où se mêlent des éléments de la culture locale. La forme fragmentée de cette partie de la ville avec des îlots interconnectés par le biais de petites et grandes routes interposées, résulte d'une croissance rapide soutenue par les revenus pétroliers depuis les années 1960, suivi par le boom immobilier des années 90 et 2000 mais aussi par la politique publique d'attribution des parcelles à la population locale.

**La dimension migratoire restera très importante pour l'avenir de Dubaï** dont la population reste très majoritairement étrangère (plus de 80%). Bien que le gouvernement ait fait dans le temps des allusions liées à la possibilité d'obtention des titres de séjours à vie par l'achat de biens immobiliers à Dubaï, ceci reste toujours très ambigu et l'achat d'un bien ne se traduit pas toujours par l'obtention d'un titre séjour. Ceci fragilise d'ailleurs le marché immobilier à Dubaï et la confiance qu'il pourrait inspirer aux investisseurs étrangers.

**La situation géopolitique de la région aura également un impact important sur l'avenir de Dubaï. Cette dernière a profité de l'absence de stabilité politique dans les pays voisins pour non seulement devenir une métropole moderne mais aussi pour jouer le rôle du centre de**

**réexportation et de transit pour un grand pays comme l'Iran dont l'économie est frappée par les sanctions internationales.** A cet égard, la position de Dubaï reste fragile car tout conflit armé en Iran pourrait aussi déstabiliser l'environnement régional du Golfe. Cependant, la fonction de ville de transit qu'elle a hérité de son passé et qui la caractérise encore aujourd'hui, semble être l'atout durable de Dubaï pour l'avenir.

**Amin Moghadam**

### Bibliographie

- AMIN MOGHADAM, « *L'autre rive : les Iraniens aux Émirats Arabes Unis, entre visibilité et invisibilité* », Maghreb-Machrek, N° 201, 2009-2010
- F. HEARD-BEY, « *Les Émirats arabes unis* », Paris, Karthala, 1999
- WIRTH E., (2002, Doubaï), « *Un centre urbain moderne de commerce et de services dans le Golfe Arabo-Persique* », Cahiers de recherche n° spécial, groupe de recherches et d'études sur la méditerranée et le Moyen-Orient
- BRIGITTE DUMORTIER, « *De l'appropriation coutumière aux lois foncières : adaptation du droit et expansion urbaine aux Émirats Arabes Unis* », études foncières — n° 131, janvier-février 2008
- YASSER ELSHESHTAWY “*Dubai: Behind an Urban Spectacle*”, Routledge, p.124
- PACIONE M., (2005), “*City Profile: Doubaï, Cities*”, Vol: 22, p.225-265, Elsevier Ltd. UK
- LAVERGNE MARC., (2005), « *Sur les ailes du désir, de Koweït à Mascate* », Groupe de recherche et d'études sur la Méditerranée et le Moyen-Orient, UMR 5195 du CNRS, Lyon, 26 p.

## **2. TÉHÉRAN : l'étalement urbain et l'émergence des banlieues**

Le processus d'urbanisation en Iran poursuit son développement depuis plus de 50 ans. Il s'est notamment accentué depuis la Révolution Islamique en 1979 et a donné lieu à l'émergence de nouvelles formes urbaines. Ainsi en 1956, la population urbaine iranienne était de l'ordre de 6 millions alors qu'en 2006, cette population se chiffrait à 48 millions (sur l'ensemble des 70 millions d'habitants), c'est-à-dire huit fois plus qu'un demi-siècle auparavant constituant ainsi 70% de la population totale.

Les banlieues et plus tard les villes nouvelles en Iran sont les résultats de la croissance démographique en milieu urbain.

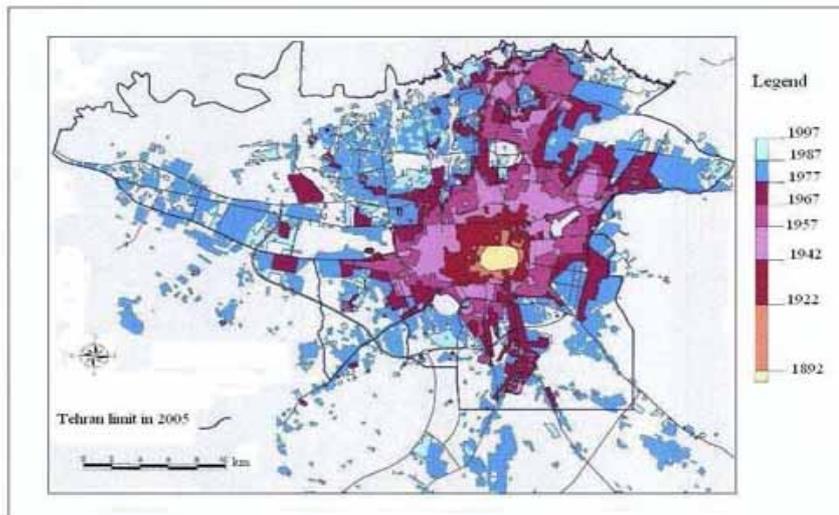
A cet égard, il existe différentes typologies de villes :

Premièrement, des villes qui se sont développées dans les périphéries des grandes villes sans qu'elles soient programmées et inscrites dans la loi. Elles ont souvent pris place sur des terrains vagues et expropriés suite à la Réforme agraire sous le régime du Chah et avant la Révolution de 79.

Deuxièmement, des villes nouvelles telles que définies partout dans le monde et qui ont été mises en place selon une planification et programmation urbaines précises avec un objectif préétabli. Elles étaient toutes inscrites dans la loi et surtout dans les programmes de développement quinquennaux établis après la Révolution. Les complexes résidentiels, souvent fermés et autonomes, constituent une des formes courantes de ces villes nouvelles.

En parallèle à ces deux mouvements, certaines nouvelles villes ont vu le jour grâce à l'extension des villages et leur fusion en une seule ville mais ceci n'est pas un fait majeur.

Ces trois tendances ont fait augmenter le nombre des villes en Iran de 120 entre 1975 et 1985, de 116 entre 1985-1995, de 400 entre 1995-2005 et enfin de 83 entre 2005-2009. De même des dizaines de complexes résidentiels ont été mis en place dont la population s'approche de la taille d'une petite ville (entre 2000 à 11000 habitants).



### Les étapes de développement de Téhéran

Source : Zanganeh Shahraki, S., (2007).

The analysis of Tehran urban sprawl and its effect on agricultural lands, M A Thesis in Geography and Urban Planning, University of Tehran ,(In Persian).

La ville de Téhéran, capitale iranienne depuis 1789, a entamé son développement dès le milieu du XIXe siècle depuis le sud vers le nord et les montagnes d'Alborz pour constituer ainsi un axe nord-sud autour duquel elle s'est élargie. Alors que la construction des nouvelles murailles en 1871 avait pour but de limiter son extension, elle a largement dépassé ses murailles pour ainsi s'approcher des montagnes dans le nord. La capitale iranienne s'étend alors aujourd'hui sur plus de 25 kilomètres entre le pied de la haute barrière du Towchâl et Rey (2746km<sup>2</sup>). La carte ci-dessus montre le développement vers le sud et l'ouest de la ville depuis 1892 jusqu'au 1997.

Avant les années 1960, le processus d'urbanisation était caractérisé par la continuité de l'espace bâti. On construisait les nouveaux quartiers accolés, ou presque, aux anciens, en conservant ainsi la logique sociale et urbanistique de la ville ancienne, avec son bazar et les palais du Chah. Jusqu'aux années 70, Téhéran restait une ville " compacte ", dont la transition entre les milieux rural et urbain se faisait brutalement.

Dans les années 1960, avec le début de l'industrialisation rapide et à la suite de la Révolution blanche du Chah et marquée par la Réforme agraire, les classes moyennes et des classes aisées ont commencé à s'installer dans le nord de la ville.

Très vite les clivages entre le sud et le nord ont marqué le paysage social de la ville : au nord habitaient les classes aisées et dans le sud les plus démunies et les immigrés en provenance des milieux ruraux. Deux grandes avenues (Vali-e Asr et Shariati) ont marqué cette marche vers le nord qui permettaient et permettent toujours aujourd'hui de relier les quartiers pauvres

du sud et les centres commerciaux, un peu plus vers le nord, aux quartiers nord et ses maisons cossues. A un rythme soutenu l'espace vacant situé entre Téhéran et ses quartiers d'été de Shemirân (Tâjrish) est construit, le long des deux axes routiers. Néanmoins, dans les années 70, l'axe est-ouest commençait à héberger des classes sociales moyennes qui d'ailleurs ont participé activement aux manifestations qui ont abouti à la Révolution de 1979 alors que la situation sociale se détériorisait chaque jour par l'arrivée massive des plus déshérités.

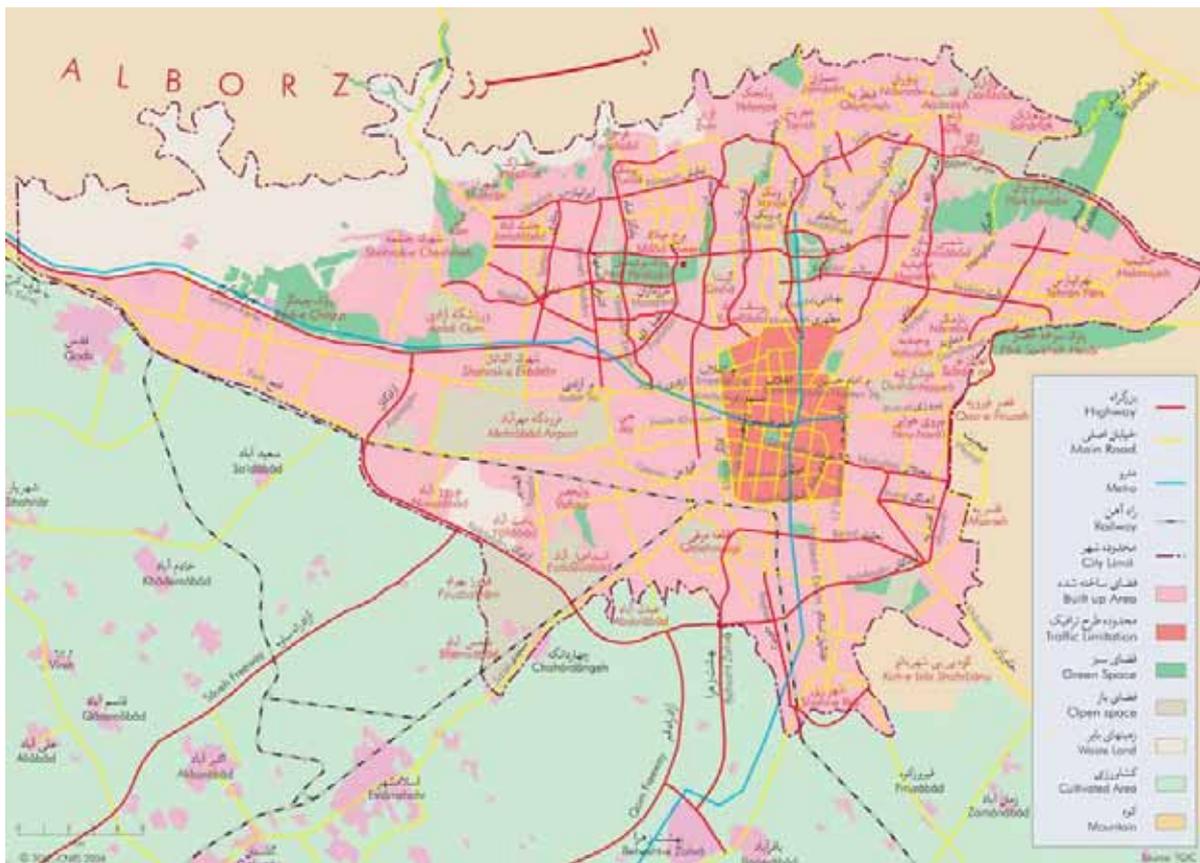
Le premier plan d'urbanisme, établi par les deux architectes Abdolaziz Farmanfarmaian, iranien et Victor Gruen américain en 1969, confirme la volonté des aménageurs de limiter le développement spatial de la ville dont on prévoit, pour 25 ans, les limites successives-notamment son développement vers l'ouest-, mais sans envisager l'expansion de villes périphériques.

L'expansion économique qui a suivi le boom pétrolier de 1974 a logiquement provoqué une accélération du développement urbain et en premier lieu de Téhéran. Le prix très élevé des logements dans Téhéran ne permettait pas de loger les nombreux ouvriers, venant toujours des provinces notamment celle d'Azarbâyejan (les turcophones d'Iran), et du Kurdistan. Les classes moyennes elles-mêmes, ne pouvaient pas trouver un logement à bon prix dans l'espace urbain central. Des lotissements pour maisons individuelles ont donc été prévus pour la première fois, loin de Téhéran, entre Karaj et Qazvin, mais la demande était trop forte. Les limites programmées de l'extension de la ville (mahdude) sont rapidement dépassées de façon illégale. Les villages en périphérie, en dehors des limites administratives de Téhéran, ont vu le jour grâce aux classes moyennes où la législation urbaine ne s'appliquait pas, notamment en matière de permis de construire. C'est ainsi que sont apparus, au sud de la ville, les premiers bidonvilles, sur des terrains agricoles appartenant à de grands propriétaires, ou sur des parcelles obtenues par les paysans dans le cadre de la Réforme agraire et donc interdits de construction ou de vente.

Les « villes rurales », restées en dehors de l'expansion de la capitale se sont également développées à cette période dont la population atteignait 5000 habitants et plus sans pour autant recevoir le statut administratif de ville (shahr). Le développement anarchique de ces villes a incité les autorités municipales à de nombreuses reprises d'empêcher leur développement en détruisant les maisons construites illégalement. Selon certains analystes, les incidents que ces politiques ont provoqués étaient à l'origine de la Révolution islamique dont le caractère urbain est souvent mis en avant « En Iran, la crise urbaine et la crise politique ont connu une histoire commune<sup>1</sup> ».

---

<sup>1</sup> Hourcade, B. " Téhéran 1978-1989 : crise dans l'Etat, la capitale et la ville ", *Espaces et sociétés*, 65, 1991, pp. 2-38.



La répartition des espaces par fonction urbaine

Avec la révolution Islamique en Iran, la ville a débuté son développement périphérique. L'émergence d'une banlieue autour de Téhéran est un fait urbain relativement récent, et son identité, administrative ou culturelle reste ambiguë. Le plan d'aménagement du Grand Téhéran prévoit la création ex-nihilo de « villes » et de Shahrak (des complexes résidentiels souvent privés et autonomes).

L'émergence des banlieues à Téhéran a donné ainsi une nouvelle organisation à l'agglomération urbaine. Le boom pétrolier de 1974, l'avènement de la révolution (1979) et de la guerre (1980-1988) accompagnés par l'exode rurale ont activement participé à l'étalement organisé (projets de villes nouvelles...) ou désorganisé (urbanisation non-planifiée...) de la capitale.

Jusqu'à 1980, Téhéran n'avait pas de banlieue urbaine, mais seulement une ville satellite, Karaj, et une banlieue rurale comprenant quelques gros bourgs.

Le centre de Téhéran s'organisait autour des quartiers commerciaux, -notamment le bazar - et politiques. A l'est, et surtout à l'ouest de la ville, s'étaient développés des quartiers occupés par les classes moyennes qui, comme mentionné auparavant, jouèrent un rôle central dans la révolution

islamique de 1979 et continuent à jouer jusqu'aujourd'hui comme lors de la crise qui a suivi l'élection présidentielle en 2009 et dans la formation du mouvement de contestation vert.

Un nouveau type d'habitat s'est développé dans les quartiers périphériques de Téhéran pendant la période révolutionnaire que certains spécialistes de Téhéran ont qualifié de l' « habitat révolutionnaire » « Profitant de l'absence d'administration et des troubles révolutionnaires, les nouveaux Téhéranais ont construit leur logement sans permis, sur des terrains squattés ou achetés sans formalités. Les bâtiments étaient modestes, mais de qualité honorable, et organisés selon un plan d'ensemble souvent cohérent. Les inégalités sociales restaient grandes entre les nouvelles cités pavillonnaires de la banlieue ouest, vers Karaj ou Mehrshahr, et celles la ville industrielle de Qarchak, mais dans aucun cas on ne vit se construire des bidonvilles ou des taudis, si ce n'est quelques petits îlots. Au contraire, l'assurance que les maisons ne seraient pas détruites a conduit les propriétaires des cabanes de bidonvilles à construire de vraies maisons, modestes, mais en dur<sup>1</sup>.

Déjà en 1991, 1,5 millions de personnes, sur les 8 millions d'habitants du Grand Téhéran, vivaient dans ces banlieues. Dès 1991, 17% de la population du Grand Téhéran habitait hors de la capitale, contre 3% en 1966. Le rythme de développement des villes entourant la capitale a été presque six fois plus rapide que celui de Téhéran entre 1986 et 1991 ; c'est ainsi que depuis 1986 les quartiers centraux de Téhéran ont perdu de leur population tandis que la population de Mehrshahr, dans la banlieue ouest de Téhéran, augmentait de 28% par an. Il s'agit de nouveaux espaces urbains populaires dont l'identité collective est souvent forte, et qui commencent à tenir leur place face aux huit millions de Téhéranais.

---

<sup>1</sup> Hourcade, B. et Khosrokhavar, K. " L'habitat révolutionnaire à Téhéran, 1977-1981 ", *Hérodote*, 31, 1983, pp. 62-83.



Nous allons présenter ici deux cas de villes périphériques : Eslâmshahr qui s'est développée de manière spontanée et non-planifiée dont les débuts datent de l'avant-révolution de 79 et une autre, Shahrakeh Pardis, qui s'est développée dans un périmètre défini et selon une planification préétablie.

Eslâmshahr : Située dans le sud de Téhéran, sur l'ancien village de Qâsem Abâd-e Shâhi, elle symbolise dans les années 1960, l'émergence d'une banlieue nouvelle et spontanée. Plus de quarante ans après et en 2006, cette ville désormais ayant une identité administrative compte près de 447 000 habitants, est devenue la capitale d'un échelon administratif (Shahrestân).

Suite à la croissance démographique interne de Téhéran, cette banlieue s'est peuplée dans un premier temps par des familles établies depuis souvent plus de dix ans, dans les taudis et quartiers misérables du sud de Téhéran qui pouvaient enfin accéder à la propriété en raison de la création des lotissements et leurs prix modérés. Ensuite, la mobilisation révolutionnaire puis le désordre post-révolutionnaire et la guerre ont fait venir des migrants qui se sont rajoutés à la population des banlieues. La périphérie s'offre alors comme un compromis acceptable pour les immigrants ruraux et provinciaux mais aussi pour ces classes urbaines déshéritées. Eslâmshahr s'est progressivement structurée sous la République islamique. Néanmoins, son identité restait marginale par rapport à la capitale et c'est d'ailleurs la raison pour laquelle les mouvements sociaux les plus importants et des émeutes en 1992 et 1995 ont eu lieu dans cette dernière.

Eslâmshahr est caractérisée par sa forte identité Azeri (les turcs d'Iran). L'ethnicité et la particularité linguistique-dont résulte leur bilinguisme voire trilinguisme- est à l'origine de la formation des associations locales telle que les heyat dont la vocation est au départ, religieuse, mais qui forment surtout des réseaux de solidarité et de socialisation. Les femmes sont souvent à l'origine des initiatives pour la gestion locale de leur quartier même si elles sont nombreuses à travailler à l'extérieur.

La ville frappe également par la jeunesse de sa population. Les habitants d'Eslâmshahr sont en grande majorité ouvriers et petits employés des secteurs public et privé et près d'un tiers sont petits commerçants et artisans. La moitié de la population a un revenu équivalent à un salaire d'employé subalterne de l'administration à Téhéran mais avec cette différence qu'à Eslâmshahr la majorité de la population est propriétaire de sa maison grâce à un apport personnel complété par un emprunt le plus souvent familial<sup>1</sup>. Les familles sont nombreuses mais selon les enquêtes effectuées par un chercheur iranien, les conditions de confort sont bonnes<sup>2</sup>. Dans l'ensemble il s'agit d'une population qui, à l'échelle iranienne, fait partie de la couche subalterne de la classe moyenne sur le plan économique. Les appartenances ethniques, communautaires et parentales permettent souvent aux habitants d'Eslâmshahr de constituer des réseaux de solidarité et contribuer ainsi à une économie de survivance. « Dans le cas de certaines ethnies, le partage d'une même langue (notamment pour les turcophones) avec des populations d'origine différente, y compris urbaine venue de Téhéran, est un facteur supplémentaire de cohésion sociale et d'identification à l'espace habité »<sup>3</sup>.

L'organisation spatiale des quartiers est en partie le résultat de leur souhait de reconstruire des réseaux fondés sur des identités collectives.

Ainsi héritière des cultures urbaine et rurale, traditionnelle et moderne, animée par la rencontre du communautarisme et la citoyenneté, Eslâmshahr a pu passer en trente ans d'un espace marginal spontané à une banlieue autonome vis-à-vis de la capitale téhéranaise et dotée d'une identité administrative à part entière. Elle est néanmoins considérée, depuis plus de dix ans, par les autorités iraniennes comme la ville où le feu de contestation, selon une expression iranienne, reste allumé sous les cendres !

#### Villes nouvelles et la mise en place des complexes résidentiels

Deux périodes importantes de l'avant et après révolution islamique de 1979 avec deux objectifs différents ont marqué la mise en place des complexes résidentiels qui ressemblaient pour certains aux fameuses gated communities : alors qu'avant la révolution leurs objectifs de mise en place correspondaient aux finalités politiques et militaires, la période postrévolutionnaire,

---

<sup>1</sup> Voir Nouchine YAVARI D'HELLENCOURT, « Immigration et construction identitaire en milieu péri-urbain à Téhéran : eslâm-shahr », in *Cemoti*, n° 24 - Métropoles et métropolisation.

<sup>2</sup> "Eslâm Shahr, un nouveau type de banlieue à Téhéran", *Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien*, n° 21, 1996, pp. 251-270.

<sup>3</sup> Nouchine YAVARI D'HELLENCOURT, *op. cité*

caractérisée par une urbanisation intense, s'est fixée comme objectif de combler le manque de logements.

A Téhéran, ces villes nouvelles ont été élaborées dans les parties périphériques et concomitantes à l'émergence des banlieues. Pour éviter les constructions anarchiques et le mitage complet de la zone rurale, des villes nouvelles (shahrak) financées le plus souvent par les administrations et les coopératives de logements, abritent des dizaines de milliers de personnes à trente ou quarante kilomètres du centre.

A trente kilomètres au nord-est de Téhéran, la cité de Pardis financée majoritairement par les coopératives abrite plus de 30 000 personnes, en majorité des enseignants et des fonctionnaires, sur un très beau site au pied de la montagne et relié à Téhéran et au nord de l'Iran par deux grandes autoroutes. Elle a été conçue vers le milieu des années 90 pour contribuer à la réduction de la population de la capitale. Elle est constituée de 4 phases et un axe central autour duquel se déroulent les services et les activités urbaines. Cet axe est en réalité le lieu des passages des voitures et le piéton n'y trouve pas sa place. Une certaine homogénéité marque l'architecture de cette cité qui s'apprête à la confusion pour les habitants et les personnes de passage.

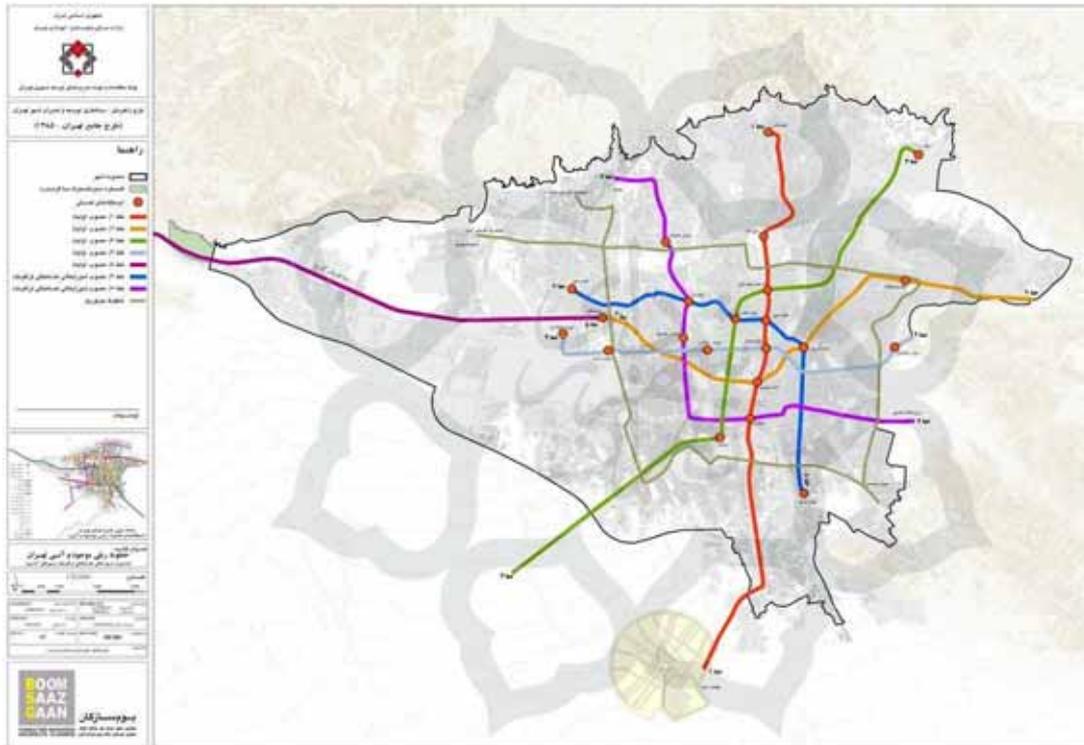
La construction de certains immeubles est achevée alors que d'autres sont en voie de construction. Ceci renforce une impression de vide en raison de l'importance des espaces vacants. La cité ressemble davantage à un atelier plus qu'à une ville et ce depuis plus de dix ans. La proximité de la cité vis-à-vis de Téhéran a donné lieu à des mouvements pendulaires importants de ses habitants qui pour la plupart travaillent à Téhéran et souhaitent un jour y retourner. Ils ont opté pour la cité seulement en raison du prix modéré des logements. Les départs permanents empêchent la construction du sentiment d'appartenance et de relation entre les voisins. Dans l'ensemble l'étude de cette cité par des sociologues iraniens montre que cette nouvelle cité, en raison de sa forme urbaine, son architecture homogène et ses critères d'attractivité pour les habitants, souffre depuis dix ans de l'absence du lien social et de sentiment d'appartenance de ses habitants.

L'expérience de la cité de Pardis est souvent citée aujourd'hui par les spécialistes urbains comme exemple d'un projet pour lequel aucune réflexion n'est faite autour des besoins sociaux de l'homme. Ce débat est d'autant plus virulent que le Président Ahmadinejad, depuis le début de son deuxième mandat, insiste sur la nécessité de réduire la population de la capitale jusqu'à déplacer une grande partie de la population et certains ministères et organisations publiques.

### **Conclusion et perspective**

Depuis la Révolution islamique, Téhéran est entouré d'une véritable banlieue, composée de villages habités et des lotissements en forme de complexes résidentiels et qui sont passés en trente ans de l'état de terrain vague ou de villages à celui d'agglomérations atteignant, parfois 400 000 habitants. Ce n'est qu'en 2001 qu'un nouveau plan d'urbanisme fut

réalisé comprenant la conurbation téhéranaise dans son ensemble-les terrains urbanisés et les villes-, nommé le Grand Téhéran. L'objectif premier de ce plan consiste à mettre en place de lourdes infrastructures de transport afin de relier facilement la capitale à ses banlieues.



Le réseau de métro à Téhéran

La carte ci-dessus montre le réseau du métro existant et les lignes qui vont se rajouter à celui-ci selon le master plan de 2001. Il montre clairement le développement de la ville vers le sud et l'ouest de Téhéran.

L'émergence des banlieues autour de Téhéran a été dans un premier temps le résultat de la redistribution de la population dans la région urbaine, avec notamment le départ des habitants des quartiers du centre et du sud de la ville vers de nouveaux logements, plus spacieux et moins chers situés en banlieue. La croissance de la population à Téhéran surtout après la Révolution islamique a contribué à l'extension de la ville et au développement des banlieues. Cette réalité économique a été accentuée par les transformations du centre de la capitale, marquée notamment par l'interdiction d'y circuler le matin en voiture particulière. Les habitants ont progressivement quitté ces quartiers dont les fonctions de service s'affirment fortement.

La différence des deux cas présentés montre l'importance des nouvelles formes de socialisation dans ces nouveaux lieux : alors que le premier a réussi, certes au bout de trente années, à se forger une identité

commune le deuxième peine à former un sentiment d'appartenance pour ses habitants et s'est transformé en une cité-dortoir dépendante de la capitale.

Le cas d'Eslâmshahr montre à quel point les habitants de cette ville souhaitent sortir de la représentation collective de l'habitant du Téhéran qui les placerait au bas de l'échelle socio-spatiale qui structure les mentalités dans la capitale iranienne. Ce type de banlieue forme un nouvel espace social assez homogène associant les héritages ruraux et urbains et dans une perspective nouvelle de participation civile. Ces banlieues existent aujourd'hui à Mashhad, Ispahan et Tabriz et contribuent à la constitution d'une nouvelle bourgeoisie iranienne en quête de ses droits sociaux fondamentaux.

La vision actuelle des décideurs politiques de Téhéran n'est pas tellement différente de celle de Victor Gruen et Abdolaziz Farmanfarmaian pour qui la voiture jouait un rôle important dans la planification de la ville. Téhéran et ses banlieues se sont développées selon une logique de tout-voiture. Bien qu'une tendance opposée mette l'accent sur la mise en valeur des quartiers anciens par la création des itinéraires piétons existe aujourd'hui dans les débats (voir les travaux de l'Observatoire urbain de Téhéran rattaché à l'Institut français de recherche en Iran), l'extension des autoroutes promeut le développement de l'usage de la voiture.

Ceci pourrait être remis en cause :

Premièrement, l'Iran est aujourd'hui frappé par des sanctions internationales très sévères. De plus en plus les sociétés étrangères refusent de vendre de l'essence à l'Iran. L'usage de l'essence au prix public a été rationné selon un système de quota par voiture et ceci a obligé les familles, notamment les plus modestes, d'abandonner la voiture ou du moins d'être plus modérées dans son utilisation dans un pays où 80% des revenus proviennent des ressources d'hydrocarbures. Le report de celui-ci commence à se faire sentir sur les réseaux de transport collectif ainsi que l'amélioration de ce dernier (développement du métro, changements des bus, création des couloirs BRT (Bus rapid transit), mise en place des voitures collectives de grand volume à l'image des Dolmush en Turquie...).

Deuxièmement, le gouvernement du Président Ahmadinejad s'est obstiné à réduire la population de la capitale. Les raisons avancées sont diverses. Certains supposent qu'il s'agit d'une volonté politique de vider la capitale des opposants car les événements qui ont suivi l'élection présidentielle de 2009 ont montré à quel point cette ville pourrait représenter un danger aux yeux du régime. Néanmoins, la première explication de cette décision est fondée sur le fait que Téhéran est situé sur une zone sismique très développée qui risque à tout moment de faire trembler la capitale. Sous la pression du gouvernement, certaines instances publiques ont déjà été transférées dans les villes de province.

Mais l'histoire de la capitale bicentenaire montre que le centralisme iranien n'est pas très éloigné du modèle jacobin français. Ainsi même si le Grand Téhéran pourrait connaître dans les années à venir un ralentissement

dans son développement et même si le scénario du transfert de la capitale à une autre ville voit le jour, Téhéran restera au moins une grande capitale culturelle et économique de première importance dont la population dépasse largement celle des autres villes.

**Amin Moghadam**

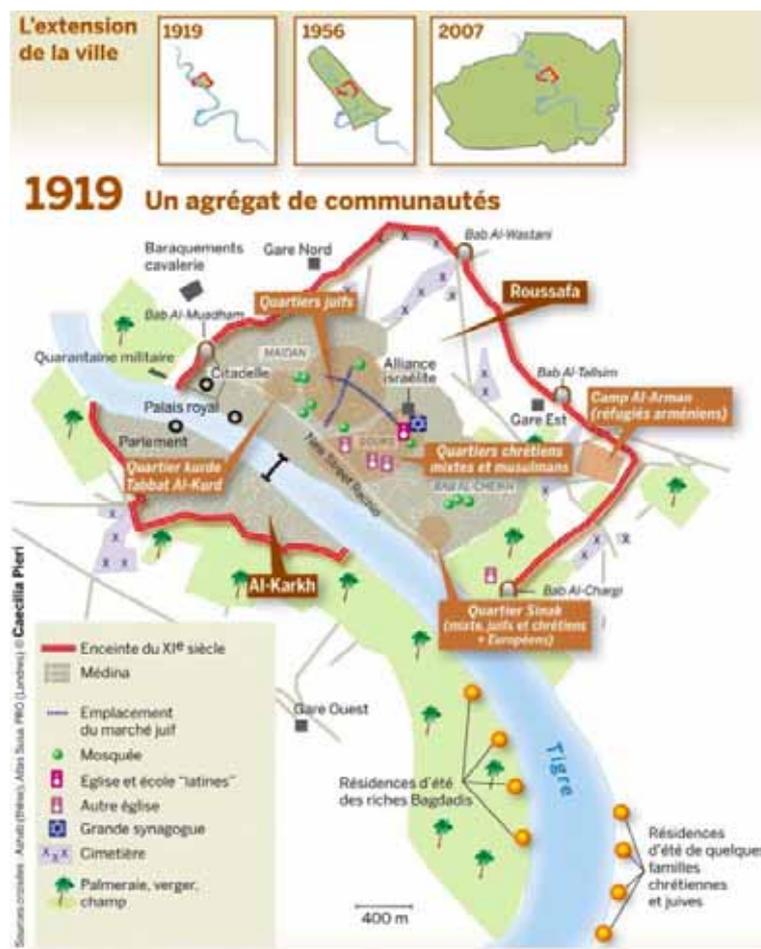
### Bibliographie

- HOURCADE, B. “ *Téhéran 1978-1989 : crise dans l’Etat, la capitale et la ville* ”, *Espaces et sociétés*, 65, 1991, pp. 2-38.
- HOURCADE, B. ET KHOSROKHAVAR, K. “ *L’habitat révolutionnaire à Téhéran, 1977-1981* ”, *Hérodote*, 31, 1983, pp. 62-83.
- NOUCHINE VAVARI D’HELLENCOURT, « *Immigration et construction identitaire en milieu péri-urbain à Téhéran : eslâm-shahr* », in *Cemoti*, n° 24 - Métropoles et métropolisation.
- ESLÂM SHAHR, « *un nouveau type de banlieue à Téhéran* », *Cahiers d’études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien*, n° 21, 1996, pp. 251-270.
- ZANGANEH SHAHRAKI, S., (2007). “*The analysis of Tehran urban sprawl and its effect on agricultural lands, M A Thesis in Geography and Urban Planning*”, University of Tehran ,(en Persan).



### 3. BAGDAD : l'urbanisme en situation de conflit

Au début du XX<sup>e</sup> siècle, Bagdad n'est qu'une bourgade de 100 000 habitants, capitale de trois provinces de l'empire Ottoman, avec les apparences d'une médina traditionnelle. L'éclatement de l'empire Ottoman (1299-1929) redessine la nouvelle capitale que sera la Bagdad moderne. Divisée par les deux rives de Tigre et Euphrate, la ville de Bagdad a connu depuis ses premières années des catastrophes naturelles et des années de conflits confessionnels et armés qui ont marqué son paysage. Surnommée « la ville menacée », située sur une zone inondable, elle s'est néanmoins considérablement développée depuis plus de 50 ans malgré les défis qu'elle a dû relever pour ce faire.



Bagdad en 1919 composée de plusieurs communautés Source : Caecilia Pieri

Ainsi avec le premier mandat britannique en 1920, la ville de Bagdad sort de ses murs pour répondre aux besoins coloniaux anglais. Néanmoins, l'hostilité de la population irakienne envers le mandat britannique oblige les autorités britanniques à penser à une nouvelle stratégie et à faire de la ville le symbole d'un Irak réunifié, et qui allait en apparence s'orienter vers l'indépendance. C'est suivant cet objectif que les anglais ont choisi un site pour la construction d'une ville ex-nihilo qui allait être la Bagdad moderne. Ainsi la ville et l'architecture deviennent « vecteurs et miroirs du pouvoir, levier de l'économie et instrument de contrôle social voire sociétal »<sup>1</sup>.

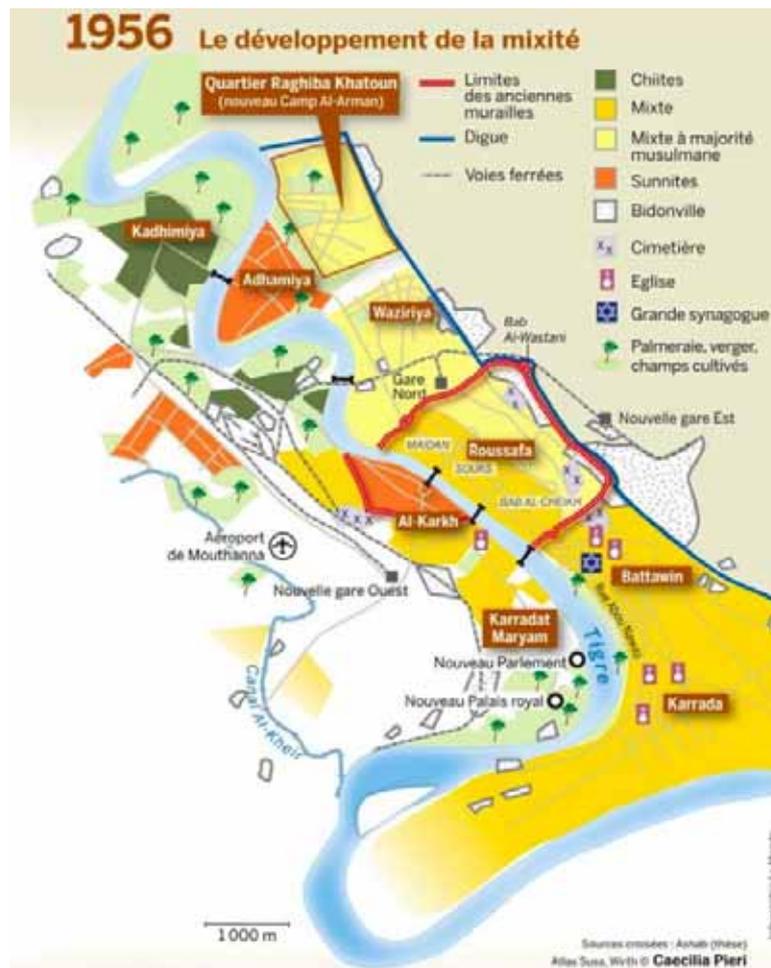
Dès les premiers mois, l'administration britannique a fait construire une digue qui a ouvert la voie à l'extension de la ville. Un nouveau site est choisi pour la construction d'une « ville nouvelle » et différente de l'ancienne Bagdad dans sa fonction et dans sa morphologie où se concentrent les clubs, les aérodromes, les espaces de socialisation britannique et les ateliers de chemin de fer. La ville ancienne reste intacte mais subit un processus de rationalisation des quartiers notamment par le biais de la création d'adresses individualisées et de la numérotation des maisons.

La découverte du pétrole en 1927 et l'indépendance en 1932 accélèrent le rythme de l'étalement urbain notamment en raison de la conquête de nouveaux sites d'urbanisation et du recul de la menace des inondations, de même que de la forte pression migratoire (exode rural). Ainsi, le centre-ville se paupérise car les anciennes maisons sont peu à peu occupées par les migrants venus de tout le pays. L'image actuelle du centre-ville trouve ses origines dans la transformation des fonctions d'un type de maison traditionnelle, appelé Shanashil, dans lequel les familles étaient situées au premier étage et les commerces au rez-de-chaussée. Suivant le même principe, l'urbanisme sur pilotis de béton importé d'Europe se développe vers la fin des années 1930. Le renouvellement des formes d'habitat par une réinterprétation des formes anciennes et l'importation de modèles occidentaux nouveaux participent à la transformation de la ville ancienne.

De nouvelles percées marquent aussi le paysage urbain et divisent la ville à travers ses différences socio spatiales : au centre, les démunis habitant les maisons anciennes d'un côté et de l'autre les maisons individuelles cossues à proximité desquelles se développe aussi une sorte de bidonville appelée Sarifait, qui entretiennent des relations d'interdépendance du fait du développement d'une population dédiée aux activités de service pour les quartiers aisés. Alors qu'auparavant les quartiers étaient divisés en fonction des appartenances confessionnelles, dorénavant ce sont des facteurs socioéconomiques qui permettent aux familles, souvent aisées, de différentes religions de se rassembler dans un même quartier alors que les pauvres s'entassent dans des quartiers complètement marginalisés par l'urbanisation intensive.

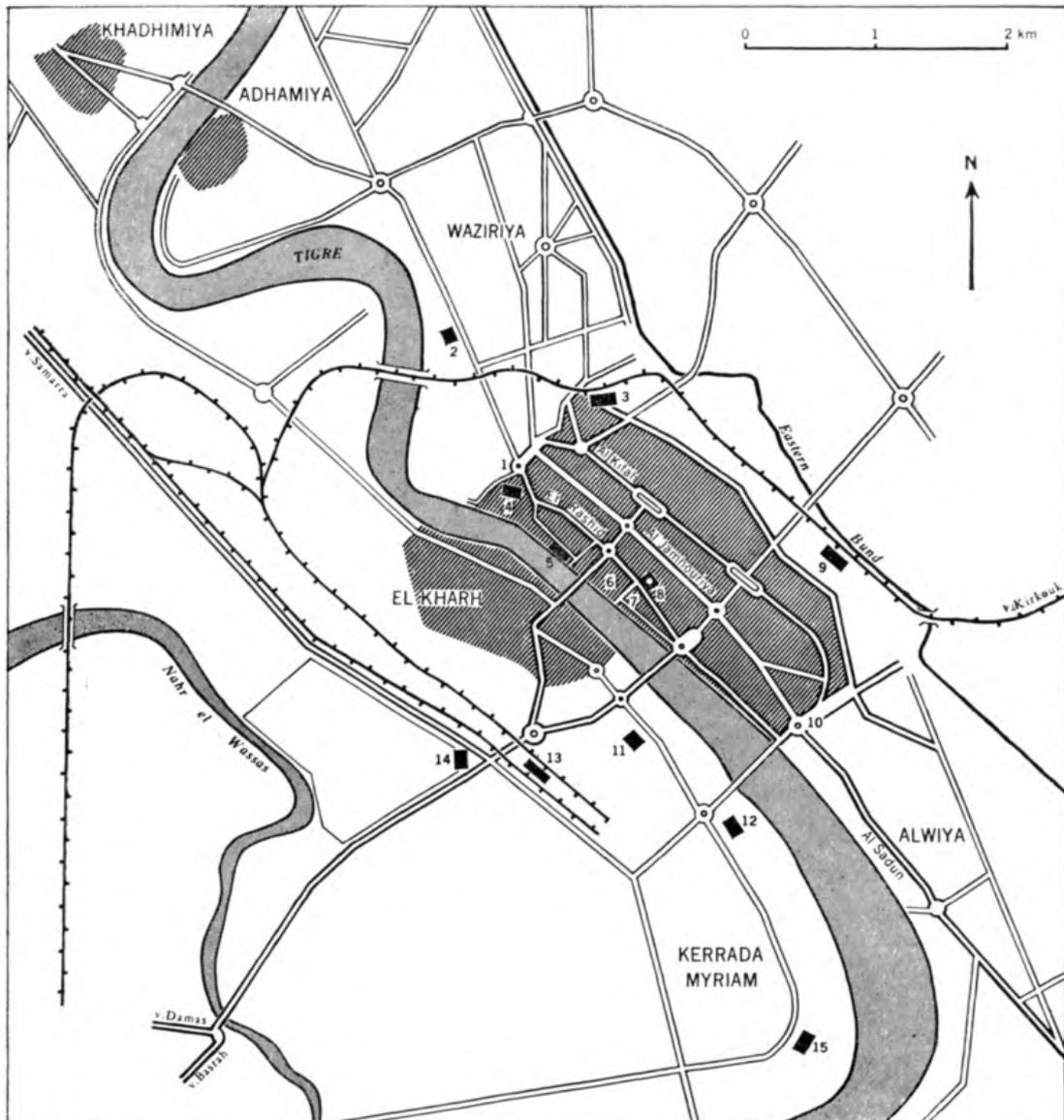
---

<sup>1</sup> Caecilia Pieri, « Bagdad 1921-1932, entre tutelle colonial et souveraineté nationale », *Architecture coloniale et patrimoine, Expériences européennes, INP/somogy, Paris 2005.*



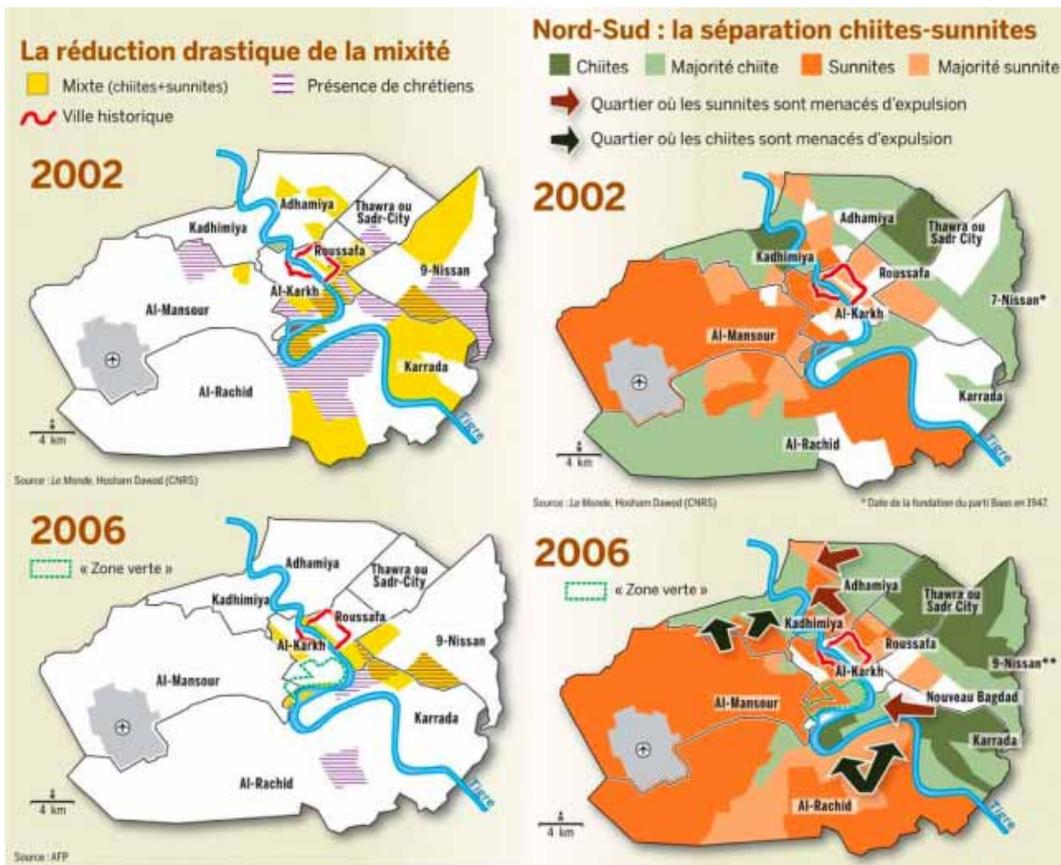
L'extension de Bagdad 1919-1956

Plusieurs plans directeurs ont été mis en place dans les années 1950 mais aucun n'a vraiment abouti en raison de l'instabilité politique et notamment de la révolution de 1958 et la mise en place de la république. Une nouvelle classe d'officiers et de professions libérales se sont logés dans des lotissements. De même, les urbanistes ont créé le quartier de Thawra, plus tard nommé Saddam-city et aujourd'hui rebaptisée en Sadr-city, sur le modèle de quadrillage pour les déshérités. Dès les années 1950, le rythme de l'urbanisation s'est accéléré et la population est passée de 500 000 habitants en 1950 à près de 8 millions aujourd'hui. Le parti Bass (1968-2003) élabore une politique urbaine assez complexe et procède à l'industrialisation de la ville par la création de grands axes, d'un nouveau centre moderne au sud et de cinq municipalités de part et d'autre de Tigre.



Bagdad dans les années 1960, les parties centrales et les banlieues proches Source :  
Marthelot Pierre, . Bagdad Notes de géographie urbaine In: Annales de Géographie.  
1965, t. 74, n°401. pp. 24-37.

La politique de marginalisation des chiites par Saddam Hussein a consisté à déplacer des communautés entières et à réserver l'acquisition de biens immobiliers aux natifs de Bagdad. La séparation confessionnelle par le biais du zonage a été l'objectif principal de la programmation urbaine de Saddam Hussein et malgré la chute de ce dernier et l'arrivée des américains en 2003 ce caractère n'a cessé de se renforcer. Le Tigre, comme frontière physique, a été instrumentalisé pour marquer davantage la séparation des communautés. Bagdad concentrerait aujourd'hui 17 % de la population irakienne.



Séparation par confession à Bagdad ©Le Monde 11.04.2007

La caractéristique qui a marqué la ville depuis 2003 est certainement la présence militaire américaine. La limitation de l'accès à certaines zones pour des mesures sécuritaires et la construction de murs entre les quartiers abritant les membres de confessions différentes sont des résultats de la stratégie américaine à Bagdad.



Les murs de Bagdad, autour d'Adhamiya (zone chiite), d'une partie de Mansour (zone sunnite), et de la "Zone verte" américaine. ©Arte - Le dessous des cartes 8.03.2007

En effet, les conflits entre les communautés ont amené l'armée américaine à construire des murs entre notamment les quartiers chiites et sunnites au nom de la protection des populations. Cela a bien sûr aggravé la séparation entre les habitants de Bagdad. Bien qu'en 2009 le gouvernement et la municipalité aient prévu le démantèlement de tous les murs, en 2010, le premier ministre Nouri al-maliki a néanmoins annoncé la construction d'un mur tout autour de la capitale sous l'autorité du Commandement des Opérations de Bagdad (COB) pour empêcher les terroristes de pénétrer dans la ville et prévenir l'afflux d'armes, d'explosifs et de voitures piégées. Programmé pour 2011, ce mur encerclant la ville aura ainsi huit points de passage équipés de caméras de surveillance et de systèmes de contrôle très sophistiqués. Ce projet est fortement contesté par les minorités sunnites qui y voient le déploiement d'une politique de marginalisation des quartiers sunnites limitrophes de la capitale.



Les quartiers de Bagdad ©Globalsecurity.org

La présence des milices, des groupes terroristes, de l'armée américaine, des conflits interconfessionnels donne à Bagdad l'aspect d'une ville en guerre.

Les miliciens, les mouvements insurrectionnels et la force militaire en parallèle aux stratégies individuelles et collectives des citoyens participent aujourd'hui à la transformation de la ville.

La mise en place de check-points par les miliciens et le contrôle des points d'accès à la ville sont des expressions de l'appropriation d'un quartier ou d'un territoire par ces derniers. Sous prétexte de protection, le territoire milicien devient un territoire militaire en milieu urbain où se regroupent les décideurs et les armements depuis lequel se déploient les actions menées dans l'ensemble de la ville. L'espace est fortement contraint par la présence armée en milieu urbain. Par ailleurs, la ville devient aussi espace de propagande lorsque les quartiers dominés par des miliciens se couvrent d'affiches, d'inscriptions et de graffitis. L'assise territoriale des milices à Bagdad témoigne de l'incapacité des autorités de contrôler l'ensemble de la ville et d'assurer sa sécurité. Les miliciens ont pris le contrôle de quartiers entiers de la ville.

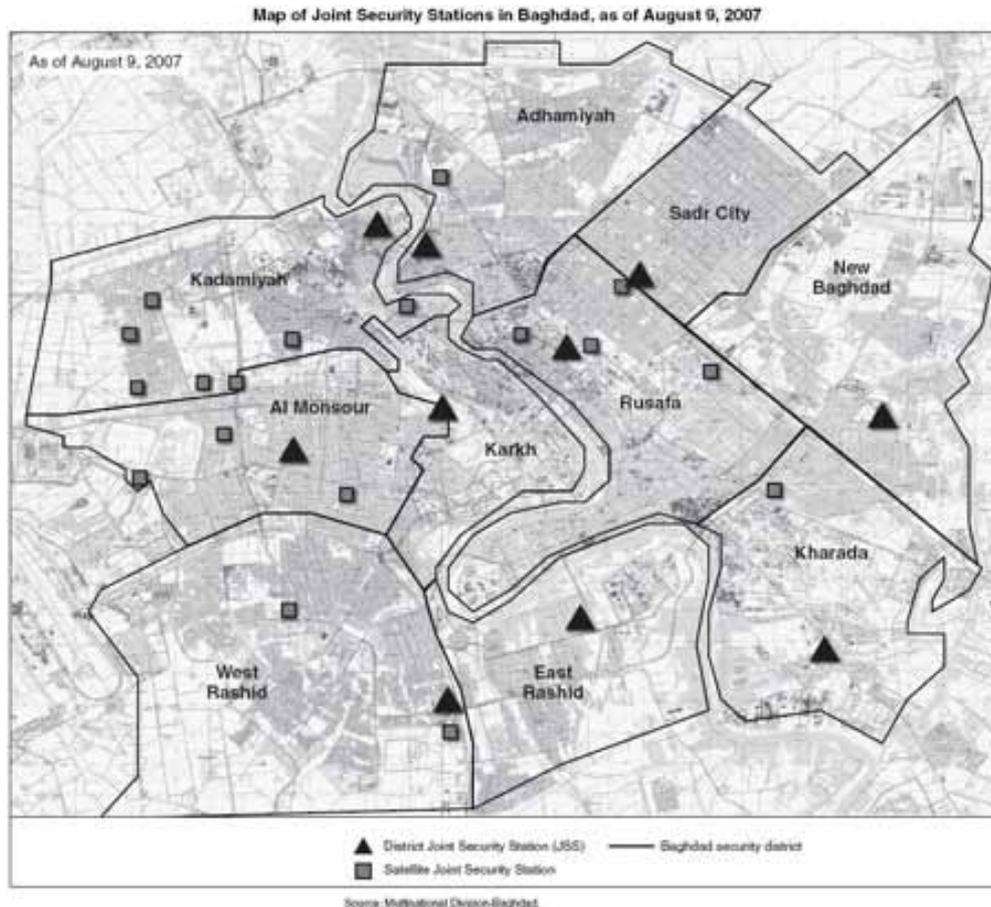
Les mouvements insurrectionnels, sous forme de guérilla urbaine, participent aussi aujourd'hui à la déstabilisation de la ville par le biais des attentats avec l'objectif de renverser le pouvoir en place. Depuis 2003, les attentats se sont multipliés et témoignent de la force de la présence insurrectionnelle en milieu urbain.

La réponse militaire face à l'insécurité entretenue par les groupes mentionnés consiste en une stratégie de sécurisation extrême dont la construction des murs est une expression. La territorialisation des dispositifs de contrôle et de sécurisation, comme les patrouilles militaires ou les fouilles, a marqué fortement les quartiers dont chacun possédant désormais une base militaire.

Des zones « hyper sécurisées » participent à la fragmentation de la ville et mettent en danger sa cohésion socio-spatiale. La « Green Zone » est l'un de ces espaces protégés qui héberge les forces de la coalition, les instances internationales et les ambassades situées dans le centre de Bagdad, où habitent et travaillent les autorités américaines. Ironie de l'histoire, les anciens palais comme le palais présidentiel de Saddam Hussein se trouvent également dans cette partie de la ville. Les principes d'un Gated community s'appliquent à cette zone qui peut être complètement indépendante du reste de la ville et vivre en autarcie (présence d'hôpitaux, par exemple).

Appelée également « The Bubble » (la bulle en française), entrées et sorties se font souvent accompagnées de voitures blindées ou sous escortes armées. La zone est complètement protégée par des barbelés, des points de contrôle armés et des tanks Abraham M1. Cette hyper sécurisation par l'armée américaine a souvent été critiquée par les irakiens et les diplomates des autres pays. Dans le centre ville de Bagdad existe ainsi une cité complètement coupée de la réalité de la vie urbaine du reste de la ville ; ce que des responsables américains de la sécurité appellent dans le jargon « la zone rouge » ! Ce cloisonnement a été critiqué même par les analystes américains

qui considèrent que non seulement ces murs participent à la fragmentation de la ville et à la fracture profonde qui existe entre américains et population irakienne, mais en plus ils témoignent de la menace que représentent les attaquants qui cloisonne les américains dans une enclave coupée de la réalité et limite leur contrôle sur la ville<sup>1</sup>.



Le dispositif militaire dans la ville de Bagdad en août 2007  
©Global Security

Dans d'autres quartiers de la ville, la sécurisation est moins forte et se limite à des bases militaires à partir desquelles des patrouilles sont mises en place, en réseau les unes avec les autres. L'ensemble de ce déploiement militaire a peu à peu transformé la ville de Bagdad en une ville militarisée qui a néanmoins ses habitants et ses pratiques quotidiennes. Ces derniers à leur tour se voient obligés d'adapter leur rythme de vie, leurs pratiques spatiales.

Les déplacements et mobilités des habitants pour des fins de survie (rester en vie, manger, approvisionnement quotidien...) s'accroissent souvent dans des situations de conflit. C'est la manière dont ils participent à la recomposition territoriale de la ville. Une « reconstruction » liée à l'instant de vie se développe parallèlement à la destruction entretenue par les forces

<sup>1</sup> After Najaf: The Emerging Patterns of Combat in the Iraq War" Anthony H.

armées, les mouvements insurrectionnels et les milices. Ces dernières, sous prétexte de protection, sont aussi à l'origine de déplacement de familles. Ainsi, même si le besoin de protection ne légitime pas forcément l'action de ces groupes armés aux yeux de la population civile, les familles sunnites se déplacent dans des quartiers protégés par des milices sunnites et des chiites dans ceux protégés par les milices chiites. La disparition des quartiers mixtes et la fragmentation urbaine physique et sociale résultent de l'ensemble de l'action des acteurs armés et civiles en situation de tension urbaine.

### **Conclusion**

La ville de Bagdad est aujourd'hui sujette à un processus de fragmentation socio-spatiale qui remet en question le cadre urbain traditionnel en tant que base d'une mémoire et d'un projet collectifs. Depuis la chute de la dictature baasiste après l'invasion américaine de l'Irak en 2003, la minorité sunnite a été exclue des principaux leviers du pouvoir à Bagdad. Elle menace de relancer la spirale de la violence, si l'ancien Premier ministre, Iyad Allaoui, arrivé en tête des élections législatives du 7 mars dernier, n'est pas associé au prochain gouvernement, dont la mise en place traîne dangereusement. La « reconstruction » imminente, de l'après-guerre pourrait accentuer la ségrégation actuelle et constitue l'enjeu principal pour Bagdad : certaines familles de Bagdad n'ont pas été touchées par les conflits, d'autres ont bénéficié des mesures de reconstruction. Ainsi, des zones souvent défavorisées et en périphérie de la ville souffrent toujours de l'insécurité urbaine. Il serait difficile d'établir une justice socio-spatiale dans les années à venir entre ces différents quartiers. Ces derniers pourraient aussi devenir des lieux de radicalisation en raison de la frustration quotidienne qu'ils vivent par rapport au reste de la ville. Les déplacés qui pour diverses raisons ne peuvent plus retourner dans leur habitat d'origine constituent aussi un enjeu majeur pour la ville. A l'image des SDF, livrés à eux-mêmes par le pouvoir en place, les déplacés deviennent des acteurs semi-visibles de la ville qui, pour leur survie, pourraient aussi trouver à s'exprimer dans des réseaux de violence urbaine ou même dans des groupes d'opposition armés<sup>1</sup>. Un urbanisme unificateur, en opposition à l'urbanisme de distanciation actuelle, semble une donnée fondamentale pour le maintien de la paix dans le Bagdad de demain.

**Amin Moghadam**

---

<sup>1</sup> La situation des certains étrangers dans des villes européennes n'est pas très éloignée de la situation décrite pour les déplacés à Bagdad. A cet égard, les Afghans de Paris sont devenus des citoyens non-reconnus de la ville qui pourtant ont une grande mobilité urbaine et de fait de la non pris en charge par les autorités françaises se voient obligés de s'impliquer dans des groupes terroriste tel que le groupe d'opposition au régime iranien et de nature terroristes, des Mujahedin de Khalgh.

## Bibliographie

- MARTHELOT PIERRE. « *Bagdad Notes de géographie urbaine* ». In: *Annales de Géographie*. 1965, t. 74, n°401. pp. 24-37.
- CAECILIA PIERI, « *Bagdad 1921-1932, entre tutelle colonial et souveraineté nationale* », *Architecture coloniale et patrimoine, Expériences européennes*, INP/somogy, Paris 2005.
- [www.globalsecurity.org](http://www.globalsecurity.org)

#### **4. ISTANBUL : de la ville diasporique à la capitale européenne de la culture**

La ville d'Istanbul avec plus de 12 millions d'habitants est une cité cosmopolite. Bien qu'en 1923, la fonction de la capitale politique ait été transférée à Ankara, elle reste sans aucun doute la principale capitale économique du pays. Istanbul est depuis des siècles la ville diasporique malgré la tendance à homogénéisation qui l'a marquée de temps à autre. Les migrations internes au territoire anatolien, les migrations régionales et internationales, sa position entre l'Occident et l'Orient ont participé au fait qu'elle soit désignée Capitale culturelle de l'Europe en 2010. C'est à travers sa politique culturelle et sa diversité qu'Istanbul a l'intention de justifier l'entrée de l'ensemble de son territoire national, pourtant très hétérogène et différent de la capitale économique, dans l'espace européen. Cette dure besogne n'est pas au détriment de ses relations avec l'Orient car elle rassemble aussi des peuples iraniens, arabes et Kurdes et participe ainsi à la géopolitique nationale de renforcement des relations avec les frontières orientales.

D'abord le caractère multiethnique de la ville est intrinsèquement lié à son site de contact et à son rôle politique car la Byzance est l'une des limites du monde grec, avec toutes les colonies pontiques de la côte anatolienne. Appelée le « Seconde Rome », Istanbul (la Byzance) a été la ville qui dans son Grand Bazar a hébergé les fondations byzantines. Ce dernier illustre parfaitement sa dimension commerçante, multiethnique où on parle toujours plusieurs langues.

De fait des bouleversements historiques, de sa position de porte d'entrée du commerce extérieur et du tourisme international, sa population a souvent connu des mutations profondes dans sa composition culturelle, linguistique et ethnique. La diversité et le brassage sont des caractères premiers de sa population<sup>1</sup>.

Nous allons tenter d'examiner le développement de la capitale istanbuliote à travers les politiques publiques dans le domaine culturel qui résultent de sa longue tradition de ville polyglotte et multiculturelle.

Au début de l'histoire, Istanbul fut protégée par de hautes murailles des siècles durant à l'exception des Croisés latins (1204) et des Turcs ottomans (1453). Très vite, cette ville aux noms multiples est devenue le refuge de centaines de milliers de ces réfugiés/rapatriés (muhacir) ou plus pudiquement échangés (mübadil) du traité de Lausanne.

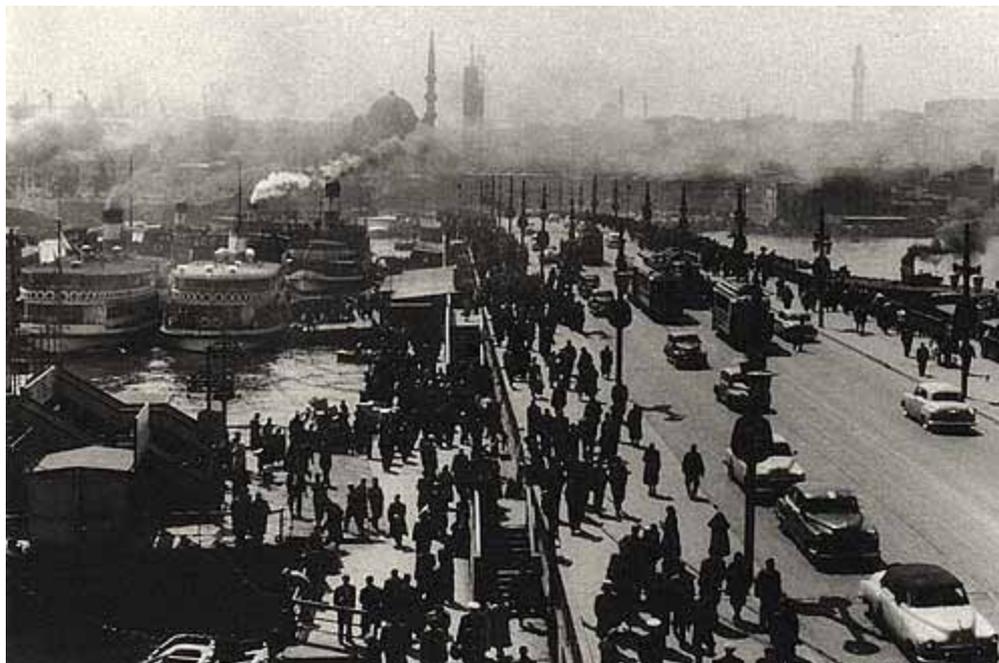
---

<sup>1</sup> Voir : Stéphane de Tapia, « Entre Europe et Asie : Istanbul, cité cosmopolite, carrefour de diasporas ? », *Espace populations sociétés [En ligne]*, 2006/1, mis en ligne le 01 avril 2008,

En 2000, selon la Municipalité, Istanbul ne comptait plus que 5 églises orthodoxes ouvertes (3 grecques, 2 syriaques), 32 églises arméniennes et 16 synagogues pour 2562 mosquées (cami), 215 lieux de culte (mescit), 119 mausolées (türbe). Istanbul, cité musulmane depuis 1453, est restée siège du Patriarcat orthodoxe œcuménique, mais elle a aussi accueilli les Juifs chassés d'Espagne en 1492, d'autres, réfugiés d'Allemagne et d'Europe centrale durant les années 1933-1945, les Polonais catholiques du prince Czartorisky (1839-1842), des Kazakhs sunnites du Xinjiang durant les années 1960 tout en étant peuplée d'Arméniens grégoriens, d'Assyro-Chaldéens arabes, d'Alévis anatoliens, de Chiites azéris d'Iran<sup>1</sup>. Il n'est pas sûr que la diversité d'Istanbul soit complètement aujourd'hui reflétée dans l'hétérogénéité des confessions.

La volonté d'homogénéisation, de turquisation et dans certaines mesures, d'islamisation marque la ville entre 1920-1990. Bien que cette dernière tendance marque toujours l'Istanbul contemporain-malgré le régime laïc-, depuis le début des années 90, Istanbul a de nouveau l'image d'une ville cosmopolite. Avant d'explorer les dynamiques culturelles de la ville, il est important de retracer rapidement son développement urbain.

Le boulevard de front de mer et trouées des grandes avenues urbaines dans les années 1950 ont commencé à dessiner l'image actuelle d'Istanbul. La ville s'est étendue sur les deux rives de la Corne d'Or, en deux villes autonomes, la gréco-turque au sud, la latine au nord (franque et génoise : Galata, Péra). Elle s'est aussi dédoublée entre « rive européenne » et « ville asiatique » (Üsküdar, Kadıköy) au long du Bosphore.



Istanbul dans les années 50, photographiée par Ara Guler

---

<sup>1</sup> *Idem*

La ville comptait 720 000 habitants en 1923 mais la volonté de transférer le pouvoir à Ankara fait décliner sa population : en 1932, elle compte 690 850 habitants, dont 445 850 Turcs musulmans, 179 665 minoritaires (nationalité turque) et 65 335 étrangers<sup>1</sup>.

Aujourd'hui Istanbul retrouve son cosmopolitisme aussi grâce à une géopolitique qui lui est favorable : Téhéran, grande capitale à sa proximité est obsolète au niveau international. Bagdad est en conflit permanent. L'indépendance des nouveaux États (Kazakhstan, Ouzbékistan, Kirghizstan, Turkménistan, Azerbaïdjan) et la réouverture des frontières internationales, avec la multiplication des liaisons aériennes (d'Istanbul à Bakou, Almaty, Astana, Tachkent, Ashgabad, Bishkek, Kazan, Simféropol...), avec l'émergence de politiques de structuration des « diasporas » (terme mis en avant par les autorités azéries ou ouzbèkes), Istanbul tend à devenir un nouveau relais entre ces capitales et l'Occident. Istanbul, avec son site attrayant, a aussi attiré des Français, Italiens, Allemands, Autrichiens, Hongrois etc. Comme beaucoup de villes portuaires et dans la continuité des échanges, Istanbul s'est également dotée d'importantes infrastructures aéroportuaires qui participent à sa volonté de devenir un nœud d'échange et de communication par la mer et par le ciel entre l'Asie et l'Europe.

Istanbul est surtout caractérisée par sa tolérance où les femmes musulmanes voilées et non-voilées se côtoient sur la grande avenue d'Istiklal et on entend le muézin alors que les bars d'homosexuels vibrent de musique techno. Byzance-Constantinople-Istanbul est alors une ville grecque, arménienne, assyro-chaldéenne, iranienne, hispanique, latine, franque, slave, ouzbèke, tatare, et bien sûr turque et kurde.

Dès 1950 avec le passage au multipartisme ainsi que la première ouverture à l'économie privée, la population d'Istanbul recommence à augmenter et explose par migration interne et croissance démographique. Il y a donc de fait deux types de cosmopolitisme : l'un, qui peut être qualifié d'endogène, est lié aux populations autochtones de l'Anatolie (souvent transfrontalières, comme les Kurdes et les Arabes), l'autre, que l'on dira exogène, est de retour avec le développement récent de la métropole économique. Ainsi Istanbul joue sur les deux cartes : d'une part l'intégration à l'Europe, son premier fournisseur et premier client de son économie et d'autre part devenir sur la carte eurasienne l'acteur majeur du fait de sa position géographique et géopolitique trans-asiatique.

---

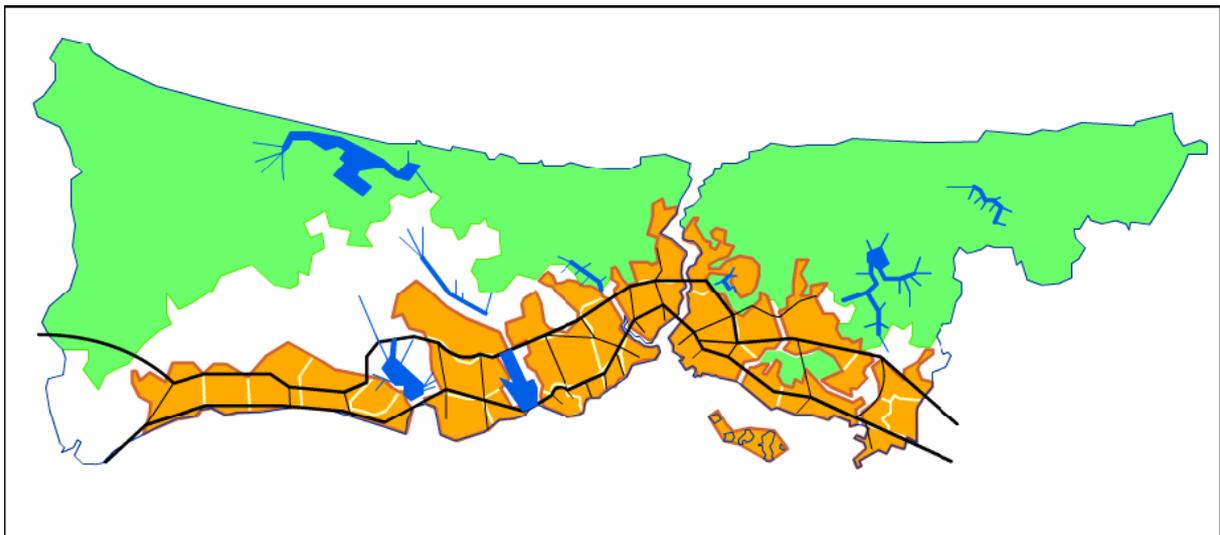
<sup>1</sup> MANTRAN Robert (dir.) (1989), *Histoire de l'Empire ottoman*, Paris, Fayard.

### *Dynamiques contemporaines*

Dès les années 1950 et avec le passage au multipartisme, la libéralisation économique avec les premières entrées de capitaux américains et européens qui font reprendre la première place dans l'économie privée turque, Istanbul semble regagner sa gloire du passé.

Les entreprises dans tous les domaines se multiplient attirant un nombre croissant de migrants internes. Istanbul devient le premier port et premier aéroport international du pays avec notamment la création du siège social et du hub de Turkish Airlines, née en 1933. C'est aussi par ces moyens qu'elle se transforme en principale porte du tourisme étranger.

Le milieu des années 1980 est marqué par la grande mutation économique. Le tissu urbain actuel a émergé à 80 % après cette date ; l'industrie turque s'oriente résolument vers l'exportation, et cette révolution économique s'accompagne d'une révolution touristique. Istanbul devient progressivement un lieu de commerce international. En parallèle à cela, les cinq cent mille petits vendeurs de rue envahissent la ville et créent la « movida stambouliote ».



La forme urbaine d'Istanbul prévue pour 2020  
source : IBB Istanbul Municipality

Pendant la même période, l'effondrement de l'URSS et l'émergence des Républiques turcophones de même que la guerre Iran-Irak ont eu un impact important sur la ville. Istanbul devient une plaque tournante de nouveaux flux migratoires et de nouvelles mobilités, une ville où transite tout type de commerce formel et informel y compris celui des prostituées ainsi que des touristes iraniens et centrasiatiques en soif de consommation et de revente de produits occidentaux

Les plazas (groupes de gratte-ciel de verre et de béton, dont un nombre croissant d'hôtels internationaux) se multiplient vers Levent et Etiler, sur la crête au-dessus de la rive européenne du Bosphore. C'est comme ça qu'Istanbul avec les nouvelles présences des slaves, des balkaniques, des iraniens et des occidentaux redevient cosmopolite



Quartier de Levent

La réouverture au monde, l'affaiblissement de la politique de turquisation avec une focalisation sur l'idée de l'Etat-nation ont aussi changé les modes de vie et de création artistique. Les identités se sont multipliées et la ville est devenue le laboratoire d'hybridation des identités.

Istanbul est désormais reliée à l'ouest par l'axe routier privilégié de communication vers l'Europe et à l'est à Damas, Bagdad et Téhéran (par le billet d'une autoroute). La voie ferrée transfrontalière est rétablie entre Kazakhstan, Machhad en Iran, Ashgabad, la capitale de Turkménistan avec prolongation en cours vers Bander Abbas sur le golfe Persique.

### ***Istanbul capitale européenne de la culture en 2010***

C'est dans ce contexte qu'Istanbul fut déclarée en 2006 la capitale européenne de la culture pour l'année 2010. Initié en 1983 par Melina Mercouri alors ministre de la culture grecque, le programme européen des

capitales de la culture a pour but de rassembler les citoyens européens autour d'héritages culturels communs symbolisés par les villes choisies. Istanbul a bien sûr mis en avant sa situation géographique exceptionnelle de "pont entre Orient et Europe". Le culturel devient ainsi un instrument de valorisation des territoires<sup>1</sup>. Depuis les années 90, la ville d'Istanbul s'est dotée d'une dizaine de musées comme Istanbul Modern en 2004 et Elgiz musée en 2008 qui ont préparé le terrain pour cette candidature.

La candidature d'Istanbul avait été présentée à la Commission européenne en 2005. Elle comportait le nom de « Istanbul, ville des quatre éléments » (la terre, l'Air, L'Eau et le feu) autour desquels le programme est construit. Cette candidature représentait surtout une stratégie particulière pour les autorités turques de renforcer la volonté d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne. Il est intéressant de savoir que dès 2010 seules les villes européennes peuvent être désignées.

Le projet a été porté par les élites économiques stambouliotes avec le soutien des autorités islamiques modérées de la ville. Certaines grandes familles, qui depuis la deuxième guerre mondiale participaient activement à la création de nouvelles universités et de centres d'études, se sont transformées depuis l'an 2000 en mécènes et fondateurs de musées. Ces initiatives privées avaient été possibles pour les universités en 1982 autorisant le secteur privé à mettre en place de nouvelles universités. La fondation d'une de ces familles, IKSU, a même été en charge de conduire la saison turque en France en 2009. Ces nouveaux musées privés ont opté pour leur localisation les anciens quartiers européens comme Beyoglu, les friches industrielles du port d'Istanbul ou celles de la rive de la Corne d'Or. Le gouvernement, bien que coupé de la production artistique depuis les années 80, soutient les initiatives culturelles des grandes familles en les instrumentalisant au profit de l'image d'une Turquie désireuse d'entrer en Europe. En parallèle à cela, le gouvernement de Tayyip Erdogan affirme sa tendance islamo-conservatrice par le biais des projets de musées comme le musée de la conquête d'Istanbul où est exposée une histoire de l'identité religieuse des Ottomans.

Dans le cadre du programme, « Istanbul, la capitale européenne de l'Europe », plus de 400 projets ont été retenus pour célébrer cet événement, dans des domaines aussi divers que les arts visuels et de la scène, la musique, les arts traditionnels de même que l'éducation et la rénovation urbaine. Ainsi des manifestations artistiques sont prévues pendant douze mois pour réaffirmer le caractère multiple de la Turquie et un budget de 270 millions d'euros a été mobilisé pour attirer 10 millions de visiteurs.

Voici quelques exemples de ces manifestations :

Le projet nommé « Les Ambassadeurs ambulants d'Istanbul » consiste à former les chauffeurs de taxi à améliorer leur qualité de service pour les nationaux et surtout à mieux communiquer avec les touristes étrangers en

---

<sup>1</sup> «Une métropole promue par sa politique culturelle...privée » in, *La revue d'urbanisme*, Numéro 369, «Villes méditerranéennes », Nov-Dec 2009

visite à Istanbul. Il s'agit de formations gratuites pour les chauffeurs sur l'histoire de la ville et sa richesse. Ainsi, plus de 500 chauffeurs travaillant à l'aéroport international d'Atatürk, dans les quartiers de Beyoglu, Beşiktaş Küçükçekmece, sont impliqués dans ce projet et suivent des cours d'anglais, de « courtoisie », des relations publiques et la présentation des lieux historiques aux touristes.



Affiche pour le projet « Les Ambassadeurs ambulants d'Istanbul »

Conscient de l'importance du caractère multiculturel de la ville, les étudiants de Boğaziçi University Tourism Management ont organisé avec le soutien de la ville un forum appelé "Project Multi-culturedness from past to present: Istanbul and other 2010 European Capitals of Culture Pecs/Ruhr/Essen". Le travail qu'ils effectuent dans ce forum fait partie de leur cursus d'étude dans le domaine de la gestion. L'objectif du forum consiste à informer les communautés locales et internationales à travers des activités qui permettent de prendre conscience de l'importance de la prise en compte du multiculturalisme de la métropole avec un accent sur l'héritage culturel et l'identité historique d'Istanbul. La chambre de commerce et d'industrie d'Istanbul, les universités et les ONG financent et participent activement à ce projet.



Affiche pour le projet de la mise en valeur de multiculturalisme à Istanbul

Et enfin, le revers du décor et dans le cadre des projets de renouvellement urbain, les habitants d'un quartier nommé «Sulukule» semblent condamnés de quitter leurs maisons au profit d'un projet de renouvellement urbain. Sulukule est connu comme le quartier le plus ancien où les Roms se sont installés, venus du sous-continent indien au 11ème siècle pendant l'époque byzantine. Les habitants sont de provenances diverses (sud-est de la Turquie, côté égéenne...) et le quartier est cosmopolite.



Quartier de Sulukule

Sulukule a été classé en zone de «renouvellement urbain» et condamné à être détruit! La mairie de l'arrondissement de Fatih et l'agence pour le développement du logement (TOKI) ont signé leur accord le 13 juillet 2006 pour procéder à cette action. 571 familles sont appelées à quitter leurs

logements. Le projet de la mairie menace leur économie domestique en les délogeant, en les confrontant à des loyers plus élevés dans d'autres quartiers ou à des conditions de vie pénibles dans des bidonvilles. Le projet prévoit de reloger ces familles à quarante kilomètres de leur quartier, dans une cité, loin de toute infrastructure sociale ou de transport. La mobilisation contre la destruction du quartier a surtout été impulsée par les ONG locales (Accessible Life Association et Human Settlement Association) et quelques leaders de l'association de quartier (Association pour la solidarité et le développement de la culture rom de Sulukule). La nomination d'Istanbul comme « Capitale Culturelle de l'Europe 2010 » motive davantage la Plateforme pour réaliser son idéal de projet. Ce projet a ainsi mobilisé des élus, des associations pour et contre le projet de la mairie jusqu'à même faire venir quelques-uns des élus européens qui ont visité le quartier.

Ces trois sous-projets illustrent en partie les impacts qu'un tel projet peut avoir sur les dynamiques urbaines. Ainsi il a été à l'origine de la mise en place de nouveaux types de partenariat car la candidature a été d'abord portée principalement par la société civile et les intérêts privés. Selon les autorités de la ville, comme Sekib Avdagiç, le directeur de l'Agence Istanbul 2010 Capitale Européenne de la Culture, le choix d'Istanbul comme capitale européenne de la culture est une stratégie de long terme pour l'avenir de la ville. Elles espèrent que cette initiative va permettre à la ville d'opter pour des formes de gouvernances inédites. Elle a également comme ambition de donner davantage de visibilité au caractère multiple de la ville que nous avons mentionné dans l'introduction.

Plusieurs institutions et réseaux et mouvances idéologiques mènent les politiques culturelles d'Istanbul. Il y a d'un côté les acteurs publics locaux, notamment la mairie d'Istanbul, véritable Etat dans l'Etat avec treize millions d'administrés et un budget supérieur à celui de certains pays des Balkans. Son action culturelle repose sur l'éducation et la formation, et fonctionne selon un système de valeurs très clairement conservatrices. Elle réalise par exemple un gros travail auprès des femmes et des jeunes, axé sur l'acquisition de savoir-faire artisanaux. L'appropriation de la ville par des habitants dans une ville où 60% sont nés hors de la ville est un objectif important des politiques publiques urbaines à Istanbul. Ainsi, les habitants d'Istanbul sont régulièrement invités par des campagnes à se réappropriier leur histoire, sur le thème « devenez stambouliote ». Les secteurs privé et semi-privé sont très actifs dans les domaines des politiques culturelles. Ils sont liés à des fondations rattachées à des groupes industriels. Dans le projet d'Istanbul la capitale européenne de la culture, l'implication des acteurs politiques atteint le sommet de la pyramide politique : le Président de la République turc Abdullah Gül et son Premier ministre Recep Tayyip Erdoğan se sont exprimés chacun leur tour sur l'importance de ce projet.

Les conséquences de ce projet sont multiples pour la ville :

- l'ouverture culturelle, avec la prise en compte des minorités et des quartiers périphériques,

- une nouvelle forme de gouvernance inclusive et participative, favorisant la démocratie par le biais de projets lancés par des membres de la société civile, ce qui était totalement inhabituel en Turquie.

- la volonté d renforcer la politique d'européanisation et de la mondialisation de la Turquie par l'intermédiaire de la ville d'Istanbul qui témoigne d'une stratégie nationale : « Istanbul a autant façonné la culture européenne qu'elle a été façonnée par elle. » (Recep Tayyip Erdoğan)

### ***Conclusion et perspectives***

Istanbul, brasse depuis des siècles des cultures variées qui résultent de la diversité de sa population. Le choix d'Istanbul comme capitale européenne de la culture est d'abord un acte politique car il permet d'inscrire la ville dans un agenda culturel européen, jouant ainsi en faveur de son adhésion hypothétique. Ce projet renforce le caractère multiple d'Istanbul et l'image qu'elle donne d'elle-même à l'extérieur. Deuxièmement, il est économique car il assure la promotion de la ville sur le marché des destinations touristiques. C'est aussi une expérience urbaine qui permet à la ville de se familiariser avec d'autres pratiques politiques ou sociales notamment par le biais de la participation de la société civile. La reconnaissance des identités et des quartiers périphériques va lui assurer une meilleure intégrité aussi bien à l'échelle de la ville qu'à l'échelle nationale.

Les secteurs public et privé sont mobilisés par les projets de la capitale culturelle et poursuivent les deux stratégies de vendre l'image d'Istanbul en interne, comme ville de l'Islam et la capitale Ottomane, et en externe celle de la culture européenne. Ainsi la Capitale Européenne de la Culture 2010 devrait permettre, après 2010, dans la continuité des programmes culturels, de développer une véritable politique culturelle municipale inclusive même si on pourrait lui reprocher d'être trop orientée vers le tourisme et la mise en valeur du passé et de l'héritage culturel et moins assez vers la production contemporaine.

La diversité de la population d'Istanbul, ses nouvelles politiques culturelles ont donné lieu à une métropole effervescente qui attire toujours de nouvelles populations. Il est important de prendre en considération le rôle d'Istanbul dans une Europe vieillissante dont beaucoup de capitales se sont transformées en ville-musée, souvent trop réglementées, et souffrant de l'absence d'un esprit collectif assurant la dynamique de la cité.

**Amin Moghadam**

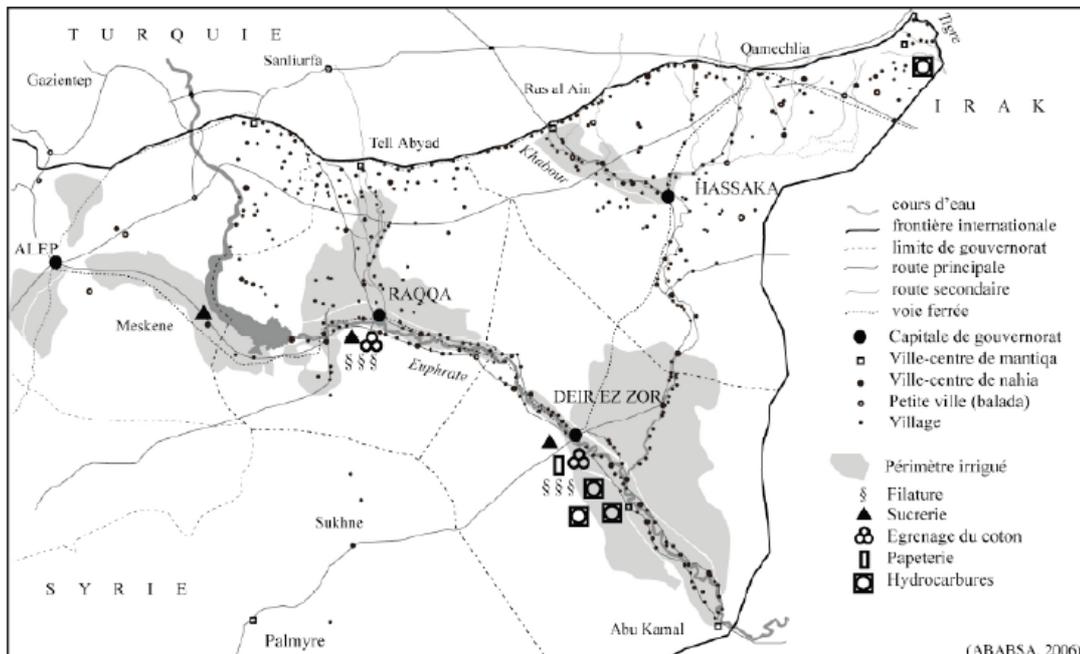
## Bibliographie

- PÉROUSE Jean-François (2000), « *La mégapole d'Istanbul 1960-2000. Guide bibliographique* », Les Dossiers de l'IFEA (Série la Turquie aujourd'hui, 4).
- PÉROUSE Jean-François (2002), « *Migrations, circulations et mobilités internationales à Istanbul* », in *Migrations et mobilités internationales : la plate-forme turque*, Les Dossiers de l'IFEA, Série la Turquie aujourd'hui, 13, pp. 10-29.
- ZARCONE Thierry & ZARINEBAF-SHAHR Fariba (dir.) (1993), « *Les Iraniens d'Istanbul, Téhéran-Istanbul* », Institut Français de Recherches en Iran & Institut Français d'Études Anatoliennes, 42.
- « *Une métropole promue par sa politique culturelle...privée* », *La revue d'urbanisme*, Numéro 369, « Villes méditerranéennes », Nov-Dec 2009



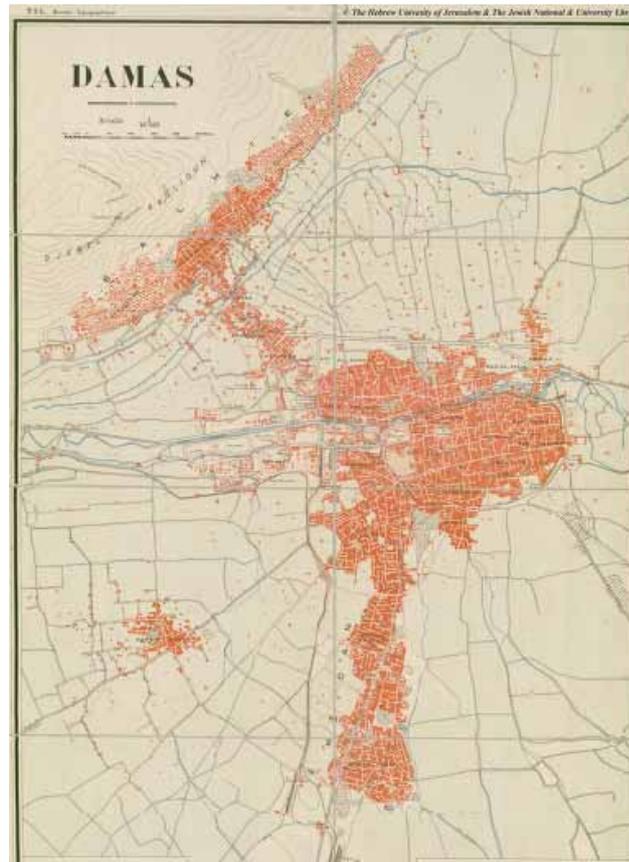
## 5. ALEP-DAMAS : la mise en place d'un réseau métropolitain en Syrie et le rôle des quartiers informels

Avec l'effondrement de l'empire Ottoman en 1920, la Syrie naît comme pays. Séparées du Liban selon le Traité de Sèvres, les villes de Damas, Alep et Mossoul ont constitué l'axe principal des nouveaux Etats communautaires des alaouites et druze ainsi que des Etats formés sur les zones d'influence urbaine des deux principales cités, Damas et Alep.



Le territoire syrien entre intégration nationale et métropolisation renforcée Source : Ababsa, Roussel, Dbiyat, paru in La Syrie au Présent, (B.Dupret, dir.), Actes Sud, 2007

Après la première guerre mondiale, le mandant français a poursuivi le développement urbain qui avait commencé au 19e siècle. Les français ont établi des schémas directeurs pour toutes les grandes villes syriennes. La critique faite souvent à l'égard de ces schémas consiste à dire que ces derniers ne prenaient pas en compte les spécificités et les besoins locaux. Ils ont renforcé le stigmatisation de la ville ancienne et les architectes français ont dessiné des villes de banlieue avec des avenues à trois voies alors que la vieille ville restait pour les indigènes arabes. La première logique de ces démarches pour le mandant français était le contrôle du territoire.



Damas en 1929

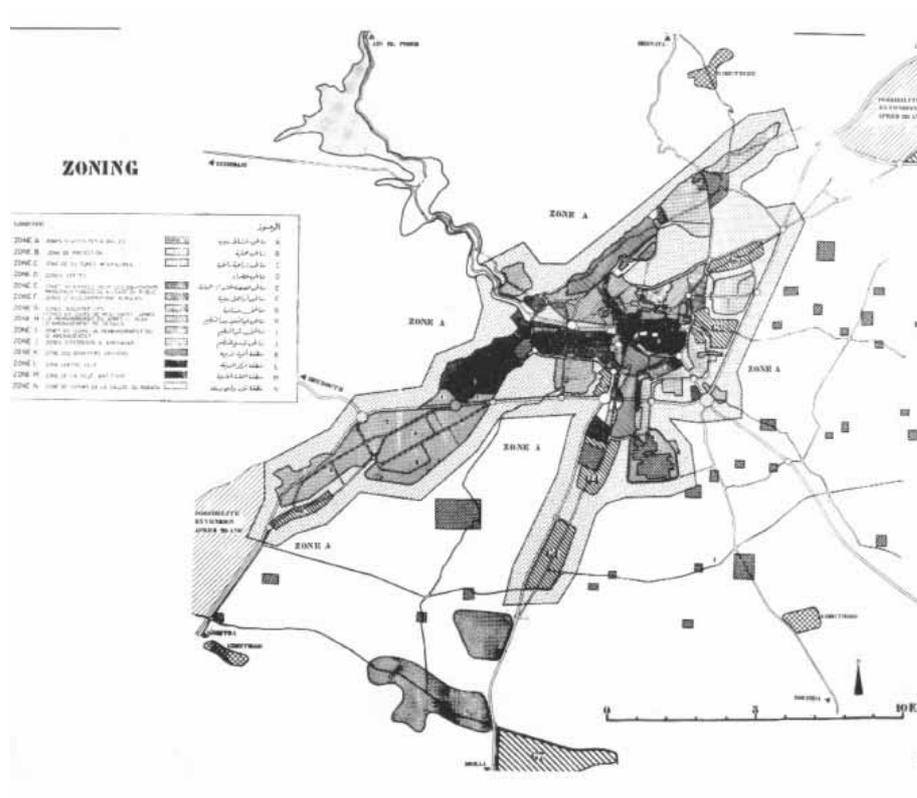
Source : Bureau topographiques des troupes françaises du Levant

Ainsi, le premier schéma directeur a été préparé pour Damas en 1935 par une société française avec René Danger comme urbaniste en tête de l'équipe. Damas faisait ainsi partie du champ d'expérimentation de l'urbanisme français auquel les français souhaitaient appliquer « l'idée universelle de la modernité ». Cette dernière comprenait la prise en compte des aspects d'hygiène, la mise en place des infrastructures et l'embellissement de la ville.

Afin de maintenir la stabilité socio-économique à Damas, Danger, l'urbaniste français, a adopté la notion de dichotomie qui consistait à séparer la vieille partie indigène et la ville européenne moderne. Ce plan a encore une fois renforcé la stigmatisation existante pour la vieille ville comme une arrière-cour négligée depuis des décennies.

Danger et son associé Michel Ecochard ont également proposé une route radio-centrique autour de Damas afin de résoudre les problèmes de congestion dans le centre de la ville et faciliter l'accès au centre-ville. De même, pour la gestion urbaine, ils ont proposé un zoning qu'ils appelaient « le zoning morphologique fonctionnel de la ville ». Ce plan a été adopté dans

les années 1960 et a été achevé en 1994. La forme contemporaine de Damas résulte en très grande partie de l'adoption de ce plan.

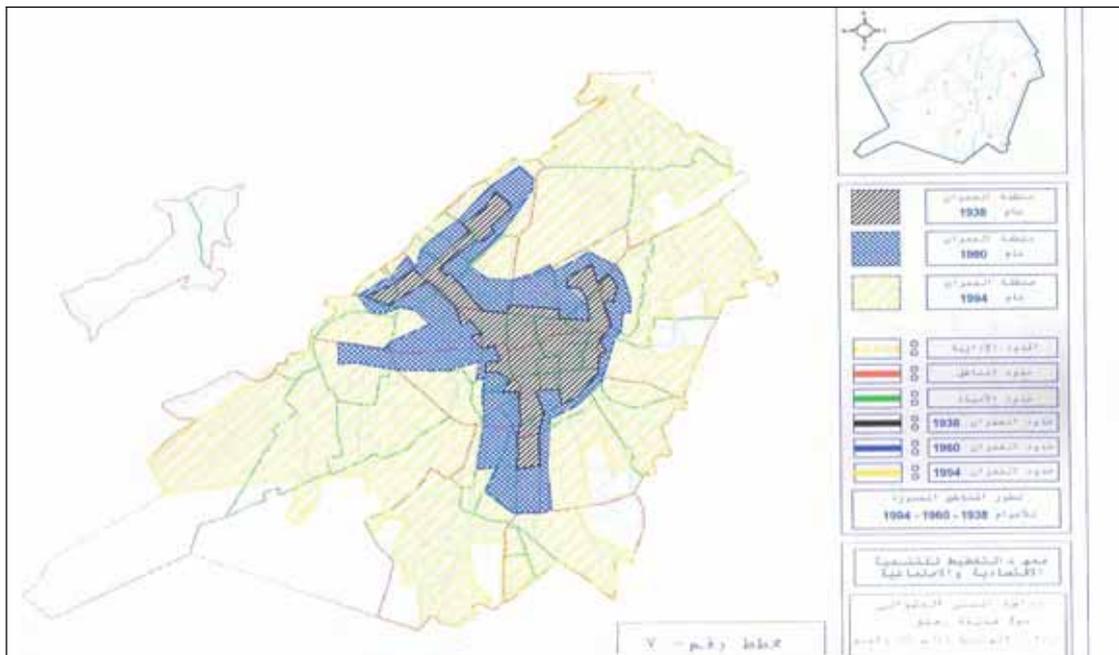


Le zoning morphologique fonctionnel de la ville

Suite à l'indépendance en 1946, la croissance urbaine a été très rapide en Syrie entre 1950 et 1981. Elle a concerné les grandes villes de Damas, Alep, Homs et Lattaquié. L'exode massif de ruraux et de groupes minoritaires venus des montagnes (Alaouites à Lattaquié, Homs ou Damas, Druzes à Damas et Ismaéliens à Salamieh) a remis en question l'organisation urbaine traditionnelle. Les centres secondaires et intermédiaires ont, quant à eux, enregistré des taux de croissance supérieurs aux grandes métropoles et des navettes pendulaires se sont établies entre les espaces ruraux et urbains.

La révolution Ba'thiste en 1963 a été suivie d'une politique de développement des régions rurales où le pouvoir ba'thiste était présent au détriment des structures industrielles tenues par la bourgeoisie sunnite qui ont toutes été nationalisées. Avec l'arrivée du Président Hafez el Assad à partir de 1970 et la mise en place du mouvement d'Infitah (ouverture des portes pour des investissements étrangers), les structures industrielles des grandes villes ont commencé à se développer. Parallèlement à cela, la Syrie a reçu beaucoup de fonds et transferts d'argent depuis les pays arabes du Golfe dans le cadre de son combat contre le sionisme, notamment après la guerre avec l'Israël en 1973 qui ont développé la logique de distribution du gouvernement des fois au détriment de la production.

L'agglomération de Damas regroupe aujourd'hui 3 622 000 habitants dont 1 643 000 personnes dans la municipalité de Damas et près de deux millions dans les 37 localités du gouvernorat de la campagne de Damas. L'agglomération gagne chaque année 151 000 habitants par croissance naturelle et migration.



Développement de Damas de 1938-1994

Source : El-Ibrahim, K. (2001) Spontaneous Settlements around the City of Damascus, University of Damascus

La Syrie est l'un des rares pays du Proche-Orient qui a un taux d'urbanisation faible (37% en 1960 et 52% en 2004). Ceci est lié à sa production agricole qui reste très florissante et qui en employant le tiers de la population active, permet de maintenir la population dans les campagnes.

Environ 55% de la population totale vit aujourd'hui en milieu urbain et ce chiffre devrait atteindre 75% en 2050. Environ 45% de la population totale du pays se concentrait à Damas et Alep en 2008.

Les facteurs démographiques sont très importants dans l'explication du développement urbain de la Syrie : pour une population de 19 millions, le taux annuel de la croissance de la population syrienne est de l'ordre de 2,3%.

La migration depuis les milieux ruraux vers les milieux urbains reste importante. Cet afflux de population concerne notamment des villes de Damas, Alep, Homs et quelques autres grandes villes du pays.

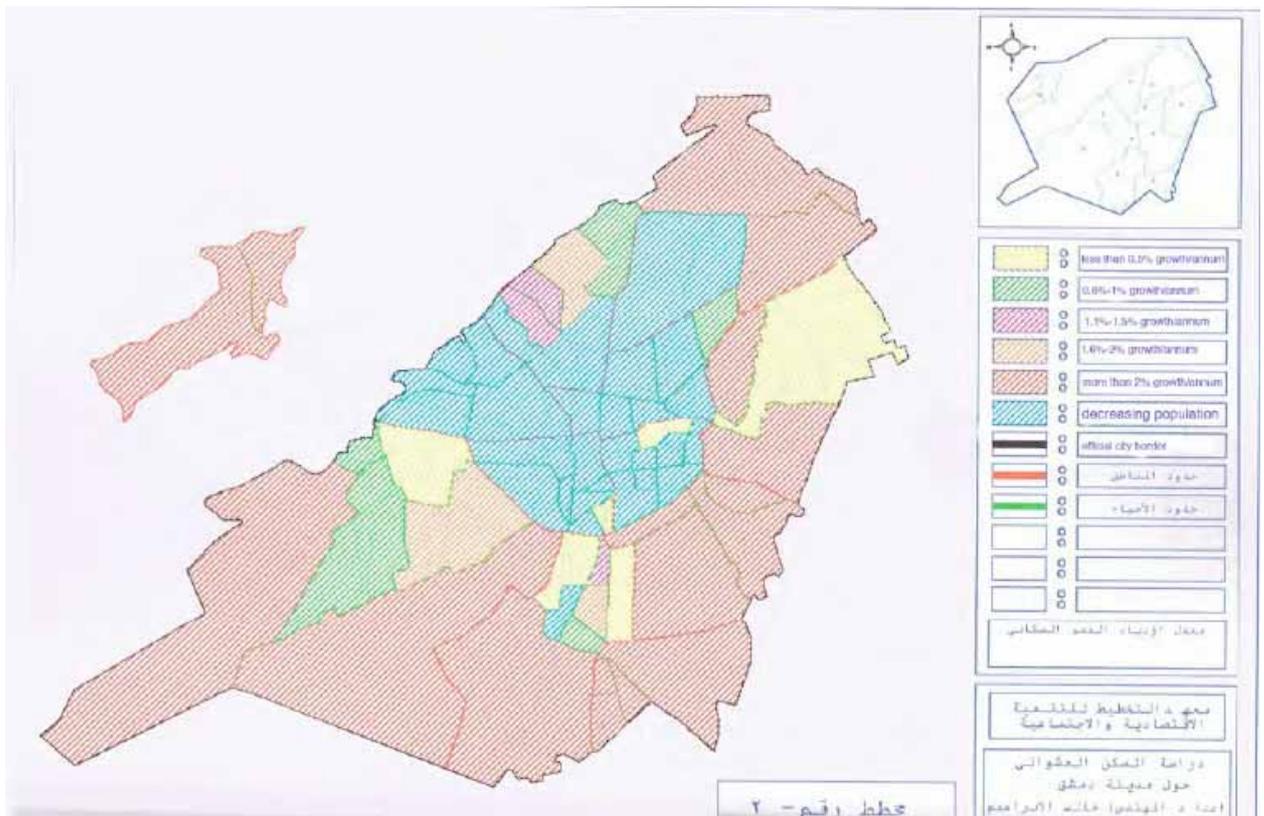
Les déplacements internes de la population résultant des conflits et notamment le déplacement des syriens arabes depuis le Golan en 1967 et aussi

ceux déplacés suite à la guerre avec Israël en 1973 qui ont aussi contribué au déséquilibre des villes en terme de population. Il y a aujourd'hui environ 305 000 déplacés et leurs descendants issus du premier conflit mentionné. A ceci se rajoutent également les migrations internationales notamment celles des Palestiniens entre 1948 et 1967, des Libanais entre 1984 et 2006 et des Irakiens en 1990 et 2008. Ainsi, la Syrie a annoncé en 2008 avoir reçu environ 1,5 million de réfugiés irakiens et fait partie des premiers à recevoir des réfugiés dans le monde.

Cet afflux de population est à l'origine d'un important déficit de logements qui selon le plan quinquennal, établi par la Commission gouvernementale de programmation, s'élève à 687 000 en Syrie.

Depuis 1994, la croissance urbaine, extrêmement contrastée selon les gouvernorats (mohafaza), s'est largement reportée sur les villes intermédiaires (petites et moyennes villes) (Fargues, 1986). La population urbaine augmente dorénavant moins vite que la population rurale. Le taux d'urbanisation (rapport entre population rurale et population urbaine) qui était en constante augmentation depuis 1960 montre même, pour la période 1994-2004, un léger recul, passant de 51 % en 1994 à 50,2 % en 2004. La ville de Damas (municipalité), à la tête de l'armature urbaine, enregistre un taux d'accroissement inférieur à la moyenne nationale pour la dernière période intercensitaire (1994-2004). Mais son agglomération enregistre le plus fort taux d'accroissement durant la même période, montrant que les flux convergent dorénavant vers le péri-urbain. L'habitat informel, sous forme d'immeubles qui peuvent atteindre six à huit étages, se densifie de plus en plus à Damas ville et contribue à la réduction des surfaces urbanisées.

On atteint ainsi à Damas une densité de 14 000 hab/km<sup>2</sup>, ce qui est très élevé et pose des problèmes d'accès aux services de base (sanitaires, scolaires).



La croissance de la population damascène par quartier 1981-2000 Source : El-Ibrahim, 2001, p.71

Depuis l'ouverture libérale débutée en 1991, se produit une métropolisation renforcée de la dyarchie Damas / Alep.

Alep est la plus grande ville de Syrie avec 2 058 000 habitants dans les limites municipales, pour une agglomération totale de trois millions de personnes. L'agglomération d'Alep a connu un rythme de croissance de 2,9 % par an.

La croissance considérable de ces agglomérations, de près de 4 % par an, a été sous-planifiée par les municipalités. L'extension urbaine a été essentiellement informelle. Le quart des habitants de Damas et d'Alep et la moitié de ceux de Raqqa et Deir ez-Zor vivent dans des zones d'habitat informel.

Le développement de l'étalement urbain et la détérioration des centres historiques reflètent la crise actuelle du pays en termes de gestion des terrains et des logements. Cette absence de gestion a donné lieu à l'émergence de logements informels.

La présence du logement informel date des années 1960. Elle s'est accélérée ces dernières années et constitue aujourd'hui 50% de la croissance urbaine dans les périphéries des conurbations et 40% des logements de la population (Lavinal, 2008).

Ainsi, le taux de logements informels a été estimé entre 40 % et 50 % à Damas et plus de la moitié de la population à Alep vit dans des constructions informelles dont l'estimation pour l'avenir prévoit une augmentation de 8 000 propriétaires par an et 160 nouveaux citoyens par semaine (Wakely, 2008). Ainsi accéder aux logements et aux terrains informels n'est pas une exception mais c'est devenu la règle générale.

Le développement informel résulte de l'absence d'un marché officiel de logements et de l'incapacité des programmes officiels à mettre en place des services urbains dans les zones informelles. Ainsi, ce phénomène est le résultat premier de la nature de l'action de l'Etat syrien. Ce dernier n'a jamais programmé un plan de développement de logements sociaux pour les classes défavorisées et cela a orienté les classes pauvres à vivre dans des zones informelles. La pauvreté en Syrie a atteint 2 à 5 millions de personnes : 38,8% des personnes pauvres vivaient dans des zones urbaines. (El Laithy & AbuIsmail, 2005).

L'orientation politique du gouvernement a également évolué depuis les années 70 jusqu'à aujourd'hui. Alors que les législations et les réglementations jusqu'au milieu des années 70 reflétaient le rôle social de l'Etat dans le secteur du logement, plus tard et surtout depuis l'an 2000, l'Etat tente de réduire de plus en plus son intervention dans le secteur cité et l'oriente vers une vision plus libérale avec des législations qui ne prennent pas en compte les aspects sociaux.

Le phénomène des logements informels ne touche pas uniquement les parties pauvres de la ville car beaucoup de ces logements informels sont également occupés par les classes moyennes ; ce qui explique qu'il y a bien d'autres facteurs qu'une solution pour les classes sociales à bas revenus.

Entre 1981 et 1994, la construction informelle a représenté 66 % des nouveaux logements à Damas et 75 % à Alep.

Dans l'agglomération damascène, 488 200 personnes occupent une vingtaine d'espaces urbains informels au sein de la ville, tandis que 334 500 personnes résident dans douze aires informelles situées à l'extérieur des limites municipales. Le quart des Alépins, soit 411 900 personnes, vivent dans une vingtaine de quartiers informels. Ces populations sont pour la plupart pauvres et sans emploi. Elles dépendent de l'aide de l'Etat (subvention des produits de base, accès gratuit aux soins). La construction d'habitats collectifs comble moins de la moitié de la demande en logement (120 000 personnes logées sur 260 000 qui gagnent les agglomérations urbaines chaque année).

Le 12 juin 2000, un amendement à la loi 60 de 1979 sur l'expansion urbaine a été ratifié et adopté sous le nom de loi 26 de 2000. Cette dernière intègre les zones informelles dans les plans de développement des villes auxquelles elles sont attenantes, levant un obstacle majeur à la construction d'infrastructures de base dans ces zones, dans la mesure où elles sont désormais intégrées aux budgets municipaux.

Cette loi permet également la propriété foncière et la subdivision des lots occupés. La plupart des municipalités syriennes ont étendu leurs limites municipales depuis l'an 2000, afin de pouvoir contrôler leur agglomération en expansion et limiter l'expansion de l'habitat informel. Mais, en janvier 2003, une nouvelle loi sur l'habitat informel a constitué un recul par rapport à cette décennie de projets de réhabilitation. Cette dernière exige en effet la démolition de toute construction illégale et prévoit des amendes allant de 25 000 à 500 000 livres syriennes pour tout contrevenant, passible de prison selon les cas. Depuis la promulgation de cette loi, le nombre de permis de construire a plus que doublé dans les gouvernorats syriens.

Le marché immobilier privé est très faible en Syrie et est de l'ordre de 12% sur l'ensemble du parc immobilier. Néanmoins, la propriété privée a été encouragée après l'indépendance même si le gouvernement n'a jamais mis en place une politique de logement social. Le développement du logement informel est lié à l'absence de cette politique car les immigrants défavorisés ont été obligés de créer leurs propres logements.

Aujourd'hui, une résidence sur trois à Damas est considérée comme informelle et n'apparaît pas dans les statistiques officielles. Ce sont des quartiers entiers comme Taballaa ou Nahr el-Aish de l'ordre de 30 hectares qui ont vu le jour suite à ces constructions et sont complètement auto-suffisants et détiennent des commerces de base et des services. Il est important de rappeler que l'activité de ces commerces et services n'est pas prise en compte dans l'économie formelle de la ville.



Quartier palestinien de Taballaa Source : Zara Lababedi

Le niveau de vie des habitants est au-dessus d'un quartier pauvre ou d'un bidonville tel qu'on le voit dans certains pays en développement. La classification dans des logements informels résulte des fois de la négligence des habitants qui ne cherchent pas à obtenir un statut légal. Ainsi, plus de 30 % des habitants de la ville de Damas vivent dans des logements informels depuis plus de 40 ans et certaines maisons sont construites en moins de quatre jours.

La stratégie actuelle de la ville consiste aujourd'hui à réduire le rythme de la croissance de la population urbaine des villes existantes en créant des villes nouvelles à proximité de celles-ci. Le gouvernement a prévu la mise en place de cinq « villes industrielles » fondées sur les principes de développement durable. Trois de ces villes sont presque achevées (Homs, Aleppo et Adraa) et deux autres (Dier-Ez-Zor et Der'aa) sont dans la phase de planification. Chaque ville est censée être complètement auto-suffisante avec les services et les aménités urbaines nécessaires. A titre d'exemple, la ville de Homs va héberger 350 000 habitants. Ces villes profitent également des mesures d'imposition favorables aux habitants et à ceux qui souhaitent y tenir une activité dans le cadre des zones franches créées au sein des villes.

La Banque mondiale a recommandé aux responsables syriens de reconnaître ces habitats informels afin de leur permettre de vendre leurs logements aux nouvelles sociétés qui souhaitent aménager ces espaces et y installer des activités. Cela permettrait aussi aux habitants d'acquérir un statut légal et d'être protégés. Néanmoins, la légalisation de ces espaces pourraient, selon certains analystes, attirer des promoteurs et des habitants favorisés qui en s'intéressant à ces lieux vont augmenter leurs prix et donc exclure encore les populations défavorisées. Selon ce scénario, ces dernières iront encore plus loin des villes pour construire des logements informels et contribueront ainsi à l'étalement urbain de la ville. Face à ce dilemme, le rôle de la gouvernance reste prégnant.

### ***Conclusion***

L'émergence des logements informels comme un des piliers de la constitution de la forme urbaine dans les villes syriennes résulte d'une part de la transition urbaine et de la tertiarisation de l'économie qui rendent plus avide les promoteurs immobiliers, et d'autre part de l'absence d'une politique étatique constante en termes de régularisation des habitats informels.

L'avenir de ces zones informelles dépend dans un premier temps du rôle de l'Etat syrien et de la position qu'il va prendre face au secteur privé. La volonté actuelle de ce dernier consiste à stimuler le secteur privé en créant des partenariats public-privé dans le domaine de l'industrie immobilière et du tourisme. Mais la régularisation de ces espaces, en les cédant aux promoteurs privés, pourraient constituer une base de contestation civile importante tout en repoussant toujours plus loin une grande partie de la population des deux villes d'Alep et de Damas.

**Amin Moghadam**

## Bibliographie

- EL-IBRAHIM, K. (2001) “*Spontaneous Settlements around the City of Damascus*” Damascus: University of Damascus
- EDESIO FERNANDES (Legal Consultant ), “*Informal settlements in Syria: a general framework for understanding and confronting the phenomenon*”, Municipal administration modernization, 30 pp.
- EL LAITHY, HEBA & ABUISMAIL, KHALID, “*Poverty in Syria: 1996/2004, Diagnosis and Pro-Poor Policy Considerations*”, UNPD Syria, 2005
- LAVINAL, OLIVIER, “*The challenges of urban expansion in Syria: the issue of informal housing*”, in *79 Villes en développement*, 2008
- MYRIAM ABABSA, CYRIL ROUSSEL, MOHAMMED AL DBIYAT, « *Le territoire syrien entre intégration nationale et métropolisation renforcée* », paru in *La Syrie au Présent*, (B.Dupret, dir.), Actes Sud, 2007
- WAKELY, PATRICK, *Informal Settlements in Aleppo, GTZ Project Report.*, 2008
- ZARA LABABEDI, “*The Urban Development of Damascus: A study of its past, present and future*”, University College London aculty of The Built Environment Bartlett School of Planning

## **6. DAKAR : les enjeux d'une ville africaine**

Le Sénégal, depuis son accession à la souveraineté internationale, a opté pour une politique de décentralisation progressive. Face aux difficultés de gestion des communes (endettement chronique, insignifiance des prestations de services en direction des populations, ...) constatées dans les départements de Dakar et de Pikine, consécutives à une croissance démographique très rapide, les autorités décidèrent en 1964, la communalisation intégrale de la région de Dakar par la loi 64-02 du 19 janvier 1964. La loi du 26 juillet 1972 étendit le régime dérogatoire au droit commun à l'ensemble des communes chefs-lieux de régions.

Mais, l'innovation majeure apportée par cet acte a été la création de la fonction d'administrateur municipal. Il convient de signaler que l'Etat avait élaboré pour la première fois un code de l'administration communale (30 juin 1966). Plus tard, la loi n° 83-48 du 18 février 1983 réorganise la région de Dakar par la création de départements : Dakar, Pikine et Rufisque. A partir de ce moment, chaque département correspondait à une commune, à l'exception de Rufisque. La création des communes d'arrondissement avait pour objectif principal de parachever la décentralisation et la déconcentration entamées il y avait plus de 30 ans dans la région de Dakar. C'est dans cette optique que la loi 96-07 du 22 mars 1996 a transféré certaines compétences aux régions, communes et communautés rurales :

- a) Domaines ;
- b) Environnement et gestion des ressources naturelles ;
- c) Santé, population et action sociale ;
- d) Jeunesse, sports et loisirs ;
- e) Culture ;
- f) Education ;
- g) Planification ;
- h) Aménagement du territoire ;
- i) Urbanisme et habitat.

En décembre 2001, un amendement voté par l'Assemblée Nationale provoqua la dissolution des conseils municipaux et ruraux sur l'ensemble du territoire national et leur remplacement par des délégations spéciales composées essentiellement de fonctionnaires qui présidèrent jusqu'en avril 2002 aux destinées des communes.

En 2002, une nouvelle réforme territoriale, confère à la commune de Guédiawaye, le statut de département et érige Diamniadio en commune. Le transfert des compétences confère aux collectivités locales des responsabilités, notamment dans l'élaboration des schémas et plans d'urbanisme, et des documents de planification urbaine (qui fixent les dispositions d'aménagement et les orientations (PDU, SDAU) ainsi que les plans de détail (PUD).

Si les PUD et les SDAU sont rendus exécutoires par arrêté du Président du Conseil Régional après approbation du représentant de l'Etat, les PDU le sont après arrêté du Ministre de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire. Les PDU sont approuvés par décret. Les collectivités locales sont également compétentes pour la délivrance de certains documents d'urbanisme tels que les permis de bâtir, de démolir ou les certificats d'urbanisme ou de conformité.

Toutefois l'Etat reste maître de l'exécution des équipements publics nationaux, de la programmation des investissements urbains de concert avec les régions et les communes, de la recherche des financements, de la maîtrise d'oeuvre des opérations relatives aux monuments historiques et de l'approbation des Plans Directeurs d'Urbanisme élaborés par les communes. En sus de leurs nouvelles compétences en matière d'urbanisme, les communes sont également et de manière directe impliquées dans le choix des opérations de restructuration des quartiers, dans leur programmation, leur réalisation voire leur fonctionnement. La loi n° 96-06 du 22 mars 1996, subdivise la région de Dakar en six communes, quarante trois communes d'arrondissement, deux communautés rurales et quatre départements et une région.

L'évolution de Dakar s'inscrit donc à la fois dans l'histoire de sa création et dans cette longue tradition sénégalaise de décentralisation administrative dont l'esprit et le champ d'application ont épousé des contours variables au cours de son histoire mais qui restent des données fondamentales, nécessaires pour évoquer et comprendre son état actuel et son développement futur.

C'est donc dans cette perspective que la présente étude est réalisée.

### **1-Quels sont les atouts de Dakar aujourd'hui ?**

Dakar bénéficie d'une **situation géographique** très favorable. La région de Dakar dont l'espace se confond, au sens large, avec celui du Grand Dakar, est située dans la presqu'île du Cap Vert et s'étend sur une superficie de 550 km<sup>2</sup>, soit 0,28 % du territoire national. Elle est comprise entre les 17° 10 et 17° 32 de longitude Ouest et les 14° 53 et 14° 35 de latitude Nord. Elle est limitée à l'Est par la région de Thiès et par l'Océan Atlantique dans ses parties Nord, Ouest et Sud (Source : ANSD, SES 2007). Elle est un carrefour international et le passage obligé pour tous les moyens de transport faisant la liaison entre l'Europe et les Amériques. Elle est le siège du gouvernement et de la plupart des établissements commerciaux, industriels et financiers, la région de Dakar reste la principale aire métropolitaine du Sénégal. Son rayonnement s'étale aussi sur toute la sous-région. C'est ce qui explique la

forte attraction qu'elle suscite. Elle connaît donc une forte croissance démographique du fait d'un flux migratoire national et régional et du dynamisme interne de sa population. Son climat est un climat tropical à deux saisons (sèche et humide) propre à la bande sahélo-soudanienne, mais sa position en façade océanique tempère la chaleur et la sécheresse du climat. La ville se trouve entre les isohyètes 625mm (Ouakam) et 635mm (Mbao). La température moyenne en saison sèche est d'environ 23 ° et au-dessus de 27 ° pendant la saison humide de juillet à octobre. Le climat de la zone qualifié de sub-canarien est plus frais et sec. Le sol est d'une grande variété et il est constitué de terrains permettant l'extraction de matériaux de construction et de comblement. Ces matériaux ont l'avantage de constituer de bonnes assises de fondations superficielles. Enfin, les zones humides des Niayes permettent le développement des cultures maraîchères. Rappelons à cet égard qu'en 2006, près de 26 % de la population active s'adonnait encore à l'agriculture. La production maraîchère de la région est importante.

**En matière économique,** Dakar (région et ville) est incontestablement le moteur de l'économie sénégalaise. Dakar occupe une place charnière dans le secteur du commerce aussi bien sur le plan national qu'international. Le port autonome de Dakar, l'aéroport international, le centre international du commerce au Sénégal (CICES), le tourisme et ses grands marchés constituent des atouts pour le secteur économique. La région de Dakar concentre plus de 46% des fonctionnaires sénégalais, 97% des salariés du commerce et des transports, 96% des employés de banques, 95% des entreprises industrielles et commerciales et 87% des emplois permanents. Dakar contribue pour près de 55% au PIB national.

Avec une population active de près de 591.790 habitants environ (MUAT 2007) et un taux de croissance annuel de 4 % dont 2,5% de croissance naturelle, il est prévu un doublement de sa population d'ici 2025 d'après le PDU de « Dakar 2025 ». Dakar est restée une plaque tournante, sa position stratégique renforce son rayonnement culturel et politique, son attractivité touristique et sa position militaire malgré le départ programmé des militaires français. Il n'est qu'à se promener dans Dakar pour constater combien la ville bouge, vit, se développe. Par ailleurs, d'importants projets (Plan Sectoriel Eau, Programme d'Appui au Secteur des Transports, Nouvel aéroport de Diass, Université du Futur Africain, Plateforme de Diamniadio, Autoroute à péage, Centre international des affaires, Voie de Dégagement Nord et Nouvelle Ville (Centre Administratif et Politique...) dont certains sont déjà réalisés ou très avancés contribuent à rendre l'agglomération dakaroise attractive.

## **2-A quelles difficultés la ville de Dakar doit-elle faire face ?**

### **Urbanisme, occupation spatiale**

Dakar est située sur une presqu'île, elle est donc obligée de s'étendre en périphérie sinon à utiliser les dernières et rares réserves foncières et/ou à s'orienter vers un habitat plus vertical comme c'est le cas à l'heure actuelle. L'érosion marine sur son littoral est très importante et rapide. Par ailleurs, si la

structure urbaine de l'agglomération dakaroise, dont le port est le centre névralgique et stratégique, procède en son cœur ancien d'une logique coloniale bien établie, elle s'est anarchiquement modifiée dans les années qui ont suivi sa création. Elle est marquée par un déséquilibre spatial et une incohérence du découpage territorial exacerbés par l'absence d'une réelle planification stratégique à l'échelle régionale. L'occupation spatiale est caractérisée par l'habitat spontané, généralement dans les départements de Pikine et de Rufisque, ainsi que dans les localités dénommées «villages traditionnels» comme Ouakam, Yoff et Ngor.

A Dakar, l'habitat irrégulier occupe plus de 30% des superficies habitées et la ville se caractérise par une urbanisation à double registre : celle de la ville dite régulière, jouissant d'un statut légal d'occupation du sol et celle de cette «autre ville» dite irrégulière dont la création se fait en dehors des cadres légaux.

L'accroissement rapide de la population ne s'est malheureusement pas accompagné d'une croissance économique conséquente.

Les investissements urbains consentis par l'Etat en faveur de la région sont le plus souvent limités à la seule ville de Dakar, qui concentre l'essentiel des activités, au détriment de la banlieue, bassins d'emplois et villes dortoirs, qui regroupe plus de la moitié de la population métropolitaine. La ville ne possède pas les possibilités d'accueil, tant en emplois qu'en logements correspondant à ses besoins. Cette croissance incontrôlée, jointe au manque de réserves foncières a donné naissance aux bidonvilles et à des taudis manquant de tout type d'infrastructures.

La politique de « grands projets » menée par l'Etat sans réelle concertation avec les populations locales a entraîné un bouleversement sans précédent dans les rapports ville centre et périphérie. La ville connaît un « boom immobilier » sans précédent, dû notamment à la mise en œuvre d'une politique libérale par le gouvernement issu de l'alternance qui a favorisé l'arrivée de promoteurs privés et de spéculateurs. Cela a conduit à une très forte hausse des coûts des terrains nus ou construits et par voie de conséquence à une forte augmentation des loyers. Les familles modestes qui habitent les quartiers centraux sont évincées vers la périphérie, ce mouvement touche désormais aussi les classes moyennes. Enfin, malheureusement, les capitaux qui ont permis ce développement ne proviennent pas du développement local de l'économie mais essentiellement de l'extérieur, en particulier des migrants installés en Europe ou aux Etats-Unis.

### **Gouvernance urbaine**

Depuis l'avènement de la décentralisation en 1996, l'organisation territoriale s'est complexifiée avec la superposition de plusieurs échelons de collectivités décentralisées (région, communes, communes d'arrondissement et communautés rurales) et plusieurs niveaux de collectivités territoriales déconcentrées (régions, départements, arrondissements).

Il y a un flou entre les hiérarchies au niveau local entraînant des conflits de préséance, de compétence et de pouvoir.

A cela s'ajoutent les nouvelles coopérations intercommunales, nouveaux acteurs de l'aménagement dans un contexte déjà marqué par une multitude d'intervenants, aux actions non concertées, à la collaboration timide avec les populations, le secteur privé et le milieu associatif. L'avènement des grands chantiers et la multiplication des structures chargées de leur mise en œuvre plus connues sous le nom d'« agences » entraînent des dysfonctionnements et des conflits liés au manque de coordination.

Dans une remarquable thèse (Paris Nanterre 2010 « Périurbanisation différentielle : mutation et réorganisation de l'espace à l'est de la région dakaroise »), Momar DIONGUE indique : *« Même entre l'État et les collectivités locales, il est question de rapport de force, de défiance pouvant aller jusqu'à l'adoption par le premier de pratiques de confiscation de l'espace, de blocage de l'action du second, voire d'une relégation pure et simple. L'État sénégalais a encore du mal à s'accommoder des territoires de la décentralisation. »*

*Il ne veut rien changer dans ses pratiques d'interventions même dans un contexte de décentralisation plus poussé, ce qui confère à ses interventions un aspect autoritaire vis-à-vis des collectivités locales dont la participation est rejetée en aval tant dans le pilotage des grands projets que dans le cadre des politiques sectorielles.... Les pouvoirs publics locaux, en fonction des marges de manœuvres dont ils disposent, réajustent comme ils le peuvent leurs pratiques gestionnaires par rapport à celles de l'État. C'est le cas également de groupes sociaux qui négocient âprement, avec l'État l'expropriation foncière de leur terroir et muent en acteur territorial pour défendre leurs intérêts. Ceci révèle la difficulté de pilotage du grand projet. Ce dernier, par sa dimension foncière, est capable de réveiller un acteur que l'on pensait avoir réussi à endormir pour une longue période en promouvant la décentralisation.... Ainsi, si le grand projet urbain introduit une mutation dans les représentations associées à une certaine portion d'espace au point de conférer une valeur au foncier, il ne laisse pas inerte le groupe social qui s'est jusqu'ici approprié l'espace en question. Selon les capacités et la volonté de l'État, les capacités à faire ou non des concessions, les rapports de force peuvent être favorables ou défavorables au groupe social. [...]*

*Quant aux rapports entre les pouvoirs publics locaux du périurbain dakarois, ils sont encore au stade de la méfiance et de la défiance. Le cloisonnement des pratiques gestionnaires à l'échelle des territoires de la décentralisation consacre la fragmentation de la gestion du périurbain dakarois. Ce n'est pas par manque d'existence d'un dispositif institutionnel encadrant les relations entre les territoires, encore moins d'outils de coopération entre ces derniers comme la CAR (Communauté d'agglomération de Rufisque). Le problème réside plutôt dans l'appropriation de la structure intercommunale (certes à parfaire et à ancrer dans son territoire), le*

*rejaillissement des relations politiques partisans sur son fonctionnement et son faible portage politique par les élus locaux.*

*Pourtant, la régulation de l'étalement urbain dakarois n'est à la portée d'aucun des pouvoirs publics locaux. Ceci est d'autant plus problématique que les actions de régulation spatiale préconisée par le pouvoir central privilégient des arbitrages en termes de localisation dans l'espace des activités non agricoles sous forme d'encouragement ou de blocage pour donner plus de chance au déploiement de ses propres projets. La régulation par la coordination des logiques d'acteurs et la cohabitation entre activités agricoles et non agricoles ne figurent pas dans les priorités du pouvoir central. Quant aux pouvoirs publics locaux, incapables d'encadrer de manière efficace la périurbanisation en l'absence de dispositifs techniques performants de régulation du processus, ils développent des arrangements locaux. Dépassés par les enjeux gestionnaires techniques, les pouvoirs publics locaux privilégient une gestion politique et sociale du processus ».*

### **Documents de planification existants**

L'urbanisation effrénée de la région n'est pas maîtrisée ce qui pose d'énormes problèmes quant à la satisfaction des besoins essentiels de base, en logement, en foncier, des problèmes de mobilités, de dégradation du cadre de vie et de pauvreté urbaine et ceci malgré l'existence d'une multitude de documents de planification qui sont sectaires et sous intégrés dans l'espace régional.

De 1946 à 2001, Dakar a connu trois plans directeurs d'urbanisme (PDU) élaborés en 1946, 1961, et 1967 dont la couverture territoriale était limitée au centre ville et à la Médina plus tard. Le dernier, dit Plan Ecochard, couvrait Dakar jusqu' à la forêt classée de Mbao. Depuis cette date, aucun plan d'ensemble n'a été mis en œuvre pour guider le développement urbain de l'agglomération si ce n'est en 2001 le PDU Dakar 2025.

Les PDU jusqu'ici sont insuffisamment appliqués pour guider l'évolution spatiale de la région. Le Plan de Déplacements urbains pour l'agglomération de Dakar (PDUD) n'est pas forcément pris en compte dans le cadre de la réalisation des grands travaux routiers souvent gérés par l'Etat au travers des agences spécialisées. Le Plan Directeur d'Aménagement et de Sauvegarde des Niayes et Zones vertes du Sénégal (PDAS) peine à asseoir sa véritable place dans la planification urbaine globale. Le schéma régional d'Aménagement du territoire (SRAT) prévoit des orientations globales qui ne sont pas forcément prises en compte dans la réalisation des actions sur le terrain.

Enfin les actions prévues dans le Plan Régional de Développement Intégré (PRDI) ne sont jusqu'à présent pas effectives.

## **Agriculture**

L'agriculture qui occupe encore 26% de la population dakaroise est menacée par l'urbanisation rapide, la baisse et la salinisation progressive des nappes souterraines, ainsi que la faible intensification de la production.

Face à ces contraintes, les surfaces cultivables se sont considérablement réduites dans Dakar centre et les communes immédiatement limitrophes, l'agriculture est essentiellement pratiquée à l'extrême est de l'agglomération.

Outre l'inconvénient de la distance qui sépare cette zone des grands marchés dakarois, il faut considérer que cette réserve d'une agriculture de proximité est en diminution constante.

### **3 Quelles mesures pour promouvoir le développement socio-économique ?**

#### **Problèmes identifiés**

Les trois secteurs économiques sont actuellement en difficulté.

Le secteur primaire est en perte de vitesse à cause d'un manque de modernisation et de la diminution rapide et brutale de l'agriculture urbaine et périurbaine du fait de la pression de l'urbanisation, de la baisse des niveaux des nappes souterraines et de leur salinisation.

Le secteur secondaire a été profondément affecté par la désindustrialisation massive qui a touché l'agglomération de Dakar à compter de la mise en œuvre des ajustements fonctionnels en 1994. La crise qui a suivi n'a pas été compensée par les mesures d'incitation à l'investissement et à la création d'entreprises qui auraient dû être prises à l'époque et depuis.

Si les fonds ont évidemment manqué du fait des ajustements imposés par les institutions de Bretton Woods, le pays disposait de ressources suffisantes à partir des années 2000 pour mettre en œuvre une réelle politique de développement industriel. Malheureusement rien n'a été entrepris et il est désormais nécessaire de rattraper le temps perdu en soulignant que les lois de décentralisation en leur état actuel ne laissent qu'une très faible marge de manœuvre aux collectivités locales pour prendre des mesures incitatives.

Le parc industriel est donc dans son ensemble vétuste.

L'attractivité touristique de l'agglomération est, elle, nettement insuffisante.

On note un grave dysfonctionnement du secteur commercial lié à son caractère largement informel.

Enfin, aucune mesure d'incitation à la création d'entreprises industrielles, artisanales ou commerciales n'a été prise.

## **Enjeux**

- Développer de façon équilibrée sur l'ensemble de l'agglomération les secteurs de l'artisanat, de l'industrie, du commerce, du tourisme, de l'agriculture ;

- Sauvegarder les activités économiques locales et promouvoir la création d'entreprises ;

- Doter la métropole d'un label de qualité par la souplesse des procédures de traitement des affaires dans un contexte d'infrastructures haut de gamme dignes d'une métropole attractive du 21<sup>ème</sup> siècle. STLOPPEMENT

## **Stratégies**

Toutes mesures devront être prises pour améliorer les conditions de production, de distribution, de conservation et de transformation **du secteur primaire** (terre, eau, équipements, méthodes, etc.).

En effet, le développement urbain a entraîné une demande extrêmement forte de matériaux de construction.

Cette demande a entraîné elle-même une exploitation désordonnée des carrières d'extraction, de même qu'une installation désordonnée des usines cimentières et plus généralement des entreprises fabriquant des matériaux de construction.

Du fait d'une urbanisation galopante et également désordonnée, certaines usines qui se trouvaient hors des centres urbains sont désormais en pleine ville et entraînent une grave pollution.

Il est donc nécessaire de revoir les schémas d'urbanisme en tenant compte de ces données et en y ajoutant, celle, gravissime, de l'érosion côtière que l'extraction des sables génère ou amplifie.

Pour restructurer et réglementer le **secteur du commerce** (contrôle qualité, prix, lieux d'exercice des activités commerciales, etc.), il conviendra de créer des initiatives intra-régionales de développement de circuits de commercialisation (marchés d'intérêt régional, foires, salons), de renforcer les capacités techniques, organisationnelles et financières des acteurs du commerce, d'aménager des infrastructures et des équipements marchands. Un effort particulier est entrepris à l'heure actuelle pour que les marchands ambulants se sédentarisent : un espace aménagé leur a été attribué.

Dans le souci de rapprocher le consommateur du producteur et de promouvoir l'entretien de zones vertes, trop peu nombreuses et menacées dans l'agglomération il conviendra de prendre toutes mesures pour développer **l'agriculture urbaine et péri urbaine** de façon à faire vivre une agriculture de proximité. Les secteurs de l'élevage et de la pisciculture devront faire l'objet des mesures appropriées qui permettront une meilleure organisation. Toutes mesures seront prises pour promouvoir la création et/ou le développement d'entreprises liées au secteur halieutique : réparation et

construction navales, marché de frais, entreprises frigoristes, alimentation préparée ...

Les artisans sénégalais sont réputés pour leur savoir faire et leur imagination, il convient donc de valoriser et de promouvoir ce **savoir faire**. Il faudra former les acteurs et renforcer leurs capacités techniques et organisationnelles, renforcer les structures d'appui et d'accompagnement, améliorer les conditions de production, de distribution des produits artisanaux. Comme pour les commerçants, un effort particulier a été entrepris pour délocaliser un espace occupé irrégulièrement par des artisans mécaniciens (en grand nombre au Sénégal) afin de les installer sur un espace pertinent par rapport à leur activité et pourvu d'équipements d'assainissement et de sécurité.

Il faudra appuyer techniquement et promouvoir **le secteur touristique** qui se trouve à l'heure actuelle en grande difficulté du fait notamment du poids que fait peser sur les prix une taxe d'aéroport qui est parmi les plus élevées au monde et au sous-équipement des zones pouvant être affectées au tourisme par rapport à leurs potentialités.

Il faudra renforcer les structures d'appui et d'accompagnement du secteur.

Il faudra encore faciliter l'accès au financement des artisans, commerçants et industriels, acteurs du tourisme et promouvoir des pôles de développement dans un espace maîtrisé tel qu'exposés au point 6.

La démarche participative adoptée dans le cadre du projet « Grand Dakar » prend ici tout son sens : les décisions exécutoires qui sont prises par les collectivités locales, par exemple très récemment pour délocaliser les commerçants ambulants et les mécaniciens, ont désormais une réelle légitimité et s'il est toujours difficile de les faire appliquer, la négociation qui s'engage permet au citoyen en cause de comprendre que la décision prise a un fondement parce qu'elle s'inscrit dans un plan d'ensemble destiné au « mieux vivre » tel qu'arrêté par les schémas d'urbanisation.

Il faut comprendre aussi que le dynamisme de l'administration communale actuelle qui a engagé cette démarche tente de faire pièce à ce que les urbanistes sénégalais constatent et regrettent : malheureusement depuis de nombreuses années « l'urbanisme court après l'urbanisation ». En ce domaine il est évidemment plus difficile de mettre en cause une situation acquise que de promouvoir ou d'accompagner un aménagement !

#### **4 – Quels transports pour assurer une bonne mobilité urbaine ?**

##### **Problèmes identifiés**

Le quartier du Plateau situé au sud de Dakar reçoit toutes les grandes administrations, le Palais présidentiel, le Sénat, l'Assemblée nationale, les établissements culturels, de santé, les sièges des grandes banques et des entreprises. Il est saturé et entraîne un déplacement massif de travailleurs depuis la banlieue où les emplois n'ont pas été développés en nombre

suffisant. Ce quartier comprend désormais cinq entrées dont certaines aménagées récemment mais les embouteillages y sont considérables. La situation s'est un peu améliorée depuis la construction de la VDN (voie de dégagement nord) ouverte sur des terrains pour une large part encore en voie d'aménagement et le long de laquelle ont pu s'installer des établissements qui ont entrepris une délocalisation.

Il est donc nécessaire de développer d'autres pôles d'aménagement et de planifier le réseau de transport en commun qui est insuffisant, de mauvaise qualité et d'inégale répartition spatiale.

Par ailleurs l'offre de transport ne répond pas aux normes de sécurité et de confort. Les véhicules de transport en commun sont trop souvent vétustes et surchargés.

La pollution liée au trafic routier est très importante du fait du développement considérable de ce dernier et de la vétusté du parc automobile, que ce soit les véhicules de transport en commun ou les véhicules individuels.

### **Enjeux**

Il est nécessaire de faciliter la mobilité urbaine, désenclaver certains quartiers de l'agglomération dakaroise pour promouvoir le développement harmonieux du secteur socio économique et de rendre les services de transport plus fiables, plus efficaces et plus sûrs.

### **Stratégies**

Il est nécessaire de rationaliser le réseau routier et de réaliser des voies structurantes reliant les infrastructures existantes ou à réaliser (Autoroute, VDN, voies transversales nord sud et est ouest gares, parking, embarcadères, PTB, etc.).

La presque île est pourvue d'un réseau routier qui paraît dans l'ensemble suffisant bien que souvent en mauvais état mais les créations s'imposent dans les quartiers périphériques.

Il est proposé de promouvoir un transport en commun local et périurbain qui impliquera une analyse précise du réseau de transport en commun existant de façon à le rendre plus performant par une identification des besoins des habitants (trajets quotidiens, zones de résidence, zones d'activité économique) et des flux journaliers. Seront à prévoir des procédures régulières d'évaluation afin de tenir compte des changements rapides qui interviennent dans cette agglomération très vivante.

Celle-ci voit, en effet, naître en continu des quartiers nouveaux, des infrastructures nouvelles auxquels il est nécessaire d'adapter le réseau de transport en commun. La création de pôles multimodaux facilitera les connexions. Dans la perspective d'aménagement de l'agglomération telle qu'elle apparaît dans le rapport la création de nouveaux pôles multifonctionnels par délocalisation permettra de désengorger les voies de circulation. Le montage sur place de véhicules neufs de qualité permettrait

d'assurer un service après vente performant lequel présenterait l'intérêt supplémentaire d'être une source d'emplois. Pour rendre la ville attractive il conviendra de lutter contre l'occupation anarchique des emprises. Pour ce qui concerne la réglementation, il conviendra de renforcer l'application des dispositifs réglementaires, la rigueur du contrôle technique des véhicules, la formation des acteurs du transport afin de sensibiliser les populations à la prévention routière, le nombre d'accidents dans l'agglomération étant très élevé. Dans le même sens il conviendra d'améliorer le dispositif de signalisation routière et d'éclairage public. A titre d'exemple de la difficulté de mise en œuvre des mesures préconisées dans le présent rapport l'on notera que les feux de signalisation sur DAKAR sont quasiment inexistants mais que l'éclairage public est une compétence qui n'a pas été décentralisée, elle échappe donc malheureusement au contrôle de la ville. Une nécessaire harmonisation des textes réglementaires s'impose ainsi qu'un renforcement de leur dispositif d'application (code de la route, code de l'environnement, code de l'hygiène, code de l'urbanisme, code forestier, code des collectivités locales, etc.) Cela implique que les administrations analysent le travail à entreprendre et le mettent en œuvre. Cela implique également un renforcement des capacités en ressources humaines et financières des institutions chargées de la régulation (la Direction des Transports terrestres, le CETUD, la Gendarmerie routière, la Police de la Circulation, les villes et les communes, etc.).

Enfin, une attention particulière devra être apportée à la sensibilisation de la population aux problèmes de transport et d'environnement notamment par la limitation drastique de la pollution automobile, et à la promotion de l'utilisation des modes alternatifs de déplacement (la marche, le vélo, etc.)

## **5 – Comment faciliter l'accès de la population aux services sociaux de base ?**

### **Problèmes identifiés**

Il a été relevé des difficultés d'accès à l'éducation entraînant un faible niveau scolaire de la population, des difficultés d'accès aux soins à cause de leur coût et du manque d'infrastructures, la défaillance des réseaux d'eau et d'électricité, des lacunes en équipements sportifs et socioculturels et enfin un manque de moyens pour assurer la sécurité de la population.

### **Enjeux**

**L'amélioration de la santé des populations** passe par la construction de nouveaux équipements et la réhabilitation des équipements existants, avec une meilleure polarisation (case de santé, centre de santé, hôpitaux) ainsi que de la création d'une nouvelle carte sanitaire pour tenir compte des évolutions sur le terrain. Cela passe aussi par la réduction des coûts d'accès aux soins de santé et aux traitements et à la généralisation d'un système de sécurité sociale et mutualiste. Par ailleurs, il conviendra d'augmenter et de renforcer les capacités du personnel soignant ainsi que

d'améliorer la gestion des structures de santé. Ces dispositions ne relèvent pas dans leur grande majorité, des compétences des villes ou des agglomérations mais la Ville de Dakar espère, par la dynamique qu'elle initie, une mobilisation de tous les acteurs concernés.

**Pour ce qui concerne l'enseignement**, et pour tenir compte de la jeunesse de la population dakaroise (55% de moins de 20 ans), la création de nouveaux établissements scolaires et universitaires s'impose pour faciliter l'accès à l'enseignement et créer les conditions d'un service de qualité.

De Grandes Ecoles ont été déjà délocalisées sur la ville de THIES à 40 km de Dakar, et l'université du futur africain (UFA) a été construite à DIAMNADIO à l'extrême est de la grande agglomération (elle ne fonctionne pas, elle a seulement été construite), il conviendra sans aucun doute d'accompagner ce mouvement dans la perspective retenue de la création d'un réseau de villes dans la grande agglomération, pour désengorger l'université CHEIKH ANTA DIOP située dans la presqu'île.

L'accent sera mis sur l'amélioration des conditions d'apprentissage, la dotation des élèves en matériels didactiques, l'amélioration de la qualité de l'enseignement (relèvement du niveau des enseignements, du matériel didactique, taux d'encadrement en veillant sur le respect du ratio : élèves / enseignants) et la mise en place d'outils performants de gestion des établissements scolaires.

**En ce qui concerne le développement des activités socioculturelles et le sport**, il conviendra de construire des équipements nouveaux et/ou de réhabiliter les équipements existants par une révision de la carte de ces équipements, de renforcer les capacités des acteurs en gestion, administration et animation, de diversifier et généraliser la pratique sportive par la création de plateaux multisports et de parcours sportifs lesquels, bien que souvent créés sans équipement particulier et de manière spontanée sur des terrains encore accessibles, connaissent un grand succès et contribuent à l'amélioration sensible du cadre de vie et par conséquent de la qualité de vie.

Cette qualité de vie passe aussi par une **amélioration de la qualité des services en eau et électricité** dont les équipements vétustes entraînent des coupures à répétition, entravant gravement la vie économique et causant des troubles dans la vie des habitants. Compte tenu de l'augmentation très importante et rapide de la population, du développement économique, il conviendra de répondre à la demande correspondante en quantité. Enfin, pour faciliter l'accès à l'eau et à l'assainissement de l'ensemble de la population une baisse sensible des coûts des branchements et des facturations de l'eau et de l'électricité doit être entreprise.

**La jeunesse** de la population nécessite que soient prises très rapidement des mesures spécifiques la concernant notamment par la mise en œuvre de **projets générateurs d'emplois et de revenus**.

**La sécurité de la population** passe par la construction d'équipements nouveaux et la réhabilitation des équipements existants, la mise en service de postes de police, de gendarmerie, et de sapeurs pompiers de proximité. De graves incendies intervenus récemment ont attiré l'attention des populations sur la vétusté des équipements des sapeurs pompiers, leur manque de formation et les difficultés d'accès aux réseaux d'eau.

Enfin, les services d'urbanisme et de police devront être équipés de manière à pouvoir faire les contrôles nécessaires pour ce qui concerne **le respect des normes de construction et de protection civile**.

28

## **6- Quelle gouvernance métropolitaine ?**

### **Problèmes identifiés**

On constate un manque d'efficacité des services administratifs et leur sentiment de non considération de la part de la population. Il ya des problèmes d'identification des priorités à retenir. Il est nécessaire d'impliquer la population et les acteurs dans les projets. Le manque de concertation et de coordination entre les acteurs de l'intercommunalité crée une perte d'efficacité des actions.

### **Enjeux**

Il faut donc améliorer la qualité des services administratifs, concevoir l'agglomération dans son ensemble et réduire les déséquilibres entre les communes.

### **Stratégies**

Pour pallier **les difficultés de gouvernance** évoquées ci-dessus, il conviendra de renforcer et de moderniser l'administration locale et le service public déconcentré.

Cette réforme nécessite que soient promus la coopération décentralisée et le partenariat des acteurs institutionnels.

Un renforcement et une harmonisation du cadre juridique des institutions locales s'imposent (mise à niveau des lois et règlements régissant le fonctionnement des différentes collectivités locales) pour permettre une meilleure efficacité des acteurs.

Enfin, pour une administration performante il sera nécessaire de renforcer les moyens des services techniques, de mettre en place les outils pour une bonne gouvernance (transparence, responsabilité, respect de l'état de droit, gestion participative) de promouvoir une approche participative et de renforcer le système de gouvernance participative (mécanisme de participation et de contrôle citoyens, engagement des populations) d'assurer aux collectivités des ressources financières stables et pérennes (budget, coopération décentralisée) et de mettre en place des mécanismes de suivi-évaluation.

Pour que puissent être mises en œuvre les stratégies de développement territorial arrêtées il est nécessaire de renforcer les compétences transférées aux structures intercommunales, et d'harmoniser les interventions des différents acteurs (Etat, CL, ONG...)

### **7 - Quelle évolution de la ville ?**

A partir des constats faits dans le cadre du projet « Grand Dakar » plusieurs projets ont été élaborés tendant à organiser l'agglomération dakaroise en un réseau de villes multipolaires à fonctions multiples.

A partir de la géographie de l'agglomération, du constat rappelé ci-dessus et des grandes infrastructures réalisées par l'Etat, le plan prévoit une évolution multipolaire avec la création de grands pôles de développement.

#### **Projet 1 : Création de pôles économiques de développement**

Le développement de ces pôles s'articule autour de logiques de cohérence territoriale et s'intègre dans le cadre du développement spatial, de la gestion du foncier et de l'habitat dans l'espace de la métropole dakaroise avec pour objectifs de développer les grappes locales (clusters) pour un meilleur développement économique local.

#### **Ces pôles seront ainsi répartis :**

- 1) Pôle d'émergence agro- industriel sur l'est de l'agglomération: Mbao, Sébikotane, Sangalkam, Yène, Bargny et Rufisque ;
- 2) Pôle de développement industriel sur l'extrême est : Bargny, Diamniadio, Rufisque ;
- 3) Pôle d'émergence des activités commerciales et de services – Centre d'affaires- au nord de la presqu'île : Ville de Dakar (Sicap-Liberté, Grand Yoff et Derklé), Parcelles Assainies ;
- 4) Pôle de développement culturel et sportif en banlieue nord est : Guédiawaye et Pikine.

La création de ces pôles permettra une délocalisation des activités économiques, la promotion de filières porteuses, une amélioration des conditions de vie des populations par la création de richesse et d'emplois, et une amélioration de l'assiette fiscale locale. Il sera évidemment nécessaire de prendre les mesures d'incitation et d'accompagnement des entreprises pour qu'elles s'installent dans ces pôles et de créer un environnement favorable à leur développement.

#### **Projet 2 : Aménagement d'un quai de pêche moderne et d'un marché central de poisson**

Au niveau du pôle agro-industriel, l'aménagement d'un quai de pêche moderne et d'un marché central de poisson » peut augmenter le potentiel de production, de valeur ajoutée et de productivité du secteur avec un développement des activités périphériques : production, conservation et commercialisation des produits halieutiques.

Ce quai de pêche et ce marché pourraient être localisés sur la côte sud est de l'agglomération (Mbao, Yène, Bargny et Rufisque). La mise en place de ces infrastructures d'envergure sera accompagnée par l'ouverture d'établissements financiers et d'une représentation de la Chambre de Commerce de Dakar.

Cela devrait contribuer à l'augmentation des débarquements, à la pérennisation des activités du secteur, à la création de nouveaux emplois, à une meilleure gestion des stocks et une diversification de la production locale.

Il sera nécessaire de prendre toutes les mesures qui s'imposent pour enrayer la diminution très importante des ressources halieutiques et de rechercher activement les débouchés qui permettront de développer le secteur de la pêche et celui des activités qu'elle peut induire.

### **Projet 3 : Promotion de systèmes financiers décentralisés.**

Ces systèmes financiers décentralisés, créés sur le modèle des crédits municipaux de Dakar et de Guédiawaye et de SEN Finances, de la Chambre de Commerce de Dakar, accompagneront le développement des activités agro-industrielles et de service dans les quatre pôles.

### **Projet 4 : Amélioration du transport inter et intra-urbain**

L'amélioration du transport inter et intra urbain permettra de renforcer la compétitivité de ces zones. Il s'agira de réaliser des sites propres et des routes transversales tels que :

- réaliser la « berge » Hann-Rufisque à l'est qui conduira vers les pôles industriel et agroindustriel ;
- prolonger la voie de dégagement nord sud (VDN) ;
- élargir et prolonger la route des zones humides (Niayes jusqu'à Deni Biram Ndao) ;
- réaliser des perpendiculaires reliant la VDN à la route des Niayes puis à la RN1 et à la Berge à Pikine, Guédiawaye, Keur Massar, Diamniadio, Sangalkam ;
- prolonger la voie ferrée vers l'est jusqu'à Diamniadio, carrefour de deux routes importantes conduisant vers les pôles du « Grand Dakar » tel qu'il résulte du PDU de DAKAR : THIES et MBOUR.

Ce projet a pour objectif de permettre de réduire les consommations d'énergie, d'améliorer le cadre de vie, la qualité de l'air, de réduire les distances à parcourir, d'améliorer la sécurité des passagers et de réduire les risques d'accidents de voiture.

### **Projet 5 : Amélioration de l'accessibilité aux transports collectifs**

Ce projet prévoit d'améliorer l'accessibilité aux transports collectifs et de favoriser la promotion et la diversification de ce mode de transport rendu plus attractif par une augmentation de la vitesse commerciale et une diminution du temps de parcours. Il est prévu une meilleure desserte des communes périurbaines et meilleure mobilité à l'intérieur de celles-ci.

### **Projet 6 : Réhabilitation et aménagement des lacs de Léona et Mbeubeuss**

La réhabilitation de ces lacs permettra de restaurer la continuité du réseau hydrographique, d'installer un système adéquat de canalisation afin de résoudre les problèmes d'inondation et de valoriser les plans d'eau.

Sur la zone de Mbeubeuss se trouve actuellement une immense décharge à ciel ouvert sur laquelle vivent des familles qui font de la récupération.

Cette décharge sera évidemment éliminée.

### **Projet 7 : Protection du littoral**

Ce projet vise à consolider et à améliorer la protection du littoral dans les départements de l'est de l'agglomération (Pikine, Guédiawaye et Rufisque) avec pour principal objectif de consolider et d'améliorer la protection du littoral nord, zone d'horticulture et de tourisme.

Cette zone fragile devra être protégée de l'extraction de sable qu'elle connaît actuellement. Il inclut un projet d'intensification de l'agriculture urbaine de façon que l'agglomération dakaroise puisse bénéficier d'un approvisionnement de proximité. Sont également prévus un projet d'aménagement des bassins et des lacs, un projet de reboisement et de stabilisation des côtes. Une particulière attention sera apportée à la prévention et à la gestion des inondations. Enfin, une étude sera menée pour l'implantation et la valorisation des énergies marine.

## **CONCLUSION**

Quelles solutions pour un développement harmonieux du « Grand Dakar » ?

Comme indiqué dans l'introduction, l'agglomération dakaroise est composée d'un « mille feuilles » administratif qui rend sa gestion difficile.

Rappelons qu'elle est composée de 43 communes, 2 communautés rurales, 4 départements, une région, et deux communautés de communes : la CADAK (DAKAR et périphérie) et la CAR (Rufisque et périphérie).

Pour la définition de projets communs, leur mise en œuvre et l'élaboration d'une stratégie intercommunale de développement, il est vital

qu'une instance chargée de l'articulation et de la coordination entre ces différentes entités soit rapidement créée.

Comme l'indique Momar DIONGUE dans sa thèse déjà citée : « *Cette décennie a battu tous les records en matière de production de documents de planification du développement socioéconomique et spatial dans la région dakaroise. Pourtant leurs effets sur l'encadrement de la périurbanisation sont jusqu'ici limités. L'absence d'un véritable système de gouvernance de la région urbaine dakaroise y est pour beaucoup* ».

Cette nécessité s'entend non seulement pour donner cohérence aux projets de l'agglomération dakaroise dite « Grand Dakar », pour les porter et les mettre en œuvre mais aussi pour que celle-ci puisse jouer un rôle d'interface avec le « territoire métropolitain d'agglomération » qui se développe dans le triangle formé avec Dakar par les villes de THIES (70 km de Dakar) et MBOUR ( 80 km de Dakar) avec comme ville médiane reliant ces deux villes la commune de DIAMNADIO, carrefour important de routes vers le continent africain. Ce territoire a fait l'objet d'un très important développement, l'un à THIES, comme pôle universitaire et industriel, l'autre à MBOUR dans le développement du secteur halieutique, le dernier à DIAMNADIO, point de jonction des routes continentales vers l'ouest ou le nord africain et vers le sud (Casamance et Gambie) comme plateforme de vente de produits agricoles provenant soit des vergers de Sébikotane située dans son immédiate périphérie, soit de Casamance soit encore de l'étranger : Guinée, Mali, Côte d'Ivoire, Maroc ...

A ce développement fait, semble-t-il, sans planification réelle du territoire, il faut ajouter les grands projets en cours ou à réaliser de l'Etat avec de puissants partenaires : plateforme artisanale et industrielle à Diamnadio, Université du Futur Africain (UFA) transfert de l'aéroport international à NDIASS (20 km de DIAMNADIO), et grands projets autoroutiers reliant toutes ces villes entre elles et à Dakar.

Seule une instance intercommunale dont les compétences sont clairement définies avec une capacité forte d'intervention sera à même de remplir ce rôle.

Il existe déjà deux communautés d'agglomération, la CADAK et la CAR dont les compétences limitées ne permettent pas en l'état une gouvernance pertinente mais la question se pose d'une meilleure complémentarité entre ces deux instances ? Cela permettrait de ne pas bouleverser brutalement les schémas au sein desquels chacun des partenaires du projet « Grand Dakar » a travaillé mais assurerait peut-être une transition vers la création d'une instance intercommunale dont les membres seraient élus directement au suffrage universel sur les projets qu'ils entendent développer.

Une autre question se pose qui relève de la compétence de l'Etat : celui-ci envisage-t-il un développement harmonieux de l'ensemble du territoire sénégalais pour éviter le développement macro céphalique du Grand Dakar et du territoire métropolitain qui le jouxte au détriment du reste du

pays ? En l'état, fixé sur ses « grands projets » élaborés et mis en œuvre sans grande concertation avec les communes, départements et région sur lesquels ils sont créés, il ne semble pas que ce soit le cas.

Comme ces projets sont majoritairement situés dans la région dakaroise il y a un risque d'explosion démographique sur cette région avec tous les dysfonctionnements que cela peut entraîner notamment si, comme cela a été le cas et l'est encore, les aménagements nécessaires ne peuvent pas suivre, faute de projets cohérents et surtout de moyens techniques et financiers.

Dans ce pays dont la jeunesse constitue environ 50 % de la population, une nouvelle génération politique émerge qui a soif de bonne gouvernance et souhaite prendre son avenir en main. Mais quel pays a les moyens, de soigner, éduquer, donner un emploi à une telle proportion de jeunes ?

Comme le préconise le rapport « Grand Dakar » il faut que se développent les projets d'accompagnement au développement soit directement par les grands acteurs financiers internationaux ou nationaux, soit par la coopération décentralisée, soit encore dans les partenariats avec les ONG.

Le débat participatif qui a permis l'élaboration du rapport « Grand Dakar » démontre que Dakar a su identifier ses besoins, formaliser ses projets et a la volonté de mener à terme ses ambitions.

Le charisme, les qualités d'organisateur et la ténacité du maire de Dakar dans la conduite des projets communaux et intercommunaux malgré les difficultés de gouvernance développées plus haut sont un sérieux gage d'espoir pour l'avenir.

**Anne SOURCIS**

## 7. LE CAIRE : quand la ville s'étend dans le désert

Déjà au XVIIIème siècle, le Caire était une ville polycentrique qui comptait environ 260 000 habitants. La ville poursuit son développement spatial aux XIXe et au XXe siècle. Avec les premiers ponts sur le Nil, dès les années 1950, l'urbanisation gagne la rive gauche. En un siècle, la taille du Caire a été multipliée par dix huit, passant de 600 000 à 11 millions d'habitants. La population urbanisée en dehors de la capitale a été multipliée par 22, passant de 1,4 à 30,5 millions d'habitants. Entre 1885 et 1890, au tout début de l'époque du protectorat, 30 villes égyptiennes ont été dotées de plans d'aménagement<sup>1</sup>. Dès la fin du XIXe siècle, le Caire entame un processus de modernisation et se dote, dès les années 50, des outils de planification urbaine tels que des schémas directeurs.

Jusqu'aux années 1919, la population du Caire était relativement stable et ne représentait que 5% de la population totale de l'Égypte. Elle a été multipliée par quatre en 80 ans pour représenter 19,3% de la population totale en 1986<sup>2</sup>. Cette croissance démographique s'est faite grâce au développement des industries et des services au détriment des activités agricoles. Cette tendance a également renforcé l'urbanisation à partir des années 1940. L'exode rural qui a accompagné le développement des services a alimenté les grandes métropoles avec la création d'emplois précaires et de l'auto-emploi. Entre 1937 et 1947 la population des gouvernorats urbains du Caire, d'Alexandrie et des trois villes du Canal, augmentent de 52 % alors que dans les autres provinces, le gain n'est que de 14 %. L'exacerbation des tensions en milieu rural va accélérer l'exode vers la capitale, qui double sa population en dix ans (1 300 000 en 1937, 2 800 000 en 1947).

En 1949 le Caire est doté d'une municipalité. La forme urbaine s'est complètement modifiée suite aux migrations massives vers la ville. Avec la fin de la monarchie et le coup d'état des Officier libres en 1953 mené principalement par Nasser, la capitale égyptienne se libère, après 70ans, de l'administration coloniale et commence à avoir un nouveau rôle pour une république qui souhaite dorénavant avoir un projet de société avec un appareil d'État centralisé et la concentration des moyens de productions dans la capitale. Suivant les slogans de la révolution, la planification établie misait à contrôler des loyers et a mis en place de vastes projets de logements sociaux pour les couches pauvres et les travailleurs. Les années 50 connaissaient une forte croissance de la population qui dépasse celle du logement donnant

---

<sup>1</sup> Galila El Kadi, *Trente ans de planification urbaine au Caire*, Revue Tiers Monde, t. XXXI, n°121, Janvier-Mars 1990

<sup>2</sup> Eric Denis, « Du village au Caire, au village comme au Caire, vers la métropole État », *Égypte-Monde Arabe*, Deuxième série, n°4-5, 2001

naissance à l'habitat informel et précaire. Le premier schéma directeur a vu le jour en 1956 avec l'objectif premier d'intégrer la région métropolitaine. Il propose également la constitution au sud du Caire d'un conglomérat industriel dont la mise en place dure pendant 10 ans. Néanmoins, suite à la guerre avec Israël en 1967, une grande partie des investissements a été absorbé et la croissance urbaine s'est ralentie.

Une nouvelle politique de « porte ouverte » a été mise en place dès 1970 par le gouvernement de Sadat dans le but d'attirer les investissements étrangers. Les idées de cette politique seront reprises dans deux schémas postérieurs de 1974 et 1982. Un boulevard périphérique s'est constitué autour de la ville marquant les limites de la ville avec l'idée du report de la croissance sur les plateaux désertiques. La population du Caire dépasse dès 1968 les 5 millions d'habitants.

Ainsi, la décennie 70 se caractérise par le sous-équipement en infrastructures, l'émergence des logements précaires et la saturation des moyens de transports. Entre 1972 et 1978, l'agglomération métropolitaine s'étend de plus de 3,5 % par an, puis de 1,5 % de 1978 à 1986 et encore de 1 % jusqu'en 1994<sup>1</sup>. Une dynamique de construction davantage portée par le secteur privé prend le relais selon la politique d'industrialisation des années 1960. Les taux de croissance du nombre de logements, plus importants que ceux de l'aire agglomérée, reflètent la forme urbaine dominante qui s'imposera à partir des années 1970 caractérisée par la densification par bourrage et verticalisation du bâti. Mais l'hyper densité du centre, et les externalités négatives qui en ont résulté, ont contribué progressivement à la prégnance d'un discours qui pendant plus de trente a prôné la dedensification.

Taux annuel		90/96	80/89	70/79	60/69	50/59
Grand-Caire	Population	2,0	2,8	2,7	3,9	3,8
	Logements	3,5	4,6	4,8	5,1	1,7
Le Caire	Logements	3,0	3,7	4,0	4,4	1,9
Qalyûbiyya	Logements	4,2	5,4	6,3	7,7	1,1
Giza	Logements	3,7	5,3	5,9	5,9	1,8

Dynamique de la construction au Caire (taux annuel de la croissance) 1950-1996 Source : recensement de l'habitat 1996-BDG EGIPTE-CEDEJ ; d'après l'article de Eric Denis

---

<sup>1</sup> Ibid

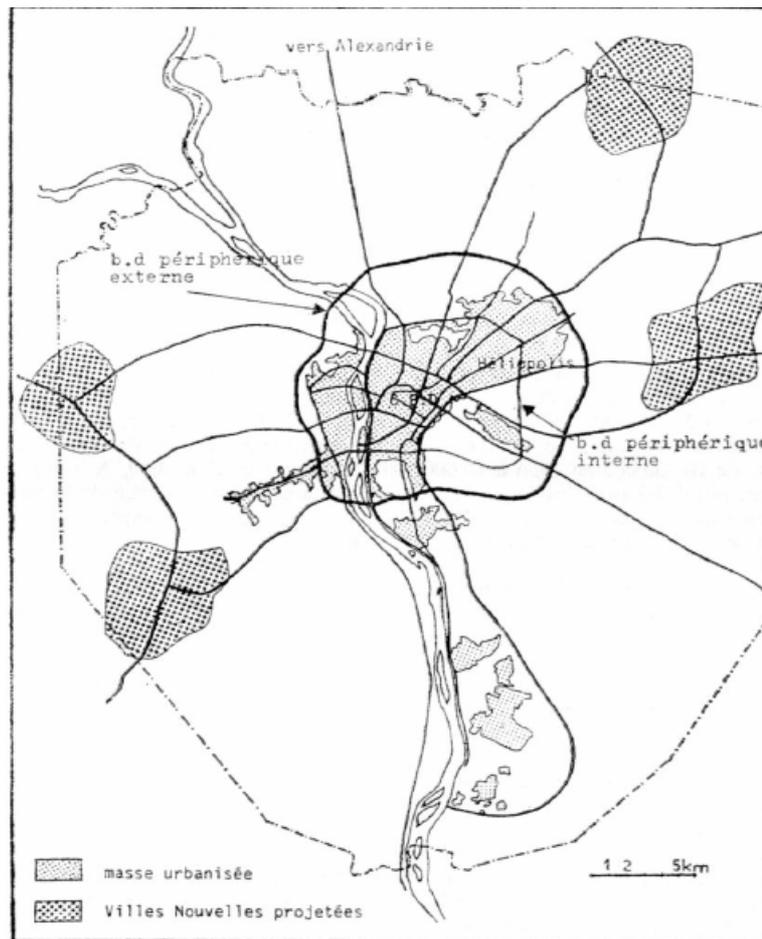


Schéma Directeur de 1970 Source : Galila El Kadi, Trente ans de planification urbaine au Caire, Tiers-Monde. 1990, tome 31 n°121

Pendant environ trente ans, la production de logement augmente et renverse ainsi la tendance. En raison d'une inflation très élevée à cette période, le marché immobilier est devenu le lieu d'investissement des gains réalisés dans d'autres secteurs d'activités. De même, les émigrés égyptiens dans les monarchies pétrolières du Golfe ont investi dans ce même secteur (cette tendance continue toujours aujourd'hui avec plus de deux millions d'Égyptiens à l'étranger). Cette logique d'investissement dans l'immobilier a fait en sorte que l'offre a dépassé la demande dans les années 90 (un million de logements vides en 1996 au Caire et deux millions dans toute l'Égypte selon Eric Denis)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ibid

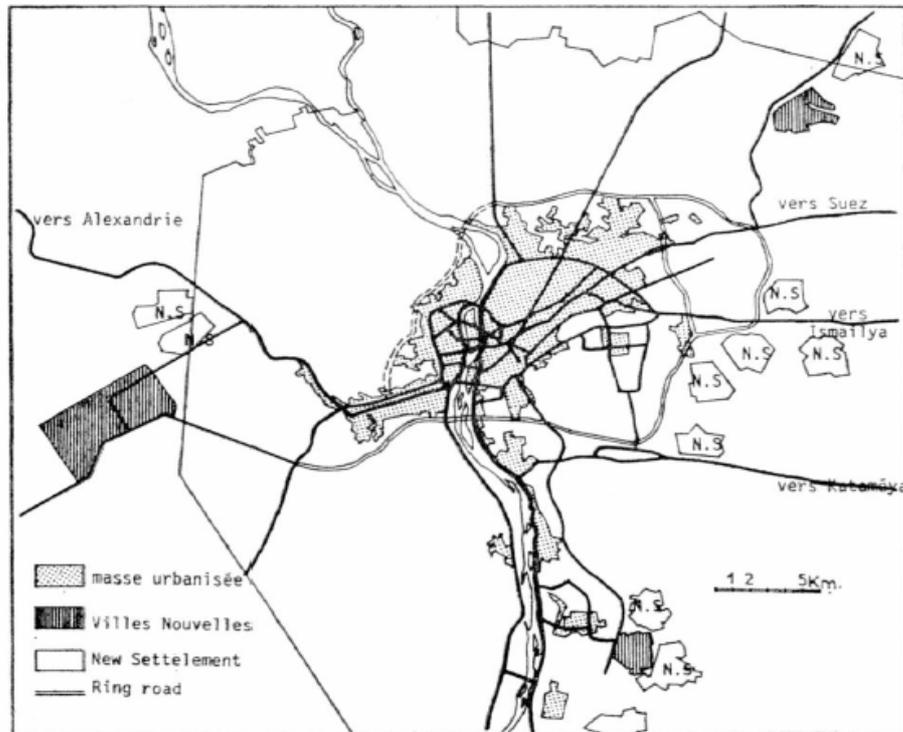


Schéma Directeur 1983, Source : Galila El Kadi, Trente ans de planification urbaine au Caire, Tiers-Monde. 1990, tome 31 n°121

Type d'agglomération	1947	1960	1966	1976	1986	1996	2010
Agglomération urbaine	25,9	31,8	34,3	36,4	38,4	37,2	34,1
Villes	4,4	4,6	5,1	5,6	5,9	7,1	6,7
Agglomération de villages	2,7	2,9	3,2	3,5	5,7	6,2	8,8
Villages urbains > 10000 Habts	3,2	4,6	5,7	8,0	12,5	15,8	20,1
Population urbaine	36,2	43,9	48,3	53,5	62,5	66,2	69,7
Villages < 10000 ou rural dispersé	63,8	56,1	51,7	46,5	37,5	33,8	32,1

Distribution de la population par type d'agglomération morphologique (%)  
 Source : recensement de la population, BDG EGIPTE-CEDEJ et projection, hypothèse basse (E. Denis)

Dans les années 70 et 80, la pression démographique a contribué à la planification de villes nouvelles, à la vente des terrains désertiques, aussi bien aux opérateurs publics qu'aux privés, et à un développement urbain quelquefois anarchique. En 1977, la décision de planifier 19 nouvelles villes en zone désertique a été prise. Le développement des périphéries a renforcé les mobilités pendulaires et a légitimé l'existence d'enclaves résidentielles à faible densité au détriment de la zone centrale qui entama un processus de marginalisation dès les années 90. Ainsi depuis les années 90, la capitale égyptienne a du mal à absorber les flux migratoires et cela génère un étalement sur les franges agricoles. L'émergence du logement informel est une autre conséquence de la pression démographique. Ce mode de logement continue aujourd'hui à héberger plus de 62% des Cairotes et 53 % de la surface bâtie<sup>1</sup>. Néanmoins, le centralisme des politiques égyptiennes a fait du Caire la ville qui en 1996, concentre 43 % des emplois publics, 40 % des emplois privés et 49 % des emplois industriels. Elle concentre aussi les formations supérieures comme la moitié des universités du pays qui y sont localisées<sup>2</sup>.



Zone d'urbanisation populaire Photographie : A.Deboulet Le Caire d'Aujourd'hui

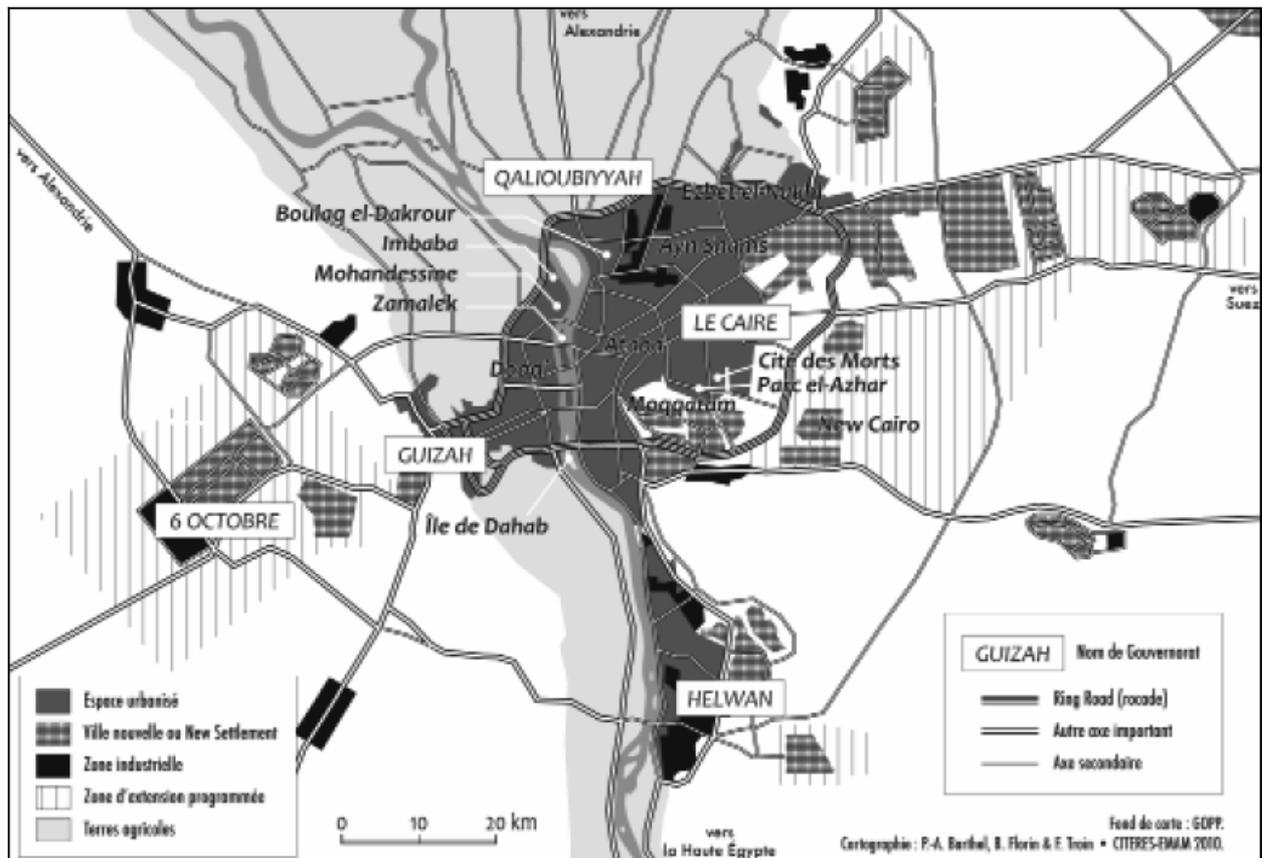
En tant que politique nationale, la planification urbaine moderne en Égypte a été consacrée par la première loi fondant le droit de l'urbanisme promulguée en 1982. Elle a imposé aux Gouvernorats, aux districts, aux villes et aux villages d'établir des plans d'aménagement généraux et de détail. Depuis les années 2000, la région urbaine du Caire est constituée de 5 gouvernorats. La volonté de couvrir les limites de ces gouvernorats a donné naissance à un

<sup>1</sup> Pierre-Arnaud Barthel, « Relire le Grand Caire au miroir de la densité », *Confluences Méditerranée*, numéro 75, Automne 2010

<sup>2</sup> <http://www.mpl.ird.fr/suds-en-ligne/fr/metropol/lecaire/lecair02.htm#suds>

schéma nommé General Organization for Physical Planning (GOPP) qui établit une vision stratégique à l'horizon 2050. Jusqu'aux événements récents et la chute de Mubarak après 30 ans de pouvoir, l'État gardait la main sur cette nouvelle stratégie à l'horizon 2050. La redistribution de la population du centre dans les périphéries est un des objectifs premiers du plan de 2050.

La capitale comptait en 2006 quelque 17 millions d'habitants et selon Pierre Arnaud Barthel, chercheur au Caire, elle atteindrait aujourd'hui les 20 millions. Selon les recherches effectuées par ce dernier, le niveau de densité de certains quartiers équivaut à des records pour la planète de l'ordre de 1500 hab/ha dans certains micro-quartiers (la densité moyenne brute résidentielle étant de 500 habitants pour le Grand Caire<sup>1</sup>). Les projections de croissance de la population prévoient 23 millions d'habitants en 2020 et 38 en 2050<sup>2</sup> pour le Caire. Néanmoins les autorités visent à stabiliser la population à 30 millions en 2050.



Le Grand Caire, la zone centrale et les « villes nouvelles » (carte : conception : B. Florin / P.-A. Barthel, réalisation : F. Troin, 2010).

<sup>1</sup> Pierre-Arnaud Barthel, « Relire le Grand Caire au miroir de la densité », *Confluences Méditerranée*, numéro 75, Automne 2010

<sup>2</sup> Source : ministère égyptien du Logement, 2010, cité dans l'article de Pierre Arnaud Barthel

La libéralisation de l'économie urbaine dans les années 90 a également donné lieu à l'émergence de nouvelles formes d'habitat pour les classes aisées comme des résidences fermées sur les marges désertiques, les gated communities et les compounds de villas. Quelquefois appelée « Dubaïisation », en raison des similarités de fonctionnement et de leurs formes urbaines avec les nouveaux projets à Dubaï, ces nouveaux produits immobiliers s'accompagnent de parcs d'attraction et d'équipements sportifs. Certains de ces projets ont bénéficié d'une entière liberté que l'État leur a garantie. Néanmoins, ils souffrent après plus de 15 ans d'un faible engouement avec une population qui selon Pierre Arnaud Barthel, serait de l'ordre de 1,2 million d'habitants. « L'heure est au bilan pour des espaces qui n'ont plus rien de nouveau : un problème de centralité, l'absence de transports publics efficaces, la vacance de deux-tiers des logements (un total de 700 000 pour le secteur du 6 octobre) signalant spéculation et/ou placement familial pour des classes aisées... Les compounds ont leur propre système interne et externe de bus et les développeurs construisent leurs propres accès aux autoponts stratégiques de la capitale. Le Caire est ainsi une bonne vitrine de la trajectoire sociale du pays où la classe moyenne tend à s'éroder. L'étude de son urbanisme semble en dire long sur le sujet. »<sup>1</sup>. Le secteur privé prend en charge la quasi-totalité de la production de logements, avec une part très importante réalisée par une promotion immobilière petite-marchande ou capitaliste.

De même, depuis une décennie au moins, la verticalisation de l'habitat dans les quartiers populaires et semi-populaires est très forte et il est fréquent que des immeubles de cinq étages ou plus s'édifient d'un seul tenant y compris dans les secteurs à urbanisation contestée. Au centre ville, les surélévations sont occupées par des habitations de fortune en location, en dur ou en matériaux de récupération érigées par les propriétaires d'immeubles. Le logement précaire constitue également une autre forme d'accès au sol et au logement. Il s'agit de l'invasion de terrains, généralement gouvernementaux par des populations défavorisées dans des formes verticales d'occupation. Depuis 1993, une politique de régularisation foncière a été mise en place au Caire. Le processus est long, compliqué, rencontre des résistances alors qu'en parallèle se mettent en place des programmes de restructuration urbaine et qu'il est prévu la démolition d'une dizaine de secteurs non-réglementés alors que la revalorisation du centre ville ancien « fatimide » quelquefois par les opérations d'expulsion forcée, fait également partie de ces mêmes nouvelles politiques.

L'agglomération du Grand Caire s'agrandit ainsi avec une nouvelle urbanité et de nouvelles formes urbaines qui semblent être bien accueillies au moins (ou uniquement !) par les classes moyennes.

---

<sup>1</sup> Pierre-Arnaud Barthel, « Relire le Grand Caire au miroir de la densité », *Confluences Méditerranée*, numéro 75, Automne 2010

Eric Denis écrit à ce propos : « *Il [ce produit immobilier] matérialise un véritable désir de distinction qui ne peut s'exprimer qu'en dehors de la ville considérée à présent comme trop dense, polluée, appauvrie et trop mixte socialement – autant de caractéristiques pas si nouvelles. Il s'agit de pouvoir habiter entre soi et sans attendre une croissance plus partagée. La formule va jusqu'à proposer, à l'échelle de la communauté enclose, des élections et une communauté de gestion ; comme si, aujourd'hui, la seule démocratie possible était privée et en marge de la sphère publique. Il y a clairement une volonté de désengagement, pour le moins, de moindre interaction avec des non-semblables et de vie loin de la moralisation de l'espace public. La privatisation passe par exemple, au moment de l'achat d'une résidence, par la souscription à un fonds commun de placement en bourse dont les revenus doivent rapporter les sommes nécessaires à l'entretien des parties communes et au gardiennage<sup>1</sup>* ».

### **Conclusion**

L'hyper densité du centre du Caire pose de plus en plus problème comme en témoignent certains comportements urbains ainsi que les discours des politiques. La vieille ville souffre toujours des externalités d'une hyperdensité avec de vastes quartiers de logements de mauvaise qualité construits récemment, l'occupation illégale des toits, l'insuffisance des infrastructures et des services, les problèmes de transport persistants et de l'aggravation constante de la pollution. La solution adoptée ces vingt dernières années a consisté à planifier de nouvelles villes aux alentours de la ville existante tantôt dans le désert et tantôt sur de rares terres fertiles agricoles. Malgré les investissements massifs, ces villes n'ont pas pu attirer la population attendue (8 pour cent seulement de l'objectif visé), et de nombreux logements sont restés inoccupés en raison du retard dans l'aménagement de services. Les problèmes de la gouvernance ont durement pesé sur la coordination entre les autorités régionales et les trois gouverneurs qui se partagent l'administration de la ville.

L'avenir du Caire dépend avant tout de la manière dont le pays va sortir de ses tumultes politiques actuels. Le centralisme politique et la polarisation économique ont caractérisé le territoire égyptien depuis plus de quarante ans. Il est probablement temps de revoir ce schéma.

L'absence de dialogue et la prégnance de la forme autoritaire qui ont caractérisé la métropolisation de la capitale égyptienne semblent aujourd'hui remises en cause. Ainsi le projet d'une nouvelle capitale dans le désert en dehors des murs du Caire actuel mérite d'être revisité dans les formes urbaines qu'il propose et les populations qu'il vise à héberger.

**Amin Moghadam**

---

<sup>1</sup> Eric Denis, « *Du village au Caire, au village comme au Caire, vers la métropole État* », *Égypte-Monde Arabe*, Deuxième série, n°4-5, 2001

Bibliographie :

- GALILA EL KADI, « *Trente ans de planification urbaine au Caire* », *Revue Tiers Monde*, T. XXXI, n°121, Janvier-Mars 1990
- ERIC DENIS, « *Du village au Caire, au village comme au Caire, vers la métropole État* », *Égypte-Monde Arabe, Deuxième série*, n°4-5, 2001
- PIERRE-ARNAUD BARTHEL, « *Relire le Grand Caire au miroir de la densité* », *Confluences Méditerranée*, numéro 75, Automne 2010
- ERIC DENIS ET LEÏLA VIGNAI, « *Dimensions nouvelles de la métropolisation dans le Monde arabe : le cas du Caire* », *Cahiers de la Méditerranée [En ligne]*, 64 | 2002, mis en ligne le 15 juin 2004, Consulté le 29 juillet 2010. URL : <http://cdlm.revues.org/index75.html>
- <http://www.mpl.ird.fr/suds-en-ligne/fr/metropol/lecaire/lecair02.htm#suds>



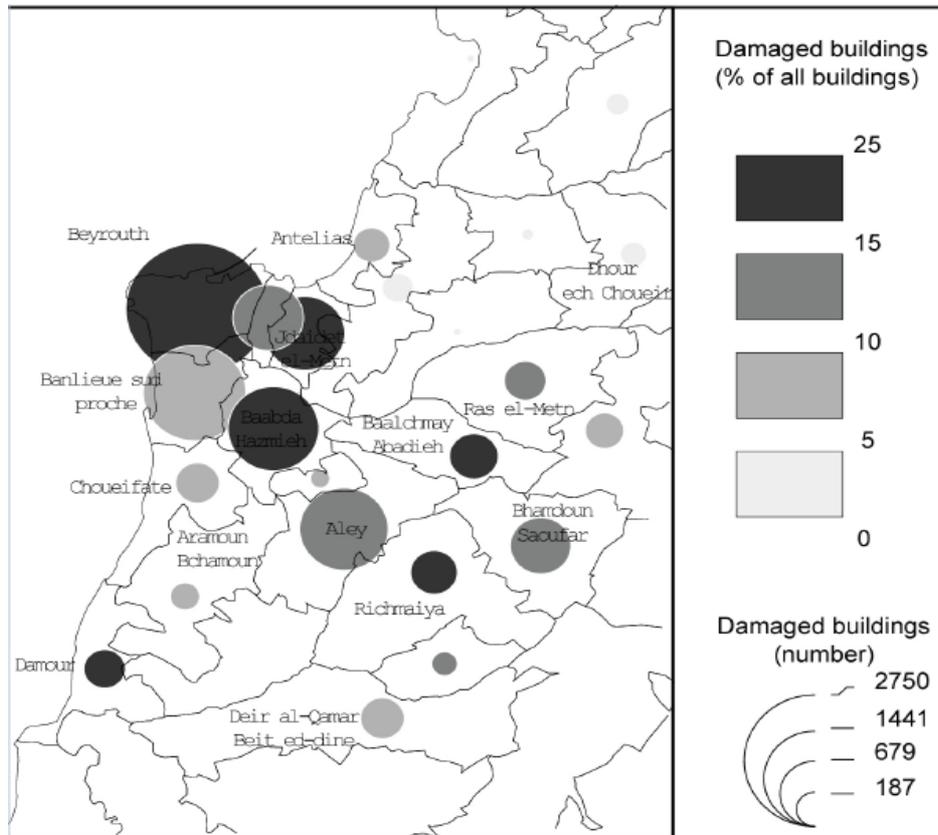
## **8. BEYROUTH : reconstruction et métropolisation dans un système complexe d'acteurs, le cas du centre-ville**

La ville de Beyrouth s'est développée à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle sous le mandant français pour devenir une ville portuaire importante entre le plateau syrien et l'Europe. Ce rôle lui a permis la construction d'importantes infrastructures comme la route entre Beyrouth et Damas en 1836, le chemin de fer de Houran et l'extension du port en 1895. Ainsi en 1920, Beyrouth devient la capitale du Grand Liban et le point central du mandat français. La ville s'est étendue à cette période autour de trois axes : des routes vers Damas à l'est, la route de Tripoli vers le nord et la route de Saida vers le sud.

La période de post-indépendance a donné un nouvel élan à la ville (1944-1958) caractérisée par la croissance démographique et un développement spatial spectaculaire. Capitale régionale, Beyrouth a reçu jusqu'en 1975, les personnes les plus qualifiées de la région et s'est spécialisée dans le secteur bancaire. Elle a également constitué dès cette période la demeure des réfugiés palestiniens déplacés à la suite de la création de l'Etat israélien en 1948 et des migrants de milieux socioprofessionnels modestes depuis le sud du Liban.

Depuis 1960, la population de Beyrouth était estimée à 400 000 habitants, la ville est devenue de plus en plus dense et de nouveaux quartiers sont apparus dans la périphérie de la ville incluant les villages environnants. Cette évolution a été liée en grande partie à l'exode rural, à l'arrivée des travailleurs étrangers et des réfugiés.

Les conflits qui ont marqué la ville dans les années 70 ont détruit, selon les estimations, 10% de l'ensemble de la ville. La ville a été divisée en deux parties, l'une dominante et chrétienne et l'autre musulmane. Le centre ancien s'est vidé dans un premier temps pour ensuite accueillir des réfugiés en provenance des différentes régions du pays. L'insécurité établie par la guerre civile a donné lieu à des déplacements massifs des communautés religieuses qui ont quitté leurs quartiers d'origine pour rejoindre des espaces plus sécurisés. Ces mouvements ont ainsi donné lieu à de nouveaux espaces urbanisés dans les périphéries tout au long de la côte et sur les collines environnantes.



Les immeubles endommagés pendant les conflits à Beyrouth en pourcentage  
Source : OGER International Damage Assesment (1994) ; ACS (1996) : Building  
Census Conception: E.Verdeil-microregion defined by CNRSL and IFPO

La capitale libanaise est donc marquée depuis des décennies par des conflits et des tensions qui ont modelé son paysage urbain. La multiplicité des acteurs de la ville, public et privé, est l'une de ses caractéristiques marquantes qui impacte directement la spatialité de la ville.

En ce qui concerne sa population, selon les statistiques et les travaux de recherche la population du Grand Beyrouth aurait atteint en 1997 1,3 millions d'habitants et compte aujourd'hui environ 2 millions d'habitants. Beyrouth polarise le territoire national et concentre une part majeure de la population du pays.

Année	Surface totale urbanisée (km <sup>2</sup> )	Croissance annuelle (km <sup>2</sup> /an)
1963	115,59 <sup>2</sup>	
1987	126	0,74
1994	149,83	3,4
1998	212,61	15,69
2003	218,97	1,27

\* L'interprétation des cartes topographiques par Arnaud (1997) l'amenait à distinguer en 1963 plusieurs taches urbaines que nous considérons comme formant une seule entité.

Croissance urbaine à Beyrouth entre 1963 et 2003 Source : Ghaleb Faour, Theodora Haddad, Sébastien Vélut, Eric Verdeil, « Quarante ans de croissance urbaine », Mappemonde 79, 2005

Les conflits depuis 1975 jusqu'en 1990 ont ralenti le rythme de croissance de la ville, et les parties centrales de la ville se sont fortement dépeuplées au profit des périphéries de la ville qui, plus sûres, se sont développées et ont connu un accroissement démographique. Les périodes de paix et de conflits ont été tellement entremêlées et cycliques que les traces des processus de reconstruction et de destruction ne sont pas toujours distinguables dans le tissu urbain de la ville. Tant l'espace physique que le système de production urbaine et l'organisation spatiale de la population ont été affectés par la guerre.

Pendant la guerre le pouvoir de l'Etat s'est fortement réduit au profit de certains nouveaux groupes comme des chefs de certaines milices d'armée et des hommes d'affaire. Rafiq Hariri, l'acteur futur du développement urbain des années 90 en est probablement l'exemple le plus éloquent.

De 1983 à 1986, en pleine guerre civile, un schéma directeur de la région métropolitaine de Beyrouth (SDRMB) a été établi par une équipe franco-libanaise qui regroupait des personnels du CDR (Council for Development and Reconstruction créée en 1977) en tant qu'acteur public de reconstruction, de la Direction générale de l'urbanisme (DGU) et de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France (IAURIF). Ce document misait sur la réunification de la ville, et défendait un projet qui entendait favoriser la cohésion urbaine et l'unité nationale, en même temps qu'il devait permettre le redémarrage de l'économie. Il était fondé sur les principes suivants :

- **l'affirmation de la centralité de Beyrouth** par la reconstruction d'un centre-ville puissant, attractif, rayonnant sur l'ensemble du pays, reprenant place comme pôle d'affaires international ;

- **la restructuration de l'espace urbain** par la création de nouveaux centres urbains hiérarchisés en banlieue et l'implantation de grands équipements répartis dans toute l'agglomération ;

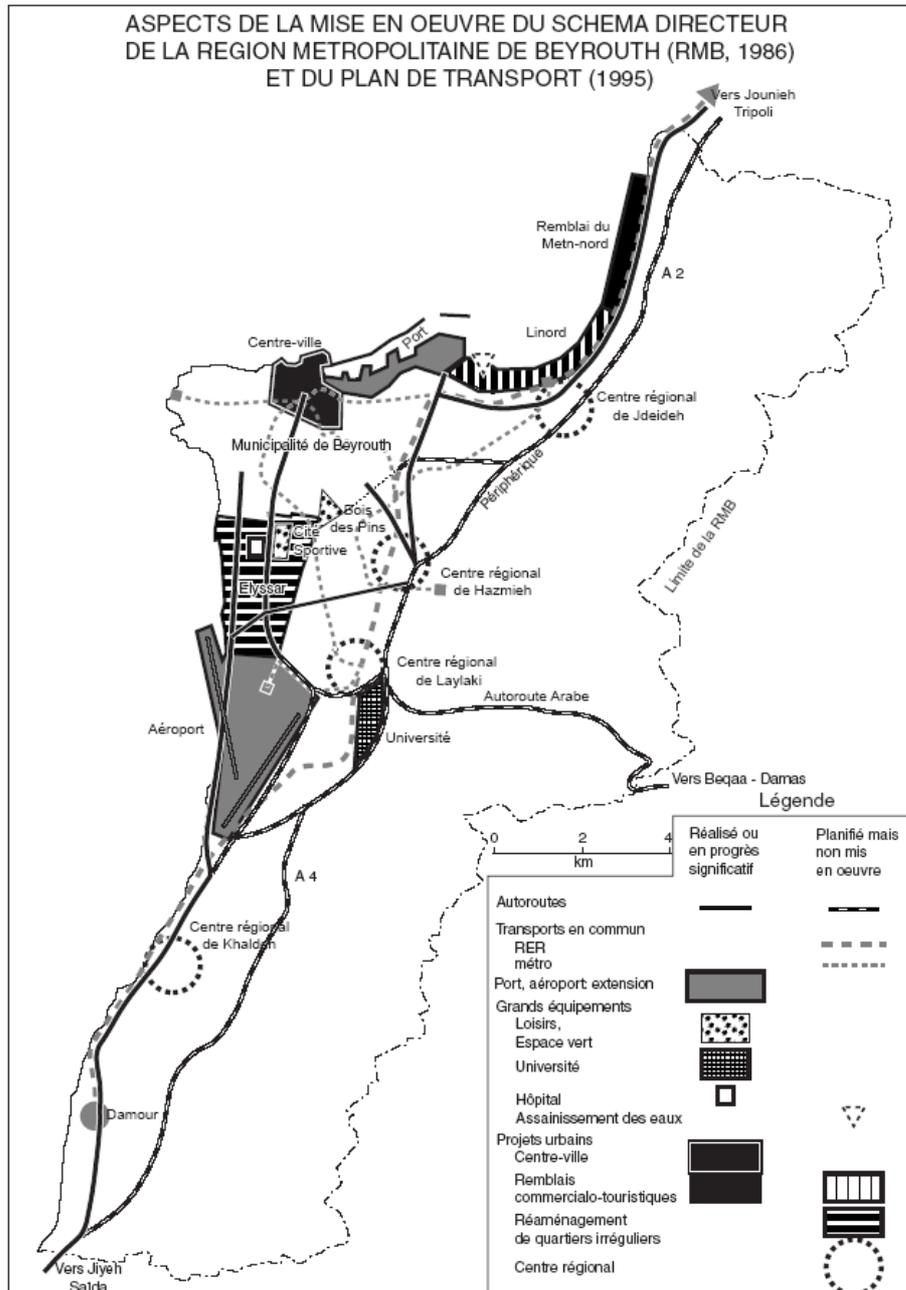
- **la priorité au développement des transports collectifs**, condition sine qua non d'une amélioration globale de la mobilité ;

- **la sauvegarde et la préservation des sites naturels et du patrimoine.**

Ce schéma n'a pas été directement mis en oeuvre à cause de la reprise de la guerre. A ce plan, s'est rajouté en 1995, le plan de transport qui englobait les développements urbains à venir autour des grands axes de réseaux de transports collectifs. Il constitue le cadre de référence pour vingt années (1995-2015) concernant le développement des transports dans la région métropolitaine. Il est très largement fidèle à la stratégie de développement définie dans le SDRMB en 1986, tout en prenant en compte les principales transformations intervenues depuis lors.

Ce plan a été élaboré dans un contexte de croissance modérée de la population et de mobilité restreinte des citoyens. Le plan envisageait le triplement du nombre de déplacements et une meilleure accessibilité aux grands pôles de croissance de l'agglomération. Il s'est appuyé pour cela sur le développement d'une importante offre de transports collectifs qui devrait représenter à terme 26% des déplacements motorisés.

Le schéma des transports collectifs s'appuie sur une armature composée d'une ligne de chemin de fer intraurbaine, deux lignes de métro et trois lignes de bus ou tramway en site propre qui s'ajoutent au réseau de transport par autobus. Cet ensemble complète le réseau routier principal, structuré par cinq autoroutes dont le Périphérique et l'autoroute Arabe, et par un réseau de voies pénétrantes et voies rapides assurant la desserte secondaire de l'agglomération.



Aspects de la mise en œuvre du schéma directeur de la région métropolitaine de Beyrouth (RMB, 1986) et du plan de Transport (1995) Source : Eric Huybrechts, Eric Verdeil, « Beyrouth entre reconstruction et métropolisation », « Gouverner les métropoles » de la revue : Villes en parallèle, n°32-33, Laboratoire de géographie urbaine, Université de Paris X-Nanterre, pp.63-87.

La période de reconstruction, qui a débuté entre 1992 et 1995, a renforcé le rôle du secteur privé. La région métropolitaine de Beyrouth s'est développée, marquée par un retour de la confiance des investisseurs privés, et a ainsi donné lieu à une « bulle » foncière et immobilière. Si on examinait l'évolution de quelques villes aux Proche et Moyen Orient qui ont connu des

guerres, on se rendrait certainement compte des similarités des scénarios de l'après-guerre souvent caractérisés par des extensions périphériques et la spéculation immobilière. Le sud beyrouthin des quartiers musulmans chiites et la région chrétienne au nord ont ainsi continué à se développer après la guerre.

L'acteur public à cette période reste peu directif et les opportunités de l'après-guerre renforcent surtout les initiatives privées et les pratiques individuelles et collectives à travers notamment le redéploiement commercial dans l'agglomération selon une logique libérale qui a aussi participé à l'élaboration d'un réseau métropolitain et des nouvelles mobilités qu'il a suscitées.

Il va falloir attendre la fin du « *boom* » immobilier en 1996 pour que le rôle de l'Etat se renforce : la chute de la croissance économique dans le pays et les milliers de logements vides traduisaient les difficultés de commercialisation des logements construits durant le développement immobilier. L'intervention de l'Etat devient plus tangible aussi en raison de ses plans d'interventions qui ont mûri à cette date, la mobilisation de capitaux et, enfin, le lancement des actions qui ont connu beaucoup de retard par rapport au secteur privé.

Le ralentissement économique a permis à l'Etat de prendre en main à partir de 1996, les principaux chantiers d'infrastructure et d'équipement de même que les grands projets de développement urbain du centre-ville et de la banlieue sud dans le cadre des schémas directeurs et des appels d'offres. L'aéroport de Beyrouth fait partie de ces projets dont le surdimensionnement témoigne de la volonté d'anticiper un redémarrage rapide de l'économie régionale pour pouvoir s'imposer à terme comme un des « hubs » régionaux. La volonté de redevenir une capitale régionale participe à la formation des grands projets d'aménagement urbains par le jeu des spécialisations de la capitale vis-à-vis de ses villes concurrentes.

Les orientations et les investissements prioritaires de l'Etat se fixent à cette période deux impératifs : tout d'abord, à l'échelle de l'agglomération, la planification métropolitaine en travaillant notamment sur les fractures de la guerre et en promouvant l'unité dans la ville et à l'échelle régionale, ensuite le renforcement d'une intégration économique régionale par le biais du développement de certains espaces urbains comme le centre ville de Beyrouth. Cette dernière volonté exigeait la remise en état de grandes infrastructures telles que l'aéroport de Beyrouth. La concrétisation des projets de grande envergure nationale s'est confrontée à l'absence d'un système dirigiste au Liban où l'Etat, qui du fait de son caractère pluraliste, semblait incapable de suivre un projet avec une vision commune des acteurs.

Ainsi, la plupart des recherches urbaines reconnaissent que la plus grande part des investissements liés à la reconstruction est due aux actions du secteur privé dans un cadre libéral. Cette intervention a contribué à la modification de la physionomie de l'agglomération sur l'ensemble de la

décennie de 1990 : « L'intervention de l'État a été progressive et sensible surtout après 1995, compensant partiellement à ce moment-là une forte régression des investissements privés, sans modifier radicalement les orientations de la croissance urbaine. À ce décalage de l'action publique s'ajoutent les incohérences propres aux politiques sectorielles<sup>1</sup> ».

### **Le projet de la reconstruction du centre-ville de Beyrouth**

Le projet de la reconstruction du centre-ville de Beyrouth est emblématique quant à la gouvernance et à ses objectifs. Ce projet, prioritaire depuis 1977, s'est défini et redéfini plusieurs fois, notamment entre 1991 et 1994 sur une surface de 186 ha. La recentralisation de l'agglomération par le biais du centre-ville et sa transformation en moteur d'intégration de l'ensemble de la ville à l'économie mondiale constituent ses grandes lignes stratégiques. La guerre a en quelque sorte permis à certains projets de modernisation du centre ville de reprendre de l'élan et de se justifier comme des projets de reconstruction. Cette situation a été accompagnée par l'émergence de nouveaux acteurs qui soutenaient ce processus.

En 1991, une nouvelle loi a permis de faire intervenir de nouveaux acteurs privés en raison de la situation urgente du centre-ville liée aux zones largement dévastées par la guerre mais aussi son importance symbolique : la société privée SOLIDERE a ainsi été créée avec un capital constitué pour les deux-tiers des apports en nature des ayants-droits et pour un tiers, de capitaux extérieurs. Parmi ces investisseurs extérieurs, un certain nombre appartiennent à la classe nouvelle qui a pu s'enrichir en s'expatriant durant la guerre. Rafiq Hariri, l'ancien premier ministre et actionnaire de SOLIDERE, détenait en propre environ 7% du capital et il délégait à cette société la charge d'aménager le centre-ville. Il a été ainsi en mesure de contrôler largement les orientations du projet<sup>2</sup>.

Les projets proposés étaient si radicaux, en termes de démolition du tissu ancien et de modernisation par de nouveaux projets, que pour la première fois dans l'histoire urbaine de Beyrouth, la société civile s'est manifestée contre la radicalité des proposition nécessitant une expropriation massive du centre-ville et remettant en cause les intérêts des fondations religieuses et d'un grand nombre de réfugiés de la guerre civile obligés de se déplacer.

Dès 1994, les actions de démolition des bâtiments ont commencé par la société SOLIDERE mais la mobilisation de certains acteurs comme les fondations religieuses ont entravé de temps à autre l'avancement du projet. R. Hariri a abandonné rapidement l'expropriation de certains terrains des fondations religieuses sunnites ou il leur a accordé des indemnités

---

<sup>1</sup> Eric Huybrechts, Eric Verdeil, « BEYROUTH ENTRE RECONSTRUCTION ET MÉTROPOLISATION », « Gouverner les métropoles » de la revue : *Villes en parallèle*, n°32-33, Laboratoire de géographie urbaine, Université de Paris X-Nanterre, p.7

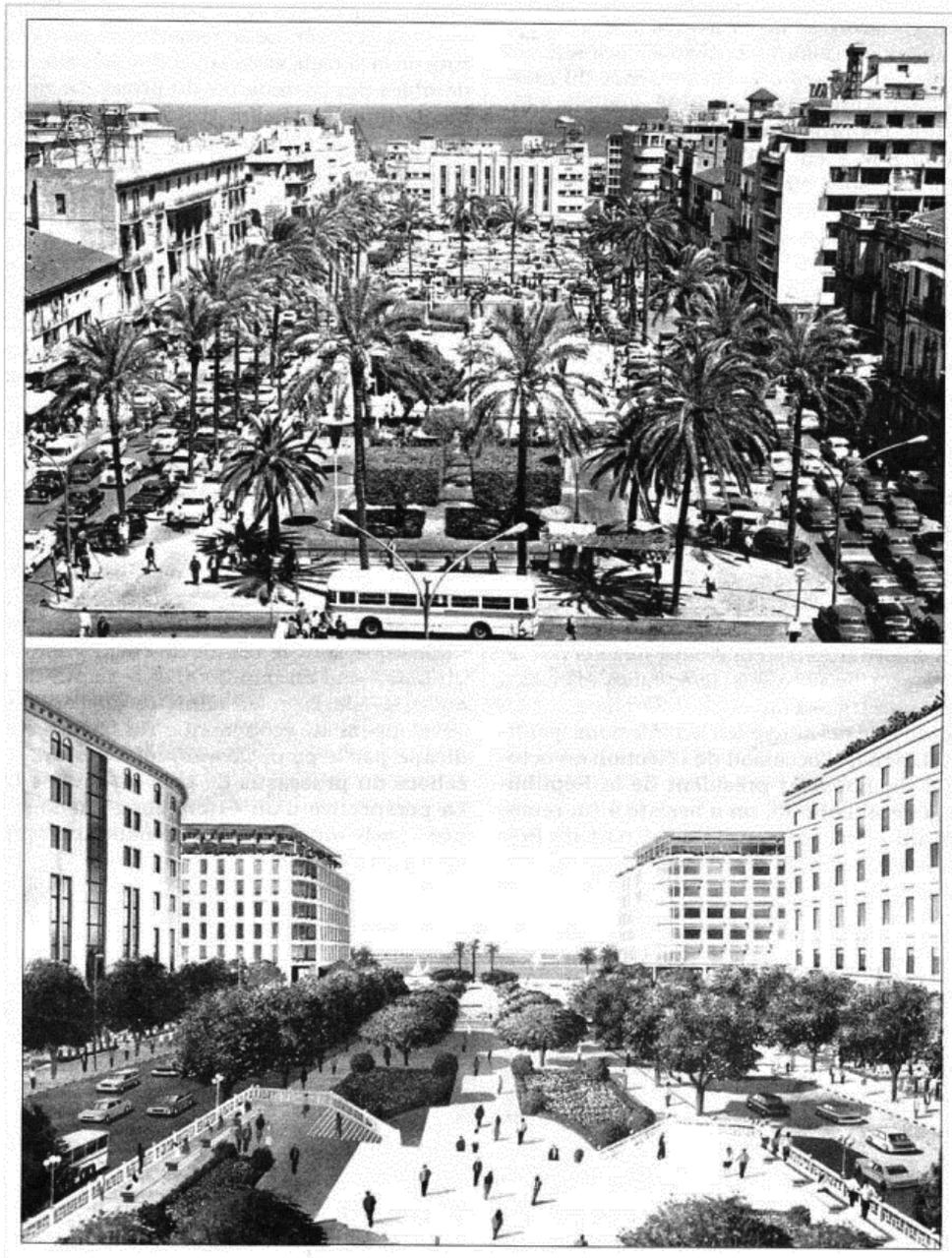
<sup>2</sup> Eric Huybrechts, Eric Verdeil, « BEYROUTH ENTRE RECONSTRUCTION ET MÉTROPOLISATION », « Gouverner les métropoles » de la revue : *Villes en parallèle*, n°32-33, Laboratoire de géographie urbaine, Université de Paris X-Nanterre, p.15

beaucoup plus importantes que pour les autres ayant droits. De même, l'évacuation des réfugiés de la guerre civile s'est avérée difficile car ils bénéficiaient de la protection des mouvements Hezbollah et Amal en raison de l'appartenance de leur majorité à la communauté chiite. Ainsi les indemnisations ont atteint des sommes très importantes, jusqu'à 300 millions de dollars pour l'évacuation de quelques 5000 familles réfugiées, qui ont absorbé la moitié des liquidités de la société SOLIDERE<sup>1</sup>.

Le projet a également été très médiatisé et Solidère aurait dépensé 4 millions de dollars par an dans la présentation du projet aux médias avec un accès facile à certaines chaînes de télévision comme celles possédées directement par R.Hariri. « Paris » et « Hong Kong » s'opposaient ainsi dans les représentations de l'avenir de Beyrouth entre les partisans d'une ville classique et les défenseurs d'une ville alternative : la conservation de l'architecture des quartiers anciens, le mélange et la diversité sociale du centre-ville versus une ville moderne et globalisée avec des bâtiments climatisés et des moyens moderne de communication et qui correspondait à la vision construite des défenseurs du projet de Rafiq Hariri. Cette opposition a donné lieu à un sondage en 1998 dont les résultats ont montré la préférence au projet de la reconstruction. La création de la société privée par Rafiq Hariri et sa volonté de faire avancer ce projet ont fait enfin disparaître les intérêts divergents.

---

<sup>1</sup> « Paris du Proche-Orient » ou « Hong Kong sur Méditerranée » ? bilan de la reconstruction dans le centre-ville de Beyrouth, Heiko Schmid, CENTRE d'étude et de recherche sur le Moyen-Orient, Lettre d'information, N°14, Neyrouth, pp. 13-16



“Hongkong sur Méditerranée” ou “Paris du Proche-Orient” images proposées dans le sondage

Source : « Paris du Proche-Orient » ou « Hong Kong sur Méditerranée » ? Bilan de la reconstruction dans le centre-ville de Beyrouth, Heiko Schmid, CENTRE d'étude et de recherche sur le Moyen-Orient, Lettre d'information, N°14, Beyrouth, pp. 13-16

Ce projet s'est donc radicalisé en faveur d'une modernisation qui ne prenait plus en compte les enjeux liés à la préservation de l'héritage urbain. L'architecture moderne, la densification des fonctions commerciales, économiques et touristiques au détriment des quartiers de patrimoine et au détriment des anciens propriétaires se sont ainsi développées.

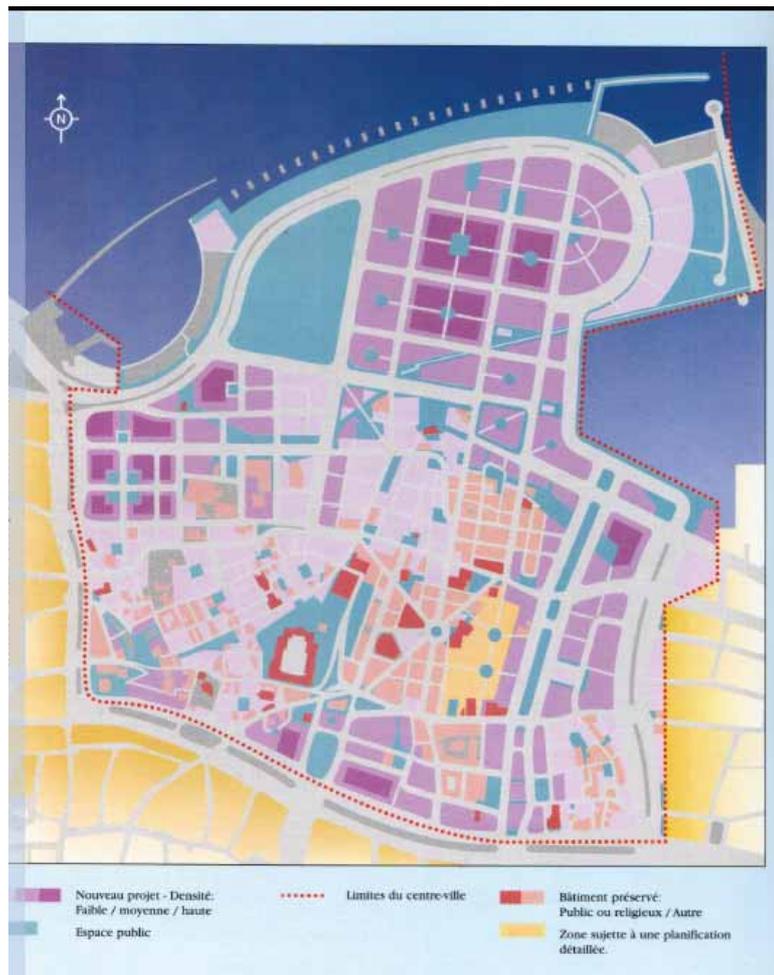
Un développement à usage mixte, le projet du centre-ville couvre 1,9 million m<sup>2</sup> dont un tiers de terrains asséchés sur la mer. En 2005, Solidère développait 4,69 millions m<sup>2</sup> d'immeuble en accumulant 40% de résidentiels, 50% du commercial et bureau et 10% d'établissements hôteliers, culturels et des services de loisir.

**Ce projet est révélateur des forces d'acteurs qui se sont opposées pour le choix d'un projet et illustre la complexité de réaliser un projet dans une société où chacune des communautés économique, politique ou confessionnelle transforme un projet urbain en une finalité politique.** Le rôle de la négociation et de la communication apparaît comme le plus important, comme nous avons pu le constater, à travers les efforts de Rafiq Hariri et de son équipe. Dans ces négociations, l'État a été largement instrumentalisé par certains intérêts particuliers. La réalisation du schéma directeur ou les modifications qui lui sont apportées sont donc fortement tributaires des anticipations des acteurs privés mais aussi les milices, qui renégocient avec l'État les formes et les objectifs des grands projets.

L'assassinat de Rafiq Hariri en 2005 et le conflit avec Israël en été 2006 a encore fait émerger de nouveaux acteurs et finalités pour le centre ville. Au lendemain de sa mort, ce site s'est transformé en scène d'opposition des groupes pro et anti syriens qui ont organisé des manifestations. Selon les recherches et observations d'Eric Verdeil<sup>1</sup>, à la suite du conflit avec Israël, le centre ville a complètement été bloqué et les activités arrêtées au profit des manifestations. De même, les forces de Hezbollah semblent avoir pris complètement en main le réaménagement des quartiers musulmans chiïtes. Ainsi les lignes politiques et sectorielles continuent à marquer le système de gouvernance de Beyrouth et son espace physique.

---

<sup>1</sup> Joe Nasr et Eric Verdeil, "The Reconstructions of Beirut" in *The City in the Islamic World*, Brill, Leiden, Raymond (Ed.) (2008) pp.1116-1141"



Plan de reconstruction du Centre-ville de Beyrouth

Source : Joe Nasr et Eric Verdeil, "The Reconstructions of Beirut" in *The City in the Islamic World*, Brill, Leiden, Raymond (Ed.) (2008) pp.1116-1141"

La planification d'échelle métropolitaine n'a donc pas trouvé sa place dans le dispositif décisionnel libanais, malgré des tentatives répétées presque tous les dix ans depuis les années 1960. On assiste à la mise en œuvre de politiques sectorielles aujourd'hui à Beyrouth qui résultent de ce jeu d'acteurs où la planification n'est pas réellement prise en compte. Il s'agit des projets démesurés qui sont issus résultent de ce type de fonctionnement ne permettent pas de créer une cohérence au sein de la métropole. Lorsque ces derniers sont confrontés aux problèmes de financement, les seules solutions qui restent consistent à les ajuster à la baisse ou à les replacer dans des durées qui dépassent tout exercice de prospective urbaine (75 ans pour le centre-ville de Beyrouth) !!!

### **Conclusion et prospective**

La division et la fracture au sein du système de gouvernance à l'échelle métropolitaine et l'instabilité à l'échelle régionale ne permettent pas actuellement à Beyrouth de retrouver son passé glorieux de l'avant-guerre. Les enjeux politiques entre les différents partis politiques et confessionnels transforment les projets urbains en des alibis politiques dénués de toute logique urbaine d'ensemble.

Alors qu'un des objectifs des grands projets de Beyrouth vise le retour de l'attractivité de la ville à l'échelle régionale, la tâche est certainement plus difficile que dans les années 70 pour Beyrouth. Elle doit faire face aujourd'hui à ses concurrents tels que Dubaï et Doha dans le Golfe qui se sont d'ores et déjà dotées de grandes infrastructures et qui se sont attribuées l'image et, dans certaine mesure, la fonction de ville globale. De même, il est évident que l'avenir de toute ville dépend de la stabilité régionale et de son environnement proche. A cet égard, les menaces d'attaques israéliennes d'une part et les liens entre le Hezbollah et l'Iran d'autre part ne semblent pas présager un environnement stable pour les années à venir en faveur du développement d'une nouvelle Paris du Proche-Orient !

**Amin Moghadam**

### **Bibliographie**

- GHALEB FAOUR, THEODORA HADDAD, SÉBASTIEN VÉLUT, ERIC VERDEIL, «*Quarante ans de croissance urbaine* », Mappemonde 79, 2005
- ERIC HUYBRECHTS, ERIC VERDEIL, « *Beyrouth entre reconstruction et métropolisation* », « *Gouverner les métropoles* » de la revue : *Villes en parallèle* », n°32-33, Laboratoire de géographie urbaine, Université de Paris X-Nanterre, pp.63-87.
- HEIKO SCHMID « *Paris du Proche-Orient* » ou « *Hong Kong sur Méditerranée* » ? bilan de la reconstruction dans le centre-ville de Beyrouth », CENTRE d'étude et de recherche sur le Moyen-Orient, Lettre d'information, N°14, Beyrouth, pp. 13-16
- JOE NASR ET ERIC VERDEIL, « *The Reconstructions of Beirut* » in *The City in the Islamic World*, Brill, Leiden, Raymond (Ed.) (2008) pp.1116-1141"

## 9. TEL AVIV : un projet politique, utopie réalisée, à l'origine d'une métropole « isolée » ?

Métropole centenaire, Tel-Aviv est souvent considérée dans les représentations urbaines et urbanistiques comme ville qui s'est appliquée le modernisme du XX<sup>e</sup> siècle. Fondée en 1909, elle s'est développée sous le mandat britannique en Palestine (1917-1948). Une soixantaine d'habitants juifs d'un quartier de Jaffa décident de créer un quartier qui allait devenir une ville selon les principes modernes et de l'hygiène, et qui la distinguerait des quartiers insalubres et des logements vétustes des autres quartiers de Jaffa. Avec le soutien de l'organisation sioniste mondiale pour l'achat des terrains en Palestine et par le biais de nouvelles constructions sur des terrains vierges, le projet de la création du quartier d'*Ahuzat Bait* prend une ampleur nationale et se transforme, d'après le titre d'un roman de Théodore Herzl, le père du sionisme, en *Altneuland*, un néologisme signifiant « Ancien nouveau pays », dont les sionistes se sont inspirés pour appeler la nouvelle ville *Tel-Aviv* (*Colline du printemps*) en hébreu.

Tel-Aviv serait-elle « une ville née du sable » selon son histoire mythique ? : « Le premier quartier de la ville fut effectivement construit dans les dunes. Mais en 1910, il suffisait de traverser la route qui bordait le sud-ouest de ce quartier pour se retrouver en pleine campagne, dans les vergers et les vignes des propriétés arabes... La ville se développera tout au long du XX<sup>e</sup> siècle, certes, pour moitié sur le sable, mais aussi pour moitié sur des parcelles agricoles et sur les villages qui entouraient Jaffa » écrit Catherine Weill-Rochant dans son article<sup>1</sup>.

Selon Caroline Rozenholc, spécialiste de Tel Aviv, « l'instauration au sein de la municipalité arabe de Jaffa d'une idéologie sioniste moderniste et son déploiement concret est un premier mouvement de mondialisation radicale qui concentre, au-delà des particularismes et des singularités de la situation, l'ensemble des dimensions de la modernité européenne ; nationalisme, socialisme, colonialisme »<sup>2</sup>. Donc un projet politique au départ qui trouve ses origines au XIX<sup>e</sup> siècle en parallèle aux kibboutz qui étaient, pourrait-on dire, la première forme de territorialisation du sionisme. C'est une ville qui a donné corps à la constitution d'une nouvelle nation avant même que cela existe. Elle porte ainsi une charge symbolique importante aussi bien pour les Israéliens que pour ceux qui les considèrent comme « spoliateurs » de leurs terres : « *elle y est [sur Internet] soit présentée comme le symbole de la mainmise des Juifs*

---

<sup>1</sup> Catherine Weill-Rochant, *Ville promise... ville due ? Tel-Aviv et Jaffa dans la Palestine d'avant Israël, Moyen-Orient n° 1, Août-Septembre 2009*

<sup>2</sup> Caroline Rozenholc *Tel-Aviv a cent ans ! 1909-2009 : un siècle de globalisation au Proche-Orient, EchoGéo Numéro Numéro 8 (2009), mars 2009 / mai 2009, p.4*

*sur la Palestine, soit comme l'emblème de leur glorieuse accession à la création d'un État. Sur la « toile » anti-israélienne, Tel-Aviv apparaît comme une implantation coloniale et, sur la « toile » pro-israélienne, comme la matérialisation d'un rêve surgi du sable au début du XXe siècle <sup>1</sup>».*

Les premières années de Tel Aviv sont caractérisées par sa fonction résidentielle insérée dans de grands espaces verts. Entre les années 20-30, le faubourg juif de Jaffa s'est développé pour devenir ainsi autonome, notamment après les émeutes des populations arabes. Progressivement, les activités des commerçants juifs se sont territorialisées dans de nouveaux espaces indépendants de Jaffa. L'élaboration des schémas directeurs par l'administration britannique marque aussi les transformations des territoires de la Palestine mandataire. L'urbaniste écossais, Patrick Geddes, propose en 1925 un projet inspiré des cités-jardins. Ce plan, selon lequel les espaces verts s'inséraient dans une hiérarchie de petites rues aux grandes artères, a été approuvé en 1927.

Les immigrations depuis l'Europe, dues essentiellement à la montée de la xénophobie, contribuent à l'augmentation de la population juive de 38 000 personnes en 1926 à 130 000, dix ans plus tard. Les architectes formés en Europe font partie de cette population et ils vont répondre aux besoins croissants de logement. Près de 2700 bâtiments vont être construits entre 1931 et 1937 <sup>2</sup>! Les influences « Bauhaus » de ces architectes de même que les inspirations d'équité sociale de l'idéologie sioniste ont fabriqué la nouvelle image de Tel Aviv où plus de 4000 bâtiments de Style International avaient déjà été construits en 1956 ! Ainsi la « ville blanche », une ville « moderne » avec des édifices fonctionnels voit le jour dans les années 50 comme la ville la plus importante d'Israël avec la plus importante concentration des unités économiques et culturelles du pays.

Caractéristiques du balancier de la métropolisation, mais aussi stratégie de renforcement de la présence juive dans un territoire où le conflit entre Arabe et Juif s'intensifiait de plus en plus, le développement de Tel Aviv a été au détriment de sa ville mère, Jaffa<sup>3</sup>. La fusion administrative des deux municipalités de Jaffa et de Tel Aviv en 1950 a eu pour conséquence le renforcement du contrôle de la population juive sur la population arabe, de fait Jaffa devenait dorénavant un quartier de Tel Aviv avec une nouvelle appellation de Tel-Aviv-Jaffa (TLVJ). Selon Alain Dieckhoff<sup>4</sup> et Rémi Manesse, tous les deux spécialistes d'Israël et de la ville de Tel-Aviv, le facteur politique, avant le facteur économique, a constitué le fondement de la configuration actuelle de Tel-Aviv : « *De ce fait, dans un premier temps, le*

---

<sup>1</sup> Catherine Weill-Rochant, *Ville promise... ville due ? Tel-Aviv et Jaffa dans la Palestine d'avant Israël, Moyen-Orient n° 1, Août-Septembre 2009*

<sup>2</sup> *Idem*, P.5

<sup>3</sup> Rémi Manesse, « *Tel-Aviv-Jaffa, la naissance d'une métropole, Dynamiques spatiales du peuplement : comparaisons*, p.172

<sup>4</sup> DIECKOFF A., 1989, *Les espaces d'Israel : essai sur la stratégie territoriale israélienne, Fondation pour les études de défense nationale : Presse de la Fondation nationale des sciences politiques.*

*processus d'urbanisation dans la région de Tel-Aviv s'est avéré atypique puisque le facteur politique y a supplanté le facteur économique. En effet, l'objectif de la population juive était de constituer des zones démographiquement homogènes afin de renforcer les bases d'un futur État et d'être en position avantageuse pour en négocier les frontières. Il ne s'agissait pas d'un regroupement fondé sur un plan global de peuplement mais plutôt d'une logique de solidarité spontanée. Ce paramètre a largement déterminé la configuration de la métropole actuelle puisque c'est à partir de ce réseau de villes et d'implantations que l'urbanisation de TLVJ s'est développée par la suite, à la faveur d'un contexte politique un peu moins tendu et d'une conjoncture économique beaucoup plus avantageuse »<sup>1</sup>.*

Le développement du secteur tertiaire comme résultat de la croissance économique, l'émergence des centres commerciaux et des banlieues donnant lieu à des mouvements pendulaires ont favorisé l'émergence d'une métropole dans les années 80 et 90. En 1993, on parle pour la première fois dans la littérature scientifique de la ville-monde de Tel Aviv<sup>2</sup>. Ainsi depuis la décennie 1990, Tel Aviv joue le rôle d'une capitale à l'économie globalisée et a été la scène culturelle et sociale la plus diverse et dynamique du pays. Les activités de Recherche et de Développement sont concentrées à Tel Aviv et ce, au profit des économies locale et nationale. Un mode de vie et une économie post-industrielle se développent ainsi à Tel Aviv et participent au processus de métropolisation.

### ***Le développement urbain et l'avènement de Tel Aviv métropole***

Tel-Aviv-Jaffa constitue le cœur d'une aire métropolitaine de plus de 2,5 millions d'habitants (sur une population israélienne d'un peu plus de 7 millions en 2007). Trois zones concentriques composent aujourd'hui l'aire métropolitaine de TLVJ<sup>3</sup> : la ville centre de TLVJ, la métropole de TLVJ, soit la ville centre et la banlieue avec laquelle elle forme une conurbation et enfin, l'aire métropolitaine elle-même constitue la troisième et s'étend de Netanya au nord (à 29 km) à Ashdod au sud (à 40 km) et Modi'in à l'est (à 18km).

Le développement de Tel-Aviv s'est fait en fonction d'une succession de plans urbains, commençant à l'ancienne Jaffa, et incluant les quartiers historiques de Neve Zedek (1896), d'Achuzat Bayit (1909), de la ville rouge à l'est, composée pour l'essentiel de constructions de style éclectique aux toits de tuiles, de Lev Hayir et, enfin, de la ville blanche (1931-1947) (Lev Ha'ir = cœur de ville = la ville blanche). Historiquement, la croissance de la ville a commencé avec la construction de Neve Zedek, dont les édifices en grès sur deux niveaux, couverts par des toits de tuiles, sont construits en style traditionnel sur une colline qui descend vers la mer : c'est là le premier noyau

---

<sup>1</sup> Rémi Manesse, p.173

<sup>2</sup> Kellerman, A. 1993: *Society and settlement: Jewish Land of Israel in the twentieth century*. Albany: State University of New York Press.

<sup>3</sup> BAR-EL R. & PARR J. B., 2003, *From metropolis to metropolis-based region: the case of Tel-Aviv*, *Urban Studies* Vol. 40 No. 1, pp. 113-125.

urbain de Tel-Aviv. La ville rouge, à l'est, se compose pour l'essentiel de constructions de style éclectique aux toits de tuiles. Lev Hayir (le centre de la ville actuelle) et ses environs s'étendent au nord ; le quartier est pour l'essentiel construit en style international, avec une succession de constructions sur trois à cinq niveaux, entourées de jardins.

La Ville blanche, qui en constitue la partie centrale, a été construite selon le plan d'urbanisme de Sir Patrick Geddes (1925-27), l'un des principaux théoriciens du début de la période moderne. La Ville blanche de Tel Aviv au centre peut être considérée comme un exemple exceptionnel et de grande ampleur des conceptions nouvelles de l'urbanisme dans la première partie du XXe siècle.

L'architecture est une synthèse des principales tendances du Mouvement moderne, tel qu'il s'est développé en Europe. Il est à l'origine de notions nouvelles telles que la conurbation et l'environnement, et a fait figure de pionnier par sa vision de la ville comme étant un organisme qui change constamment dans le temps et l'espace, comme un paysage urbain et rural homogène qui évolue<sup>1</sup>. Les principes scientifiques d'urbanisme de Geddes basés sur une nouvelle vision du « site » et de la « région », ont influencé l'urbanisme du XXe siècle dans le monde entier.

Ces notions transparaissent dans son plan directeur de Tel Aviv. La ville blanche est caractérisée par une distinction marquée entre zones résidentielles et quartiers d'affaires. Le centre se trouve au point le plus élevé, occupé par le Zina Dizengoff avec le théâtre Habima, un pavillon utilisé comme musée et l'auditorium Mann. Les constructions sont pour la plupart à trois ou quatre niveaux, avec des toits plats, des éléments en relief et différents motifs décoratifs. La ville blanche septentrionale, au-delà du boulevard Ben Gourion, a été construite un peu plus tard ; l'occidentale, à partir de 1948, sur le modèle de la ville blanche centrale. Enfin, la partie orientale de la ville remonte à une période comprise entre la fin des années quarante et celle des années soixante ; elle a été construite selon des critères moins rigoureux, au cours d'une période de récession.

---

<sup>1</sup> Le site de l'UNESCO: <http://whc.unesco.org/fr/list/1096>



Les différents styles architecturaux et l'identification des zones déclarées comme patrimoine de l'UNESCO (source : site de l'UNESCO)

L'esprit du plan directeur de Geddes est bien préservé dans les grandes lignes de la conception de la ville (morphologie, division en parcelles, hiérarchie et profil des rues, proportions des espaces ouverts et fermés, espaces verts). L'infrastructure urbaine est intacte, à l'exception de la place Dizengoff, où le trafic et la circulation piétonne ont été modifiés, bien que des efforts soient faits pour rétablir le plan d'origine. Des changements progressifs pourraient porter atteinte à l'intégrité de l'ensemble urbain dans le futur. Il y a quelques changements visibles dans la zone tampon à cause de nouvelles

constructions et du développement commercial dans les années 1960-1990, notamment quelques immeubles de bureaux et d'habitation qui sont hors d'échelle. La Ville blanche commence à être encerclée par d'immeubles de grande hauteur qui, à l'évidence, ont changé le rapport qu'elle entretenait autrefois avec son environnement. Tout autre projet de construction pourrait avoir un impact sur son intégrité visuelle. Le secteur conçu comme une « cité-jardin », présente un caractère urbain plus marqué que celles aménagées auparavant. Chaque lot était occupé par une construction indépendante dont le plan au sol ne devait pas excéder le tiers de celui du jardin qui l'entourait.

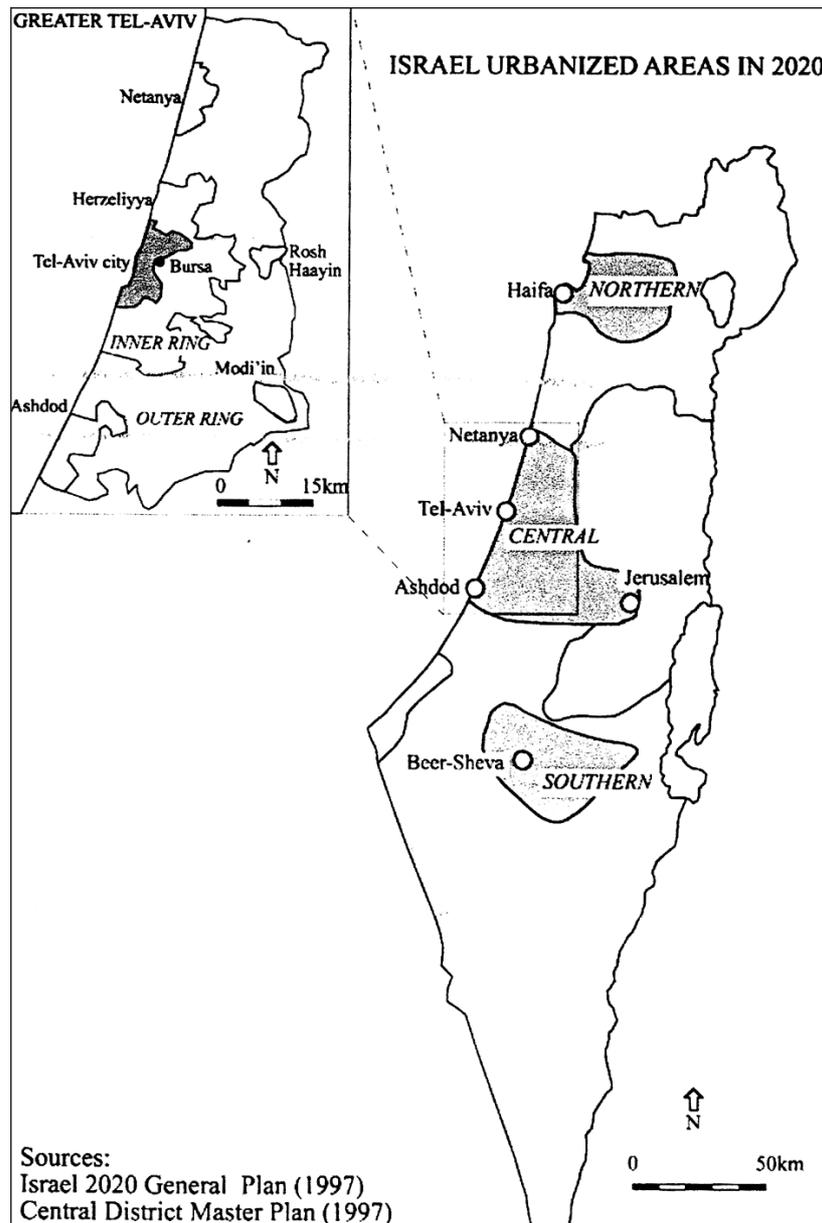
A la fin des années 90, les industries de services et de finance, d'assurance et de commerce ont employé plus de 12,3% de l'ensemble du marché de l'emploi à Tel Aviv alors que les secteurs public et services à la personne ne représentaient que 8,6%<sup>1</sup>. Ainsi Tel Aviv est devenue le centre financier du pays. Le développement des activités de service a contribué au développement des tours avec des bureaux modernes qui allaient les héberger. Le centre *Azrieli Center* est un exemple prestigieux et postmoderne de quartier de tours.

Déjà dans les années 90, 3,3 millions m<sup>2</sup> de bureaux avaient été planifiés pour 2020. Ces espaces ont été construits progressivement depuis le nouveau quartier d'affaire de Tel Aviv et tout au long des parties est et nord. Le secteur important de ces quartiers d'affaire, *Ayalon*, profite des conditions d'accessibilité idéales au reste du Grand Tel Aviv, au reste d'Israël et au reste de l'économie globale par le biais de sa proximité à l'aéroport Ben-Guriot, situé à environ 20 minutes de Tel Aviv. A la fin des années 90, le Grand Tel Aviv rassemblait 86% des sociétés de haute technologie du pays notamment dans les secteurs de communication, des technologies d'informations et Internet. A ceci se rajoute toute l'industrie créative de la production musicale, de théâtre, de la danse, des arts visuels, etc. Les «business activities» y représentent 20,4% de la population active suivies par le commerce de gros et de détail (13,7%). L'industrie (10,4%) puis la banque/assurance/finance (9%) leur succèdent.<sup>2</sup>

---

1 Baruch A. Kipnis 2004 • *TEL AVIV, ISRAEL – A WORLD CITY IN EVOLUTION: URBAN DEVELOPMENT AT A DEADEND OF THE GLOBAL ECONOMY*, Dela 21 • The University of Haifa, Mt. Carmel, Haifa, p.6

<sup>2</sup> source : municipalité de Tel-Aviv-Jaffa, 2007.



La situation de Tel Aviv dans le contexte national en 2020 Le développement de ces dernières activités a rapidement influencé l'organisation spatiale de la ville

Alors que jusqu'aux années 60, la ville a essayé de maintenir son environnement bâti de manière modérée et en restant dans les principes de Bauhaus, le premier immeuble de 36 étages, *Shalom tower*, a été construit en 1965 marquant le développement d'une nouvelle série de construction de tours. En 1999, plus de 58 immeubles de plus de 20 étages ont accueilli des bureaux et des logements avec *Azrieli Center* et sa tour de 50 étages. Ainsi la construction des tours a connu son apogée dans la décennie 1990 avec 18 nouvelles tours construites et 17 autres en construction.



CBD, Azrieli center

Le nord-est de Tel-Aviv-Jafa est aujourd'hui le quartier qui a le vent en poupe et le master plan de 2025 lui confirme le rôle du cœur de métropole. A l'est de l'ancien Tel Aviv, et de part et d'autre de l'autoroute, des tours ont été érigées dans le « Ayalon city », parfois au détriment de Tel Aviv des années 30 et ses anciens quartiers. Les quartiers sud, avec une identité mitigée et un patrimoine « partagé » se sont paupérisés alors que Jaffa s'est patrimonialisée pour devenir une ville dédiée au tourisme : « Entre Jaffa et Tel-Aviv, sur l'ancienne limite municipale, la mixité a pris la forme d'une cour des miracles : prostitution, drogue, mafia, pollution, poussière, dégradations, toute la palette des maux de la ville semble s'y concentrer. Et encore plus au sud de cette zone trouble, d'autres problèmes affluent, comme le contraste saisissant entre de luxueuses et froides opérations immobilières orientalistes (comme le projet « Andromeda Hill ») et les ruines des véritables maisons arabes. Ce contraste malheureux ne signifie pas que la « vieille ville » de Jaffa ait été laissée à l'abandon. Elle a été au contraire soigneusement restaurée. Mais seulement pour les touristes<sup>1</sup> ». Cette

---

<sup>1</sup> Catherine Weill-Rochant, *Ville promise... ville due ? Tel-Aviv et Jaffa dans la Palestine d'avant Israël, Moyen-Orient n° 1, Août-Septembre 2009*

concentration d'industries de service et par conséquent des capitaux financiers, n'a pas été sans créer des disparités sociales au sein de la ville, voire du territoire national. Déjà en 1998, une enquête publiée dans le journal Haaretz montrait que 23% des nouvelles constructions de logement avait plus de six chambres alors que cela était de l'ordre de 5% en 1990<sup>1</sup>. De même, le phénomène d'embourgeoisement semble, comme beaucoup d'autres villes développées, avoir affecté le centre-ville avec des populations jeunes et qualifiées que dans la littérature anglaise on nommerait des « DINKS » (double income no kids) ou SINKS (single income no kids). Résultat de ce processus, le PNB des habitants de Tel Aviv était 50% plus élevé que le reste du pays avec une prévision de 45% plus élevé en 2020 malgré les efforts d'atténuation des disparités à l'échelle nationale.

### *Tel Aviv, ville multiculturelle*

Une autre dimension de la métropolisation et de la concentration des capitaux est le renforcement de l'attractivité de la ville qui représente pour un marché mondial de travailleurs de niveaux de qualification différencié. Tel Aviv n'a pas échappé à cette règle même si elle appartient à un territoire national qui privilégie des politiques d'immigration fondée sur l'identité juive.

L'arrivée massive des travailleurs asiatiques a comblé le manque de la main d'œuvre lié à la baisse du nombre des travailleurs palestiniens suite à la restriction des permis de travail accordés aux Palestiniens depuis la 1ère Intifada, 1987. La diversité culturelle des pays d'origine des immigrés juifs renforce aussi le caractère d'une ville multiculturelle.

Le cosmopolitisme qui naît de ces rencontres participe au débat sur la ville et la négociation de son identité : « Caractérisée par son image d'« Etat-Nation métropolitain », Tel Aviv a donc constitué le cœur même de ces reconfigurations du paysage social d'Israël... Que cela soit au quotidien, avec la multiplication dans l'espace urbain de signes témoignant de l'inscription socio-spatiale de ces nouveaux citadins, ou bien d'un point de vue institutionnel, avec l'émergence d'associations de défense ou de promotion des immigrants non-juifs (comme *Kav La'oved* ou *Mesila*),

Tel Aviv a acquis une véritable dimension cosmopolite. Que cela soit par la lecture d'enseignes où est écrit en toutes lettres : « Kingdom of Pork » ou par l'observation qu'aux Sud-américains ont immédiatement succédé des populations chinoises, ces activités contribuent à sceller le quotidien des Israéliens dans la confrontation du local et du global, qui caractérise nos sociétés contemporaines.»<sup>2</sup>. Ces changements internes sont des expressions de *la globalisation par l'intérieur*<sup>3</sup> que beaucoup de villes insérées dans le réseau

---

<sup>1</sup> Tikolsker (2000) article 'Tel Aviv: A City for Rich Families Only' 2000

<sup>2</sup> William Berthomière « L'émergence d'une Tel-Aviv cosmopolite ou les effets d'un fin mélange entre reconfigurations sociopolitiques internes et externes », *Cahiers de la Méditerranée* vol. 67 | 2003 : *Du cosmopolitisme en Méditerranée*

<sup>3</sup> Beck U., 2002, "The Cosmopolitan Society and its Enemies", *Theory, Culture & Society*, vol.19 (1-2).

métropolitain expérimentent aujourd'hui, et chacune, suivant son niveau de tolérance et de la position de la culture originelle qui a fondé le pays, négocie la place qu'elle accorde à l'Autre.

### **Tel Aviv, métropole mondiale, régionale ?**

Lorsque l'on parle d'une métropole et de la métropolisation, on examine constamment son niveau d'intégration aux échelles locale, régionale et globale<sup>1</sup>. Or, la situation d'Israël au Proche-Orient ne présage pas un avenir très « intégré » pour ce pays et par conséquent pour sa ville la plus importante. Si Tel Aviv de fait de la concentration importante des activités tertiaires, est considérée comme une métropole importante du Proche-Orient, elle reste néanmoins isolée à l'échelle régionale en raison de ces conflits permanents avec ses voisins arabes immédiats mais aussi avec d'autres pays musulmans comme la Turquie dont les événements récents ont montré l'instabilité des relations réciproques. Ainsi Tel Aviv est située dans la périphérie des économies globalisées et isolée de son environnement immédiat.

Les voisins limitrophes d'Israël entretiennent soit des relations belliqueuses soit ils maintiennent « une paix froide » qui ne permet pas de puiser tous les potentiels des relations transfrontalières. Les accords d'Oslo en 1993 avaient fait état de prévisions naïves avec des scénarios selon lesquels l'établissement de la paix dans la région permettrait à Israël et à ses voisins de développer un marché commun régional et un modèle de circuit intergouvernemental avec des alliances économiques et des investissements bilatéraux !

Les années qui ont suivi ont montré que malgré la croissance économique en Israël, le processus de la paix demande un horizon de temps beaucoup plus important ! Ainsi au milieu des années 90, Israël avec un PNB de 17000 dollars par an<sup>2</sup> est entouré de pays pauvres avec des niveaux de PNB très bas. Les exportations d'Israël sont destinées majoritairement aux partenaires qui sont géographiquement loin du pays comme le Canada et la Suisse, dont le niveau de PNB est beaucoup plus élevé que les pays voisins d'Israël. Tel Aviv est donc une ville située en cul-de-sac de la région de l'économie globalisée et qui ne participe pas réellement à son économie régionale.

En cela, elle a une situation unique dans le monde mais qui semble très fragile d'autant plus que ses partenaires occidentaux subissent aussi une importante crise économique. Ainsi même si dans les débats, Tel Aviv se distingue de la politique nationale en s'attribuant l'image d'une ville pacifiste

---

<sup>1</sup> Sassen, S. 1991: *The global city: New York, London Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.

Sassen, S. 2001: "Locating cities on global circuits". GWC Study Group Web Site ([www.ibro.ac.uk](http://www.ibro.ac.uk)) Bulletin 46 8.6.2001. (Forthcoming in *Global Networks / Linked Cities*).

<sup>2</sup> Baruch A. Kipnis 2004 • *TEL AVIV, ISRAEL – A WORLD CITY IN EVOLUTION: URBAN DEVELOPMENT AT A DEADEND OF THE GLOBAL ECONOMY*, Dela 21 • The University of Haifa, Mt. Carmel, Haifa

et tolérante, elle ne subit pas moins les erreurs de la politique étrangère d'Israël dont des relations fragilisées avec la Turquie et par conséquent avec une des seules villes en croissance de la région, à savoir Istanbul, est un exemple éloquent.

### ***Conclusion***

Si beaucoup d'hommes politiques rêvent de faire d'une ville leur projet politique, Tel Aviv est sans doute d'abord un projet politique et social, une utopie urbaine passionnée avant de devenir une métropole à part entière. « Ce qui, en outre, fait la spécificité de l'histoire spatiale de Tel-Aviv, c'est qu'elle fut dès ses débuts un projet. Un projet urbain, pour toute une ville, entièrement juive, en fait, un véritable projet de société qu'évoquent précisément les différents plans de la ville.

Ceux d'abord, tracés d'après des photographies aériennes de l'armée britannique, montrent nettement le bâti, les zones cultivées, en ruines, inhabitées ou déjà marquées au sol par des cordes tendues entre des piquets. Toute cette matérialité que l'histoire populaire israélienne a méconnue à force de ne retenir que le récit d'un mirage<sup>1</sup> ». Accusée aussi comme ville « sans identité » ou « artificielle », il n'a fallu pourtant que cent ans pour qu'elle soit enregistrée comme patrimoine mondial de l'UNESCO. C'est une ville qui expérimente aujourd'hui le multiculturalisme du fait de l'immigration très importante des travailleurs étrangers, non juifs pour la plupart, mais aussi des juifs en provenance de cultures très variées. Il semble que les politiques de la droite nationaliste semblent vouloir aujourd'hui donner davantage d'importance à Jérusalem pour ainsi renforcer l'emprise d'une politique « normalisante » et en marginalisant l'approche de Tel Aviv qui se veut une ville tolérante et multiculturelle.

Si Tel Aviv essaie d'atténuer les cicatrices des confrontations avec sa ville-mère Jaffa dès ses premiers jours, elle aurait du mal à exporter son « mode de pensée » (si on pouvait considérer qu'une ville a un mode de pensée collective ?!) pour l'avenir de Jérusalem qui certainement a plus de charge symbolique et est davantage marquée par les tensions communautaires. L'avenir de Tel Aviv, encore plus que toute autre ville, dépend de la politique nationale, des évolutions régionales et de sa capacité de maintenir son identité de ville pacifiste et tolérante malgré une certaine tendance au désengagement vécue par sa propre population et le reste du pays face au conflit qui la marque dès sa naissance !

**Amin Moghadam**

---

<sup>1</sup> Catherine Weill-Rochant *Ville promise... ville due ? Tel-Aviv et Jaffa dans la Palestine d'avant Israël, Moyen-Orient n° 1, Août-Septembre 2009*

## Bibliographie

- CAROLINE ROZENHOLC « *Tel-Aviv a cent ans ! 1909-2009 : un siècle de globalisation au Proche-Orient* », EchoGéo Numéro Numéro 8 (2009), mars 2009 / mai 2009, p.4
- CATHERINE WEILL-ROCHANT “*Ville promise... ville due ? Tel-Aviv et Jaffa dans la Palestine d’avant Israël* », Moyen-Orient n° 1, Août-Septembre 2009
- RÉMI MANESSE, « *Tel-Aviv-Jaffa, la naissance «d’une métropole* », Dynamiques spatiales du peuplement : comparaisons, p.172
- DIECKOFF A., 1989, « *Les espaces d’Israël : essai sur la stratégie territoriale israélienne* », Fondation pour les études de défense nationale : Presse de la Fondation nationale des sciences politiques.
- KELLERMAN, A. 1993: “*Society and settlement: Jewish Land of Israel in the twentieth century*”. Albany: State University of New York Press.
- BAR-EL R. & PARR J. B., 2003,” *From metropolis to metropolis-based region: the case of Tel-Aviv*”, Urban Studies Vol. 40 No. 1, pp. 113-125.
- BARUCH A. KIPNIS 2004 • “*Tel aviv, Israel – a world city in evolution: urban development at a deadend of the global economy, dela 21*” • The University of Haifa, Mt. Carmel, Haifa, p.6
- TIKOLSKER (2000) article ‘*Tel Aviv: A City for Rich Families Only*’ 2000
- WILLIAM BERTHOMIÈRE « *L’émergence d’une Tel-Aviv cosmopolite ou les effets d’un fin mélange entre reconfigurations sociopolitiques internes et externes* », Cahiers de la Méditerranée vol. 67 | 2003 : Du cosmopolitisme en Méditerranée
- BECK U., 2002, “*The Cosmopolitan Society and its Enemies*”, Theory, Culture & Society, vol.19 (1-2).
- SASSEN, S. 1991: “*The global city: New York, London Tokyo*.” Princeton: Princeton University Press.
- SASSEN, S. 2001: “*Locating cities on global circuits*”. GWC Study Group Web Site (www.ibro.ac.uk) Bulletin 46 8.6.2001. (Forthcoming in Global Networks / Linked Cities).

**AMERIQUE (S)**



## **1. BUENOS AIRES : de la ville fragmentée à la ville privatisée ? Le rôle des quartiers enclos**

Les *gated communities*, produits immobiliers d'un genre nouveau, réinterrogent aujourd'hui les usages de la ville. Articulés autour de l'idée de confort et de sécurité, ces nouveaux quartiers enclos résultant d'un enfermement volontaire et d'un entre-soi réconfortant servent de miroir à une société fragmentée. Loin de se limiter aux pays développés, ces nouvelles pratiques de logement s'étendent de façon exponentielle en Asie du Sud-Est, en Afrique et en Amérique latine.

L'extension de la ville et les processus de métropolisation des villes ont abouti à une fragmentation des territoires. Les quartiers enclos ne constituent pas les seules enclaves de la ville, qui comptent de nombreuses modalités de mise à l'écart et de stratégies protectrices (immeubles à digicode, impasses privatisées, passages privés en copropriété, etc.). Aujourd'hui, ces quartiers reflètent la ville comme elle est, une ville qui ne fait plus ville. Recherche de plus de sécurité, d'autonomie et d'un nouvel art de vivre sont les principales motivations de ce nouveau type d'habitants reclus. A travers eux, c'est la dualité de la ville qu'il faut analyser : la ville privée/publique, riche/pauvre, ouverte/fermée.

Les quartiers enclos dérangent parce qu'ils bousculent nos représentations de la ville. Sont-ils la recherche d'une nouvelle échelle dans la ville ? Aux antipodes de la ville historique européenne, représentent-ils le devenir des villes en pleine croissance urbaine ?

### ***L'émergence des « barrios cerrados » : une conséquence du contexte économique ?***

Durant trente ans, la ville de Buenos Aires a été le théâtre du passage d'une économie centralisée, fondée sur le modèle de « substitution aux importations » à un modèle libéral. Désengagement de l'Etat, privatisations, déréglementation économique et flexibilisation du travail ont permis de relancer l'économie pendant les années 1990. Mais ce virage s'est effectué au prix de nombreuses transformations sociales, creusant les inégalités et paupérisant les classes moyennes<sup>1</sup> et urbaines. La capitale argentine a connu dès lors un important boom immobilier sur un segment spécifique : les *barrios cerrados* ou *privados*<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> PRÉVÔT-SCHAPIRA M.,-F., 2002, *Buenos Aires en los años 90 : metropolización y desigualdades*. P.31-50. EURE (Santiago du Chili). [en ligne] déc., vol.28, n°85 [cité le 15 Septembre 2006].

<sup>2</sup> *Quartiers fermés ou privés*

Nés en Californie du Sud dans les années 1960, ces quartiers représentent un véritable enjeu de développement pour les zones périurbaines de la capitale portègne<sup>1</sup>. Si aux Etats-Unis on estimait leur nombre à 20 000 pour un total de 30 000 logements<sup>2</sup>, il est beaucoup plus difficile d'obtenir de tels chiffres pour l'Amérique latine car bien souvent ces quartiers résidentiels fermés n'ont aucune forme juridique précise permettant de les recenser. Enfin, jusqu'à il y a peu, les autorités locales ne mesuraient pas l'engouement de leur population pour ce type de logement.

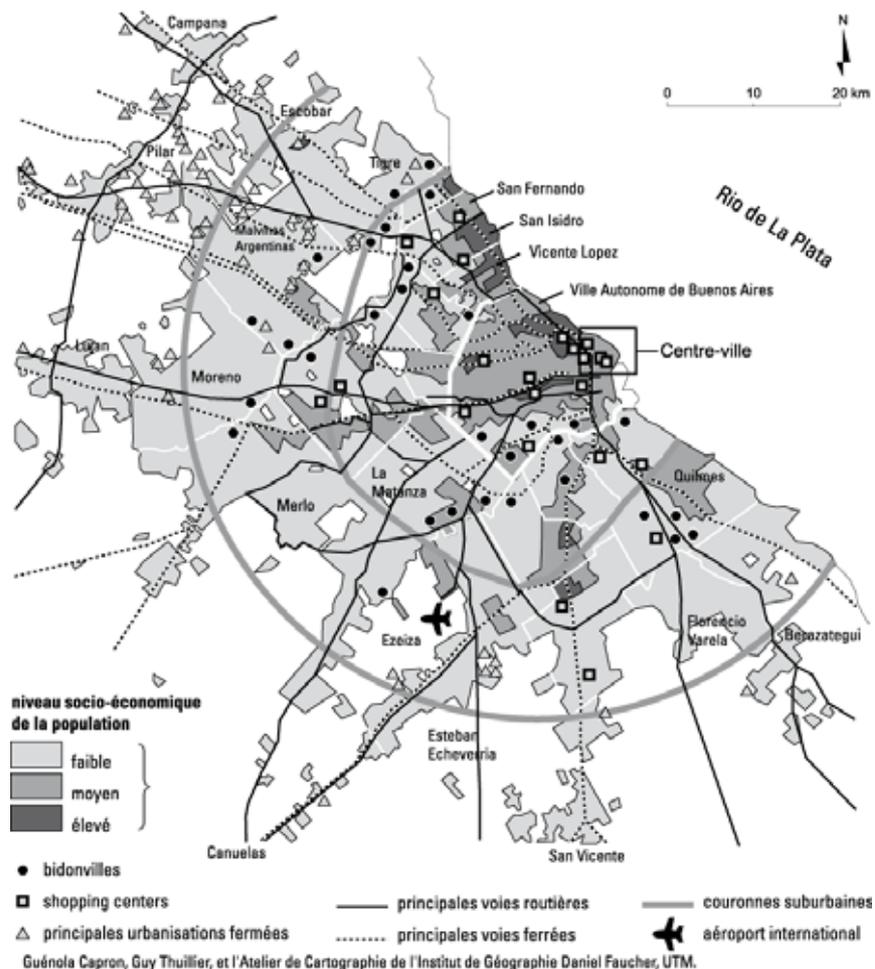


Figure 1 - Organisation socio-spatiale de la région métropolitaine de Buenos Aires - Guy Thuillier et Atelier de cartographie de l'Institut de géographie UTM.

Pourtant, en 2000, après une décennie de croissance de la banlieue portègne, 350 de ces quartiers enclos étaient recensés représentant environ 300 km<sup>2</sup>, pour 100 000 habitants permanents (Lacarrieu et Thuillier, 2004).

<sup>1</sup> Adjectif se rapportant à l'habitant de Buenos Aires

<sup>2</sup> Blakely et Snyder, 1997

D'autres chiffres font état de 500 000 habitants pour ces quartiers fermés (Pirez, 2002).

Selon Blakely et Snyder, la *gated community* qui s'applique au contexte états-unien repose sur les caractéristiques suivantes : un espace public privatisé, un espace délimité par une grille, un mur ou une autre barrière physique et un accès limité aux seuls résidents (et aux personnes autorisées par eux).

Deux dimensions coexistent pour définir les ensembles résidentiels fermés. « Sur le plan juridique, les *gated communities* et les lotissements privés sont intégrés dans la catégorie des ensembles résidentiels en copropriété. Ils sont régis sur la base de droits de propriété collectifs et d'arrangements contractuels portant sur l'usage et la gestion des parties communes, ainsi que sur des restrictions imposées aux non-résidents »<sup>1</sup>. Parmi ces *gated communities*, les auteurs distinguent celles de sécurité : quartiers avec peu d'équipements communs mais aux entrées bien gardées et aux enceintes épaisses ; de style de vie : quartiers caractérisés par des services urbains et des infrastructures de loisir ; et celles de prestige : quartiers réservés à l'élite possédant des infrastructures de confort, des aménités paysagères et architecturales. Vivre dans de tels lieux, confère une distinction sociale et permet de construire un capital symbolique.

Ces quartiers enclos sont souvent situés sur les franges de l'agglomération, caractérisés par une urbanisation beaucoup moins maîtrisée que le centre urbain qui présente une forte ressemblance avec les centres historiques des villes européennes. Le centre urbain de la ville de Buenos Aires a été construit grâce à une forte intervention publique dans une époque de prospérité relative. Depuis les années 40, l'aire urbaine ne cesse de se développer, passant de 4,7 à 6,7 millions d'habitants entre 1947 et 1960, pour atteindre aujourd'hui 13 millions.

Face à l'impuissance des autorités municipales et de l'Etat, ce sont des lotisseurs à faible capacité d'investissement qui ont occupé ces territoires. Cette urbanisation galopante, caractéristique des années 90, participe de l'étalement urbain de la ville que le phénomène des quartiers enclos vient renforcer.

Dans le cas spécifique de Buenos Aires, les enclaves résidentielles sont regroupées en deux cas distincts : le *club de campo*<sup>2</sup> et le *barrio cerrado*<sup>3</sup>. Le premier est généralement installé dans un endroit où le foncier est bon marché afin d'y installer des équipements sportifs consommateurs d'espace (terrains de golf, écuries, etc). Ce sont souvent des résidences secondaires pour de riches habitants de la capitale qui viennent s'y reposer le week-end. Mais de plus en plus, ces résidences se transforment en résidences principales.

---

<sup>1</sup> LE GOIX R., « Les lotissements fermés : effets de contexte », dans *Les villes face à l'insécurité*, Les Cahiers n°155, IAU-idF.

<sup>2</sup> traduction espagnole de *country club*

<sup>3</sup> traduction espagnole de *quartiers fermés*

Le « quartier fermé », forme plus courante d'enclave résidentielle, est un quartier résidentiel surveillé jour et nuit par des gardes armés. Constitué de maisons de bon standing, il regroupe des ménages de couches moyennes supérieures ou aisées. Ces quartiers peuvent aussi prendre la forme de tours entièrement privatisées, renfermant des services de loisirs en plein cœur de la zone dense de la ville. Enfin, dans les métropoles latino-américaines, il existe des quartiers fermés complètement intégrés qui regroupent activités de loisirs, de service, et d'emploi. Fonctionnant en vase clos, ils sont auto-suffisants et coupent les habitants du reste de la ville.

Toutefois, ce phénomène de fermeture ne se résume pas aux quartiers enclos, les villes latino-américaines voient se développer en leur sein des espaces semi-privés/semi-publics où les habitants ferment d'eux-mêmes l'accès à leurs résidences. Ces formes spontanées de fermeture sont plus ou moins acceptées par les municipalités bien que n'ayant aucune existence légale et ne faisant pas partie du schéma d'urbanisme des villes concernées. À posteriori, sont donc délivrés des permis de fermeture des voies publiques. Il arrive même que dans certaines villes comme à San Salvador<sup>1</sup>, les habitants d'un même bloc mutualisent les frais de surveillance par un garde armé.

Cette volonté d'enclavement ne reflète pas une situation seulement latino-américaine. En Île-de-France, bien que les quartiers clos ne représentent que moins de 3% des logements individuels construits dans des opérations groupées, il n'en reste pas moins que « 40% de la surface des espaces consacrés à l'habitat individuel du tissu périurbain francilien se compose d'ensembles à la morphologie enclavée »<sup>2</sup>. Il s'agit dès lors de distinguer quartiers enclos et enclavement qui, s'ils ne prennent pas la même forme urbaine, relèvent d'une même logique sociale : la séparation volontaire.

### ***Résoudre la fragmentation : un enjeu de gouvernance***

Le territoire de l'agglomération de Buenos Aires est très fragmenté d'un point de vue institutionnel. Ainsi, la question des quartiers enclos rejait sur une multitude d'acteurs. Parmi les acteurs publics, il y a bien évidemment l'Etat et les collectivités locales mais aussi des entreprises de réseau et d'infrastructures sectorielles, en charge d'un domaine particulier (assainissement, transports, etc).

En Argentine, l'Etat ne dispose pas de compétences en matière d'urbanisme et d'usage des sols. Cette compétence revient à la province, exception faite de Buenos Aires qui à elle seule, constitue un district fédéral. La ville est donc directement administrée par l'Etat fédéral. Toutefois, en 1996, elle est devenue une municipalité autonome, faisant du maire de Buenos

---

<sup>1</sup> BAIRES, S. *Division social del espacio urbano y emergencia de los barrios cerrados en el area metropolitana de San Salvador*. Dans Anne-Marie Séguin (dir.), *La segregacion socio-espacial urbana : una mirada sobre Puebla, Puerto de Espana, San José y San Salvador, San José, Costa Rica, FLACSO*.

<sup>2</sup> LOUDIER-MALGOUYRES C., 2010 octobre, « L'enclavement et la fermeture des ensembles d'habitat individuel, première approche à partir des aspects morphologiques en Ile-de-France », *Cahiers de l'IAU-idF*.

Aires et du gouverneur de la Province de Buenos Aires, deux rivaux inconditionnels tant leurs sièges sont convoités.

La province de Buenos Aires est censée réguler et contrôler l'urbanisme<sup>1</sup>. Toutefois, la corruption, la lenteur des procédures et le sous-encadrement administratif constituent autant de barrages à une opérationnalité des lois.

Quant aux petites communes de la métropole portègne, elles dépendent des provinces et n'ont que de très faibles pouvoirs financiers les empêchant de monter de vastes projets immobiliers. Dans ces conditions, les petites villes pauvres de la périphérie tentent par tous les moyens d'attirer les lotisseurs privés des quartiers enclos afin de tirer profit de la venue des riches habitants.

Toutefois, c'est bien la gouvernance privée résidentielle qui garde l'initiative. Le secteur privé, bien que plus émietté que le secteur public, est très organisé. Les grandes entreprises de services urbains rachètent des compagnies locales de distribution de services et forment ainsi de grands groupes contre lesquels il n'est pas possible de rivaliser. Fortes d'une expérience en matière de grosses opérations immobilières, ces entreprises couplées à des promoteurs privés géants peuvent produire des morceaux de ville entiers en peu de temps.

À l'autre bout de la chaîne des acteurs privés, figurent les tous petits entrepreneurs qui à l'inverse de la logique de *masterplan* des grandes multinationales, construisent des petits bouts de ville, sans cohérence les uns avec les autres, faute d'une gouvernance éclairée et intégrée. Ainsi, il ne faut pas penser l'aménagement urbain seulement en termes d'opposition entre secteur public et secteur privé mais en prenant en considération l'émiettement des acteurs privés qui jouent sur deux échelles bien distinctes.

Le manque de concertation entre acteurs locaux et nationaux, publics et privés produit sur le territoire de l'agglomération, un aménagement urbain dual et contrasté. Ces *barrios cerrados*, qui ne possèdent pas de formes juridiques reconnues, questionnent le rapport public-privé, dans le sens où ils poussent à privatiser des fonctions urbaines jusque-là plutôt réservées à la puissance publique. À l'heure où nombre de puissances publiques s'avouent impuissantes face à l'urbanisation galopante de leurs villes, les acteurs privés prennent un rôle tout à fait prégnant. L'exemple de ces quartiers clos amène à repenser la juste coopération qu'il est nécessaire de mettre en place dans les années à venir, et notamment dans les villes en développement.

Dès lors, il est indispensable de repenser les mécanismes de redistribution provenant de ces quartiers. Certains responsables municipaux de

---

<sup>1</sup> Ses lois spécifient par exemple que tout nouveau lotissement doit être contigu à une zone déjà urbanisée et comporter les infrastructures minimales, qu'il est interdit de construire en zone inondable, ou que les quartiers enclos (*barrios cerrados* et *countries*) doivent être séparés d'au moins sept kilomètres les uns des autres, afin de ne pas créer de grandes emprises fermées qui deviendraient de véritables barrières urbaines.

viles hébergeant des quartiers enclos cherchent à établir des règles permettant à la population locale de bénéficier de l'arrivée de ces nouveaux habitants au profil sociologique différent. Des protocoles d'accord ou des clauses d'insertion et de travail local pourraient être envisagées. Toutefois, ce genre de conventions n'est possible qu'avec une coordination des acteurs pilotée par une instance métropolitaine.

Autour de ces quartiers, les zones sont la plupart du temps peu urbanisées, livrées à une « urbanisation sans urbanisme »<sup>1</sup>, alors qu'au delà des grilles du quartier, des réseaux d'eau et d'électricité sont installés. L'insertion des quartiers enclos dans la trame urbaine de ces villes de la périphérie de Buenos Aires se fait sans régulation ni planification. Enfin, n'étant pas connectés à la ville dans laquelle ils s'insèrent, ils provoquent un étalement urbain de plus en plus important.

### ***Les quartiers enclos : manifestation d'une fragmentation sociale ? Une ségrégation volontaire ?***

Les quartiers enclos vont à l'encontre de l'idée de la ville moderne, ouverte sur l'échange. Alors que le quartier enclos symbolise pour les uns le cauchemar absolu de la ville, d'autres réclament sa promotion. Quelle en est la signification pour l'évolution de nos sociétés ? Allons-nous vers une ville privatisée ?

L'attractivité de ce type d'habitat s'explique par une logique économique de clubs qui permet tant aux promoteurs privés qu'aux gouvernements locaux et aux résidents d'assurer une meilleure rentabilité du foncier. D'abord, la mise en place d'une autorité de gestion qui exclut les « passagers clandestins » et régule les espaces publics, permet aux biens de ne pas se déprécier. Ainsi, les investissements peuvent être accrus dans le domaine des équipements collectifs, qui permettent aux résidents de bénéficier d'un meilleur cadre de vie et aux promoteurs privés de vendre non seulement le bien immobilier mais aussi la série d'équipements à l'intérieur des quartiers. Les promoteurs immobiliers mettent dès lors en place un niveau de service beaucoup plus élevé que dans la ville d'accueil de ces quartiers (ramassage des ordures, système de gardiennage, etc.) qui entrent en concurrence avec les compétences de l'Etat ou des gouvernements locaux. Ainsi, dans les régions où les pouvoirs publics ont de la peine à faire approvisionner leurs habitants en service public de base, les promoteurs immobiliers font appel à des entreprises privées.

### ***De la nostalgie à l'idéologie : un changement d'échelle ?***

Les résidents ont également d'autres motivations à habiter ce type de résidence. Il est intéressant, dans une approche prospective de comprendre quels sont les raisonnements qui poussent des habitants à vouloir ainsi s'isoler pour percevoir en quoi les villes évoluent et dans quelle direction.

---

<sup>1</sup> DUBOIS-MAURY J., 1990, *Les villes argentines : une urbanisation sans urbanisme ?*, *Annales de Géographie*, n°556, p. 695-714.

D'abord, l'image de la maison individuelle détient toujours une place importante dans l'imaginaire collectif : elle est perçue comme un aboutissement, un objectif à atteindre<sup>1</sup>. Bien que de nombreuses théories remettent en cause ce mode de développement pour les villes en voie d'urbanisation, augmentant l'étalement urbain et par là les problèmes d'infrastructures, elle reste en Amérique latine une question primordiale tant elle véhicule une image de réussite sociale. Or, dans les zones périphériques de Buenos Aires, ce type de logement n'est possible, avec ses atouts (accès aux réseaux et aux infrastructures urbaines) que dans un périmètre limité et gardé, au vu des profondes inégalités territoriales.

Ensuite, le quartier enclos représente une barrière contre l'insécurité qui règne dans les périphéries de Buenos Aires, et souvent même à l'intérieur de la ville elle-même. Si les incivilités, dégradations, agressions et vols demeurent marginaux dans la ville de Buenos Aires, il n'en reste pas moins que le sentiment d'insécurité grandit dans la ville et dans sa périphérie. Ainsi, ce sont souvent de jeunes familles aisées qui s'installent dans les quartiers enclos afin de se protéger contre ce risque.

Une troisième motivation pour les habitants de ce quartier est de fuir l'atmosphère polluée de la ville, de sortir d'une agglomération embouteillée et bruyante.

Enfin, la question du désir d'entre-soi mérite d'être ici analysée, tant il est symptomatique de ce mouvement d'enclavement. C'est une ségrégation volontaire de la part de ses habitants qui font état d'un besoin de « sécurisation psychologique et sociale »<sup>2</sup>. Le citoyen s'isole pour sanctuariser son espace de vie. Conscient de l'éloignement entre son mode de vie et le reste du monde, il revendique un droit au « vivre-bien » même s'il implique une fracture avec le reste de la population.

On assiste ici à un changement d'échelle de la ville dans la ville. L'habitant recrée un espace sûr, qu'il domine, qu'il s'approprie. Entre nostalgie et idéologie, ces quartiers représentent dans l'imaginaire collectif de leurs habitants un retour à l'antique quartier où l'ensemble des résidents se connaît et recourt à des mécanismes de solidarité informelle.

Ces quartiers créent une ville duale, qui fonctionne non seulement à trois vitesses<sup>3</sup> mais aussi à deux visages. Ces quartiers traduisent-ils une forme d'affranchissement d'un système intégré de redistribution de la solidarité ? Sont-ils le fait des « gagnants de la société néolibérale »<sup>4</sup> ?

---

<sup>1</sup> LOUDIER-MALGOUYRES C., 2010 octobre, « L'enclavement et la fermeture des ensembles d'habitat individuel, première approche à partir des aspects morphologiques en Ile-de-France », *Cahiers de l'IAU-îdF*.

<sup>2</sup> THUILLIER G., 2006, « Les quartiers enclos à Buenos Aires : la ville privatisée ? », *Geocarrefour*, vol.81/2.

<sup>3</sup> DONZELOT, J. (2004) « La ville à trois vitesses », in *Esprit*, mars 2004.

<sup>4</sup> SVAMPA M., 2001, *Los que ganaron : la vida en los countries y barrios privados*, Buenos Aires, Biblos, 282 p.

Ces questions restent en suspens ; cependant il reste que ce processus produit une fragmentation urbaine croissante, révélatrice d'une ville qui, loin de faire cité devient « schizophrène »<sup>1</sup>. Se dessinent à la périphérie des villes, des espaces fragmentés, très peu planifiés, très peu concertés.

### *Un outil de développement urbain pérenne ?*

Certaines villes accueillant des quartiers privés ont vu leurs dépenses augmenter avec l'arrivée des riches voisins, alors même qu'elles pensaient en tirer profit. Il en est ainsi de la ville de Pilar à 50 Km au Nord de Buenos Aires qui connaît la plus forte croissance de toute la région métropolitaine. 10 % de sa population réside dans des quartiers enclos, et pourtant, cette commune est en « déficit budgétaire chronique »<sup>2</sup>. Les nouveaux arrivants, au fort capital culturel et économique, s'organisent et s'installent en fondation privée : *la Fundacion Por Pilar* qui réunit des personnalités et des promoteurs privés.

Par un système de contrôle informel, l'arrivée de cette riche population bloque le processus démocratique de la ville car les habitants n'osent s'exprimer. D'autre part, ces nouveaux arrivants, organisés et puissants possèdent un fort rôle de régulation politique. Face aux riches concitoyens habitant le nord de la ville dans le quartier de *Nordelta*<sup>3</sup> qui prétextaient des charges déjà bien lourdes de gestion privée de leur propre bout de ville, le maire de la ville n'a pas été en mesure de faire modifier le plan d'urbanisme ou d'augmenter les impôts.

L'exemple de la ville de Pilar reflète la fragmentation à la fois urbaine et sociale induite par ces quartiers enclavés. Deux sociétés vivent de façon parallèle sans jamais échanger. La ville perd ici de ce qui fait son essence : le carrefour. À Buenos Aires, comme dans de très nombreuses villes européennes, le *barrio* structurait l'activité dans la ville : il était l'endroit de l'échange et du développement de l'identité de la ville. Quand cet endroit disparaît, où construit-on l'urbanité et l'appartenance collective à un système urbain ? Avec le quartier enclos, ce lieu n'a pas complètement disparu ; il est sanctuarisé et réservé à l'entre-soi : il est d'autant plus fort qu'il est partagé par des gens de mêmes conditions. Il est ici resitué derrière la clôture, protégé de la violence de la ville. Il permet de fermer les yeux sur l'autre, sur le différent... C'est ainsi que Pilar compte aujourd'hui deux centres-villes distincts avec deux publics différents.

Doit-on penser le développement des villes autour de ce « non-espace » ? Est-il un modèle pour les villes en développement qui voient leur population se ségréger de plus en plus ?

---

<sup>1</sup> *op.cit.* p.157.

<sup>2</sup> *Op.cit.* p.157.

<sup>3</sup> *Nordelta dont la devise en anglais est : « Nordelta provides all you need : a home, education, health, stores, offices, sports & recreation in a safe and quiet environment »*  
<http://www.nordelta.com/ingles/inicio.htm>

### **Une refondation de la gouvernance urbaine**

Au delà de l'aspect architectural et matériel que représente l'homogénéité de ces quartiers, c'est la question d'une refondation de la gouvernance urbaine qu'il faut soulever. Les comités de l'auto-administration de ces quartiers prennent des décisions concernant tous les aspects de gestion et de développement de ces complexes, laissant la puissance publique impuissante à gérer des bouts entiers de ville. « Ceci va de l'aménagement et de l'entretien des chemins, des places, des espaces verts et des installations sportives, de l'approvisionnement et de l'évacuation, à l'achat de prestations de services et dans quelques *barrios cerrados* jusqu'aux règles concernant le choix des couleurs de la véranda ou la garde des animaux domestiques. Ce principe d'auto-administration pose d'emblée la question de l'égalité des territoires et du déficit démocratique. Sont-ils le modèle alternatif d'une organisation territoriale ? Si ces comités s'institutionnalisent, comment réguler les fragmentations sociales ? Est-on en passe de construire des « démocraties actionnariales »<sup>1</sup> ?

### **Un modèle exporté ou exportable ?**

Dans la mesure où ces quartiers résidentiels enclos fleurissent dans les métropoles d'Amérique latine, d'Asie du Sud-Est et d'Afrique, la question est dès lors de réinterroger la place de l'espace public et de la ségrégation sur ces territoires, en voie de développement. Face à ce succès, est-il probable que les villes en développement aillent vers ce genre de montages immobiliers ? Qu'en est-il en Europe ?

Georg Glasze remarque que le développement urbain des régions européennes n'est pas fortement marqué par ce type d'habitat. D'une part, il semblerait que les quartiers enclos se développent surtout dans des zones connaissant une croissance démographique très rapide, ce qui n'est pas le cas de l'Europe. D'autre part, le modèle d'Etat-providence qui prévaut en Europe prémunit les sociétés du manque de services publics sur le territoire et favorise le développement urbain en tant que bien public. Enfin le rêve pavillonnaire selon lequel tous les ménages souhaiteraient vivre dans un pavillon est une « image dépassée »<sup>2</sup>. Il est toujours le résultat d'une demande forte mais ne traduit pas la réalité de tous les ménages.

Selon Vincent Fouchier, directeur adjoint de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France, « le stéréotype du rêve pavillonnaire occulte le fait qu'il existe une compétition bien réelle en France pour vivre au plus près du centre, pour bénéficier de son animation et de son offre multifonctionnelle ». La question qui se pose plutôt pour les ménages français est donc aussi d'ordre économique : elle repose sur un

---

<sup>1</sup> GLASZE G. (2003), « Quand la ségrégation devient fragmentation : espaces résidentiels sécurisés et gouvernance urbaine privée », in Association d'Etudes foncières, Paris.

<sup>2</sup> FOUCHIER V., « Le pavillon n'est pas le rêve de tous », dans *La Ville autrement*, Hors Série d'Alternatives économiques, n°39, juin 2009.

arbitrage entre un foncier plus élevé et une surface plus petite dans le centre, et un foncier moins élevé et une surface plus grande en périphérie.

Toutefois, il n'en reste pas moins que comme dans les pays d'Amérique latine, les acteurs privés investissent le secteur de la ville. Il est donc nécessaire de trouver des compromis et des systèmes de régulation public-privé permettant aux acteurs en présence de trouver des formes de gouvernance rationnelles. De plus, le sentiment d'insécurité grandit, relayé par les médias européens, ramenant le modèle du quartier enclos sur le devant de la scène : le projet immobilier « Terre blanche » dans l'hinterland de la Côte d'Azur, Arkadien à Berlin, etc.

### **Conclusion**

Les quartiers enclos ou quartiers fermés ne sont pas des phénomènes résiduels. Depuis les années 60, ils gagnent l'Asie du Sud-est, l'Afrique et l'Amérique latine et deviennent des acteurs structurants des villes connaissant une forte croissance urbaine. Ces enclaves urbaines non reliées les unes aux autres, polarisant les riches et les pauvres dans des quartiers bien distincts représentent l'antipode de la ville-carrefour. Pourtant, s'ils menacent la ville d'éclatement, ces quartiers correspondent à des choix résidentiels de plus en plus nombreux. Ils réinterrogent notre façon de voir la ville et d'appréhender les acteurs qui la font et la défont. En effet, ils tendent à remplacer les collectivités locales dans les fonctions qui leur sont normalement dévolue, mettant en place une nouvelle forme de gouvernance privée.

Enfin, il est nécessaire de se poser la question de la durée de ces quartiers : sont-ils symptomatiques d'une époque d'insécurité ou au contraire ont-ils vocation à se pérenniser ? Dans ce cas devons-nous considérer que la ville ne sera plus jamais la même ? Françoise Choay<sup>1</sup>, Olivier Mongin<sup>2</sup> ont théorisé la fin de la ville, laissant place à la possibilité d'un « après-ville », d'une « non-ville » ou d' « urbain généralisé ».

L'Amérique latine est peut être un laboratoire de ces nouvelles formes urbaines à inventer et à expérimenter. Alors qu'en Europe, les blocages institutionnels et les verrous mentaux empêchent de repenser les fonctions de la ville, le sud du continent américain, avec son urbanisation galopante, peut permettre de réfléchir à la forme d'un nouveau type de ville.

**Pauline Malet**

---

<sup>1</sup> CHOAY F., *L'urbanisme, utopies et réalités : une anthologie*, éd du Seuil, coll. « Points », Paris, 1979.

<sup>2</sup> MONGIN O., *La condition urbaine*, éd. Du Seuil, 2005, 305p.

## Bibliographie

- ATKINSON R. (dir), 2005, *International perspectives on the new enclavism and the rise of gated communities*, *Housing Studies (York, UK)*, vol.20, n°2.
- BLAKELY E.-J., SNYDER M.-J., 2003, *Fortress America. Gated communities in the United States*, Washington DC, The Brookings Institution.
- BURGEL G. et SONDEREGUER P.-C. (dir), 2009, *Paris – Buenos Aires aller-retour*, *Villes en parallèle* n°42-43, Université Paris X – Nanterre, Laboratoire de géographie urbaine, 337p.
- CAPRON G. (dir), 2004, *Ensembles résidentiels fermés, L'espace géographique, 2004-2*.
- CAPRON G., THUILLIER G., 2001, Buenos Aires, de la métropole européenne à la métropole latino-américaine, in JALABERT G. (coord.), *Portraits de grandes villes*, Toulouse, PUM, p.115-134.
- CHARMES E., 2005, *La vie périurbaine face à la menace des gated communities*, Paris, L'Harmattan, 228 p.
- CICCOLELLA P., 1999, Globalización y dualización en la Region Metropolitana de Buenos Aires : Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa, *EURE (Santiago du Chili)*. [en ligne]. déc 1999, vol.25, n°76 [cité le 15 septembre 2006], p.5-27, <http://scielo.cl/scielo.php?>
- COY, M. et POHLER, M. (2002), Gated communities in Latin-American Megacities. Case studies in Brazil and Argentina. *Environment and Planning*, Vol.29(3), p.355-370.
- DUBOIS-MAURY J., 1990, Les villes argentines : une urbanisation sans urbanisme ? *Annales de Géographie*, n°556, p.695-714.
- FOUCHIER V., « Le pavillon n'est pas le rêve de tous », dans *La Ville autrement*, Hors Série d'Alternatives économiques, n°39, juin 2009
- GLASZE G. (2003), « Quand la ségrégation devient fragmentation : espaces résidentiels sécurisés et gouvernance urbaine privée », in *Association d'Etudes foncières*, Paris.
- GORELIK A., 1998, *La Grilla y el Parque : espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 455 p.
- LACARRIEU M., THUILLIER G., 2004, Une utopie de l'ordre et de la fermeture : « quartiers privés » et *countries* à Buenos Aires, *L'espace géographique, 2004-2*, p. 149-164.

- LOUDIER-MALGOUYRES C., 2010 octobre, « L'enclavement et la fermeture des ensembles d'habitat individuel, première approche à partir des aspects morphologiques en Île-de-France », Cahiers de l'IAU-îdF.
- MANGIN D., 2004, *La ville franchisée. Formes et structures de la ville contemporaine*, Paris, Edition de la Villette.
- PIREZ, P., 2002, « Buenos Aires : Fragmentation and Privatization of the Metropolitan City », *Environment and urbanization*, 14(1), p. 145-158.
- PRETECEILLE, E., 1992, « La ségrégation sociale dans les grandes villes », *Problèmes politiques et sociaux*, (68), p. 1-60.
- PRÉVÔT-SCHAPIRA M.,-F., 2001, Buenos Aires, métropolisation et nouvel ordre politique, *Hérodote*, n°101, 2<sup>e</sup> trimestre, « Géopolitique des grandes villes », p.122-151.
- PRÉVÔT-SCHAPIRA M.,-F., 2002, Buenos Aires en los años 90 : metropolización y desigualdades. P.31-50. *EURE* (Santiago du Chili). [en ligne]. déc., vol.28, n°85 [cité le 15 Septembre 2006].
- SEGUIN A.-M., 2003, « Les quartiers résidentiels fermés : une forme ségrégative qui menace la cohésion sociale à l'échelle locale dans les villes latino-américaines ? », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 47, n°131, p.179-199.
- SVAMPA M., 2001, *Los que ganaron : la vida en los countries y barrios privados*, Buenos Aires, Biblos, 282 p.
- SZAJNBERG D., 2001, *Urbanizaciones cerradas en la Region Metropolitana de Buenos Aires. EL caso de los partidos de Pilar y Tigre*, Buenos Aires, AREA, FADyUBA, N°9, Août.
- THUILLIER G., 2002, *Les quartiers enclos : une mutation de l'urbanité ? L'exemple de la région métropolitaine de Buenos Aires (Argentine)*, Thèse de doctorat, Université de Toulouse II Le Mirail, 386p.
- THUILLIER G., 2006, « Les quartiers enclos à Buenos Aires : la ville privatisée ? », *Geocarrefour*, vol.81/2.
- THUILLIER G., 2001, Les quartiers enclos à Buenos Aires : quand la ville devient *country*, *Cahiers des Amériques latines* n°35, « Métropoles d'Amérique latine. De l'espace public aux espaces privés », Paris, IHEAL éditions, p. 41-56.

## **2. PIRACICABA : the city as a growth machine<sup>1</sup>? Une ville moyenne brésilienne devenue la capitale mondiale de l'éthanol<sup>2</sup>**

Située à 164 kilomètres de São Paulo la ville de Piracicaba est devenue un des moteurs économiques du Brésil. Capitale de l'éthanol, cette ville de 365 000 habitants connaît depuis les années 1990 une forte croissance économique, dont l'impact sur la forme de la ville est considérable : la ville se fragmente spatialement et socialement. Alors que la pression foncière se fait de plus en plus forte, stimulée par l'économie de l'éthanol, le cœur de la ville reste mité par de larges « vides urbains » spéculatifs, et les périphéries se ghettoïsent entre l'édification de Gated Communities pour les riches et l'extension des favelas pour les plus démunis.

Afin de comprendre le « projet d'avenir » pour la ville qui a été construit durant cet âge d'or de l'éthanol par le pouvoir municipal, il convient d'analyser les rôles endossés par les principaux acteurs de la ville (élus, fonctionnaires, entrepreneurs et des leaders sociaux) dans la fabrication de la ville comme « *capitale mondiale de l'éthanol* ». Piracicaba peut être vu comme un « *growth machine* » dont la gouvernance repose sur une coalition d'acteurs aux intérêts différents (élus, promoteurs, propriétaires, syndicats, industriels de l'éthanol) mais poursuivant le même objectif de croissance.

---

<sup>1</sup> Ce titre fait référence au célèbre article de sociologie urbaine de Robert Molotch (« *The city as a growth machine* », 1976) où la ville est analysée comme une « machine » reposant sur une coalition d'acteurs poursuivant des intérêts spécifiques (promoteurs, élus, associations, syndicats, etc.) mais ayant pour même objectif le maintien de la croissance (qu'elle soit économique ou démographique) devant tous les autres objectifs. Dans cet objectif la ville doit être étudiée en termes d'organisation, de lobbying, de conflits d'intérêts, et de manipulations des différents acteurs pour s'unir autour de cet objectif commun.

<sup>2</sup> Cet article repose sur une étude menée par Mauricio Fontanetti Aguiar, urbaniste brésilien originaire de Piracicaba, dans le cadre des travaux sur les villes du Sud conduits par l'ONG « *Urbanistes du Monde* ». Mauricio Fontanetti Aguiar est aujourd'hui consultant en évaluation des politiques publiques à Lille Métropole.

### ***Le miracle piracicaba : un développement économique fulgurant <sup>1</sup>***

Très touchée par les impacts de la crise économique dans les années 1980 et par les coupures budgétaires des années 1990, la ville de Piracicaba se trouvait à la fin des années 1990 dans une situation délicate. La croissance du chômage et la montée spectaculaire de la violence se posaient comme deux défis majeurs pour les décideurs publics. Au début du nouveau millénaire, l'émergence du concept de développement durable a changé la donne. La revalorisation des biocarburants comme une alternative aux carburants dérivés du pétrole a ouvert une fenêtre d'opportunité pour Piracicaba, qui a fait de l'économie de l'éthanol sa raison d'être.

---

<sup>1</sup> Entretiens réalisés en 2010 par Maurizio Fontanetti Aguiar à Piracicaba

- M. Barjas Negri : Maire de Piracicaba.
- M. Estevam Otero : Chef du département des projets spéciaux (IPPLAP).
- M. João Carlos Maranhã : Secrétaire exécutif (Piracicaba 2010), Ex-Directeur industriel (Caterpillar Brasil), Secrétaire-adjoint (Secrétariat de développement de l'Etat de São Paulo).
- Mme Ligia Duarte : Architecte (Secrétariat du Tourisme) ; Ex-chef du département d'usage et occupation du sol (IPPLAP).
- M. Paulo Afonso Arruda : Gérant de Projets (Piracicaba 2010).
- M. Sérgio Hornink : Secrétaire technique (Piracicaba 2010), Technologue et Agent de contrôle de pollution (CETESB).
- Mme Sílvia Maria Moraes : Ex-Ingénieur-Civil (Entreprise municipale de développement de l'habitat), Directrice de Planification de Logement (Mairie de Diadema).

#### *Sources*

*Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental*  
*Cooperativa dos Plantadores de Cana do Estado de São Paulo*  
*Departamento Regional de Saúde de Piracicaba*  
*Federação dos Empregados Rurais Salarizados do Estado de São Paulo*  
*Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados*  
*Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*  
*Instituto de Pesquisas e Estudos Florestais (IPEF)*  
*Atlas Rural de Piracicaba, 2006*  
*Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano de Piracicaba (IPPLAP)*  
*Plan Directeur de Développement Durable Piracicaba 2010*  
*Prefeitura do Município de Piracicaba*  
*Service National d'Apprentissage Commerciale de l'Etat de São Paulo (SENAC-SP)*



Piracicaba dans l'Etat de Sao Paulo (Région du Sud-Est)

Le titre de capitale de l'éthanol n'est pas anodin. Piracicaba est l'un des plus grands pôles de production de sucre du Brésil et possède le plus grand centre de recherche et développement en biocarburants du pays. Avec 45,46% du territoire municipal (soit 62 978 hectares) occupé par la culture de canne à sucre, Piracicaba est la 7ème ville productrice de canne à sucre au Brésil, matière première de l'éthanol, et abrite la plus grande compagnie d'éthanol au monde, la COSAN, ainsi que le Pôle National de Biocarburants, situé dans l'Ecole Supérieure d'Agriculture Luiz de Queiroz de l'Université de São Paulo. La ville accueille également le Centre de Technologie de la Canne et l'Arrangement Productif Local d'Alcool (l'équivalent d'un pôle de compétitivité français).

Poussé par la filière de l'éthanol, le secteur industriel s'est beaucoup développé à Piracicaba. La ville accueille aujourd'hui le plus grand parc métallurgique du pays, devenant ainsi la 9ème ville exportatrice du Brésil en 2006. Ce dynamisme économique a aussi attiré les entreprises de la région métropolitaine de São Paulo, désireuses de quitter la mégalopole dans l'objectif de réduire leurs coûts de production.

En raison de ce développement fulgurant du marché de l'éthanol et de la relocalisation des entreprises métropolitaines, la ville a connu une croissance économique spectaculaire. Entre 2002 et 2006, son PIB a augmenté de 63%, atteignant plus de 2 milliards d'euros. Ce qui n'est pas sans conséquence sur le marché de l'emploi : le nombre d'employés a augmenté de 58% entre 2000 et 2007. Les prévisions pour l'avenir sont toujours optimistes, notamment pour le secteur industriel. L'IBGE estime qu'en 2015, en raison du

développement du marché de l'éthanol, la part du secteur industriel dans le PIB passera de 36,51% à 68,2%.

Le développement économique de la ville n'est pourtant pas sans conséquence sur sa morphologie urbaine. Le manque de main-d'œuvre locale de qualité<sup>1</sup> et la croissance des offres d'emplois qualifiés attirent également une nouvelle population, notamment les cadres et catégories supérieures qui fuient le rythme frénétique et le chaos urbain de São Paulo. Cet afflux de ménages plus aisés en quête d'une meilleure qualité de vie a fait exploser le prix du marché immobilier : jusqu'à plus de 200% dans certaines zones de la ville. Par conséquent, Piracicaba s'étale et la ségrégation urbaine devient beaucoup plus prégnante.

### ***Mais une ville qui s'étale et se fragmente***

Selon les estimations du SEADE, la population de Piracicaba a augmenté d'environ 1,2% de 2008 à 2009. En 2009 la ville a eu 4.488 nouveaux habitants. Une analyse cartographique de Piracicaba durant ces dernières années permet de mettre à jour une dynamique urbaine marquée par une fragmentation sociale croissante. Alors que les zones centrales de la ville, où se situe la population traditionnelle à haut revenu, tendent à se dépeupler, les zones périphériques qui accueillent la population à bas revenu et la nouvelle population aisée ne cessent de s'étaler.

Dans les zones centrales, où plus de 50% des ménages ont un revenu supérieur à dix salaires minimum, la diminution de la population (-5,38 % entre 2000 et 2012) est liée à la forte spéculation immobilière. En 2000, le taux d'inoccupation des logements centraux (17,6 %) était déjà plus que dans d'autres régions de la ville, et ce chiffre tend à augmenter, car le prix de l'immobilier dans ces zones s'est égalisé au prix immobilier des grandes métropoles comme Campinas et São Paulo. A cela s'ajoute le problème des « vides-urbains », des terrains vagues bien localisés qui sont l'objet d'une forte spéculation foncière. Dans le quartier résidentiel Nova Piracicaba, on peut apercevoir des terrains vierges à perte de vue. Curieusement, le plus grand « vide urbain » dans les zones centrales appartient à l'une des familles les plus riches de la ville, qui se targue de ses projets philanthropiques en faveur des exclus et défavorisés.

Ne pouvant pas accéder au noyau de la ville, qui offre les meilleures infrastructures urbaines et un plus grand accès aux services, les plus pauvres sont amenés à occuper les zones périphériques ; et cela bien souvent dans des conditions précaires et illégales. En 2003, l'IPPLAP comptait 42 noyaux de favelas, pour un total d'à peu près 10.400 habitants. La majorité de cet habitat insalubre et informel s'étend au nord-ouest et au sud de la ville. Ces zones ont été marquées par une très forte croissance démographique au début des années

---

<sup>1</sup> En 2006, 55% de la population piracicabana de plus de 25 ans a au maximum 8 ans d'études scolaires.

<sup>2</sup> Bien que les données disponibles ne correspondent qu'aux années 2000-2001, ces évolutions tendent à se confirmer pour les années à venir selon les spécialistes.

2000 (+ 25% à + 35%). Coïncidence malheureuse, ce sont les zones qui concentrent la plupart des cours d'eaux et des forêts ciliaires de la région.



Un « vides-urbain », situé dans le quartier central Nova Piracicaba, à fort niveau de revenu



La favela Tatuapé située sur les berges d'un cours d'eau, au sud-ouest de Piracicaba

Les zones périphériques au Nord et à l'Est de la ville ont aussi connu une croissance démographique, même si celle-ci est de moindre ampleur. Des nouveaux quartiers résidentiels apparaissent toujours plus loin du centre, prenant de plus en plus la forme de gated communities. Les projets ne manquent pas. Parmi eux, celui du promoteur immobilier Alphaville (voir encadré) dont la spécialité consiste à construire des prestigieuses villes privées, localisées à l'extrême nord de Piracicaba.

La croissance économique et l'explosion du prix du marché immobilier ont favorisé l'étalement urbain, augmentant par là les besoins de se déplacer. L'utilisation de la voiture privée a augmenté de manière vertigineuse ces dernières années. En 2009, Piracicaba compte plus de 6000 nouvelles voitures pour seulement 4500 nouveaux habitants. La congestion des principales artères de circulation routière aux heures de pointe est étonnante pour une ville de taille moyenne.

L'étalement urbain a également allongé les temps de trajet pour les transports collectifs (la vitesse commerciale des bus a diminué d'un tiers) et a entraîné une surprenante augmentation de la tarification (de + 130 % entre 2000 et 2009). Le prix d'un aller-retour à plus de 1,7 euro rend le déplacement en transport collectif inaccessible aux populations à bas revenu. Dès lors le principal moyen de déplacement des familles qui vivent avec moins de 540 euros par mois - et qui habitent dans les quartiers les plus isolés - demeure encore la marche à pied ou le covoiturage en motocyclettes privées.

Par ailleurs, cet étalement, conjugué à une relégation croissante de certaines populations, a aussi des conséquences sécuritaires. Dans l'un des pays le plus inégalitaires au monde, la ségrégation urbaine va de pair avec la montée de la violence. Malgré la diminution de 52 % des homicides volontaires et de 12,4% des vols sans violence, les cas de vols avec violence et

des vols de voitures ont augmenté respectivement de 50,6% et 83 % entre 2000 et 2008 à Piracicaba. Au total, on y a constaté une évolution de 8,4% des délits enregistrés par la police durant cette période.

La corrélation statistique entre l'exclusion sociale et la violence est devenue presque un truisme dans le domaine des Sciences Sociales. Mais la ségrégation urbaine et la montée de la violence ont aussi des incidences sur la morphologie même de la ville. La montée du sentiment d'insécurité a conduit les habitants à adopter des stratégies de repli pour auto-garantir la protection de leurs foyers. Le développement de complexes immobiliers enclos et gardés par une milice privée en est le trait le plus visible. Mais l'installation de clôtures électriques et de systèmes d'alarmes se développe également de plus en plus au sein des résidences de la classe moyenne. Au niveau du cadre bâti urbain, les rues se voient gagnées par le caractère oppressif d'enceintes toujours plus hautes, de caméras, de barbelés et de guérites. Une « urbanité paranoïaque » émerge à Piracicaba.



Des clôtures électriques  
en plein centre ville



La prolifération des chiens de garde  
« Danger : chien anti-social »

### ***Le projet d'avenir : un technopôle de rang mondial***

Avec la crise énergétique et l'augmentation du prix du pétrole, le biocarburant s'avère être une alternative viable aux énergies fossiles, tant et si bien que le gouvernement fédéral brésilien fait de l'éthanol l'un des bastions de sa politique nationale et internationale. Conscient de cet enjeu, Piracicaba entend utiliser ces avantages comparatifs pour s'affirmer en tant que pôle mondial de recherche et développement en biocarburants. L'arrivée d'entreprises internationales est devenu un objectif prioritaire des pouvoirs publics, à l'image des démarches entreprises par la municipalité pour attirer le groupe californien AMYRIS qui développe le biodiesel à partir de la canne à sucre. Les principales entreprises locales misent aussi sur le développement de nouveaux équipements industriels liés au marché de l'éthanol.

Mais le principal défi de l'économie de l'éthanol concerne ses impacts environnementaux et sociaux : la pratique polluante du brûlis et l'exploitation des bóias-frias, les cueilleurs de canne<sup>1</sup>. Afin de rendre l'économie de l'éthanol plus responsable, la ville de Piracicaba et ses principaux acteurs économiques se sont engagés<sup>2</sup> à mécaniser la récolte de la canne pour 2014 en vue d'abolir ces pratiques archaïques d'exploitation de la main d'œuvre agraire.

La volonté de diversifier l'activité industrielle est aussi devenue un des objectifs des acteurs locaux pour le développement futur de la ville. Piracicaba prétend devenir l'un des principaux pôles pour l'industrie automobile au Brésil. L'arrivée de Hyundai en 2011 doit venir revigorer le parc d'entreprises métallurgiques et stimuler la création d'entreprises sous-traitantes.

### ***Pour une occupation durable des sols***

Pour faire face à la pression immobilière exercée par le boom économique, l'agence d'urbanisme de Piracicaba (IPPLAP) envisage de mieux régler l'occupation des sols. Cet enjeu s'avère d'autant plus important au regard des projections qui font de Piracicaba une ville intégrée à la mégalopole de São Paulo-Campinas en 2050. Alors que le Schéma Directeur de la ville prescrit aujourd'hui de contenir l'extension du périmètre urbain et de geler toute nouvelle construction en dehors de celui-ci, la pression exercée par l'implantation de nouvelles industries et par l'arrivée de nouveaux travailleurs posent à la municipalité la question du périmètre idéal à adopter.

---

<sup>1</sup> Les « effets pervers » de la culture de la canne à sucre sont marquants. La pratique du brûlis, qui facilite la cueillette manuelle de la canne à sucre, élève la concentration d'ozone et d'autres gaz à effet de serre dans l'atmosphère en rendant l'air de Piracicaba plus pollué que la moyenne de l'Etat de São Paulo dont l'air est déjà très pollué. En outre, la pratique du brûlis est la cause des précipitations de cendres durant les mois d'hiver, les plus sèches. L'exploitation des bóias-frias est tout aussi polémique. La faible rémunération, la charge de travail intense et le taux élevé de mortalité des cueilleurs de canne à sucre traduisent la précarité des conditions de travail dans ce domaine.

<sup>2</sup> Suite au décret 47.700 de l'Etat de São Paulo, qui prescrit l'abolition de la pratique du brûlis en 2030.

En tout cas, l'IPPLAP a déjà une vision claire sur la façon dont devra s'opérer l'occupation « durable » du sol piracicabano en gelant le périmètre afin de favoriser l'occupation des « vides-urbains », tout en combinant l'horizontalité et la verticalité du bâti de façon à chercher une occupation plus optimale et plus fonctionnelle du sol. L'objectif affiché est de rendre la ville existante « plus intense », en luttant contre l'étalement urbain, mais sans pour autant stimuler sa « verticalisation » et une « super-densification ». Pour ce faire, l'IPPLAP envisage de jouer sur le coefficient d'occupation du sol afin de densifier le centre-ville et de contrôler la hauteur des nouveaux immeubles. L'IPPLAP souhaite également que la taxe foncière progressive (cf.infra) soit mise en place de sorte que les autorités publiques puissent contrer la spéculation foncière des « vides-urbains ».

### ***Vers une ville connectée et fluide ?***

Le transport des marchandises est un enjeu central pour une ville qui dépend des exportations. Afin de réduire le coût de transport des marchandises, les acteurs locaux envisagent la construction d'une plateforme multimodale alliant le transport routier, le ferroviaire et le fluvial. Ce circuit pourrait connecter le bassin du fleuve Piracicaba au bassin du fleuve Tietê, à celui du Paraná, et par conséquent à celui du del Plata, en Argentine et en Uruguay. La construction d'une voie ferrée liant cette plateforme au port de Santos baissera significativement le coût d'exportations des produits piracicabanos. Ce faisant, Piracicaba pourra s'affirmer comme l'un des pôles logistiques de transport de marchandises le plus important du centre-sud brésilien et du Mercosur.

Quant aux transports collectifs, la mairie a récemment mis en œuvre un plan de mobilité routière, en partenariat avec la Banque Mondiale, afin de fluidifier les flux de véhicules dans la ville et surtout de faciliter le déplacement des bus publics. La place du bus collectif à Piracicaba est cruciale car il est le seul moyen de transport collectif dans la ville. Néanmoins, il jouit d'une très mauvaise réputation au sein des populations plus aisées, qui utilisent davantage la voiture. La qualité du service doit donc être améliorée afin de rendre attractif l'usage de ce moyen de transport pour toutes les populations. Les bus du futur sont annoncés plus confortables, plus rapides, avec des dessertes plus régulières et un maximum de parcours en sites propres.

### ***Un modèle de développement soutenable ? Quel avenir pour l'économie de l'éthanol ?***

Depuis le début des années 2000, les biocarburants sont régulièrement placés au devant de la scène médiatique et s'affirment comme l'une des solutions envisageables pour faire face à la future crise énergétique. Avec la mécanisation totale de la récolte, prévue pour 2014 grâce au décret de l'Etat de São Paulo et au volontarisme de Piracicaba, la pratique du brûlis et l'exploitation archaïque du travail des bóias-frias prendront peut-être fin. Mais malgré le discours optimiste qui entoure l'avenir de l'économie de l'éthanol, il

est pertinent de se poser certaines questions cruciales pour l'avenir de Piracicaba.

Tout d'abord, on peut s'interroger sur l'avenir de la population des bóias-frias suite à la mécanisation de la culture de la canne. N'ayant aucune qualification professionnelle, comment cette population pourrait se réintégrer à la vie économique de la ville ? Ne pouvant plus compter sur les logements offerts par les usines de canne, ces travailleurs seront-ils menés à occuper les zones illégales de préservation environnementale à la périphérie de la ville et à venir gonfler le flot croissant d'habitants des favelas ?

Deuxièmement, avec l'expansion de l'agrobusiness, on se demande quelle place serait réservée aux petits agriculteurs de canne à sucre. Auront-ils le moyen et l'appui des pouvoirs publics pour accéder aux nouvelles machines de récolte ? De plus, l'expansion de la culture de la canne ne risquerait-elle pas de menacer l'équilibre écologique et la biodiversité, en s'étalant sur des zones naturelles sensibles et en remplaçant peu à peu la culture de grains, de légumes et les pâtures ? Pourra-t-on compter sur la loi de l'offre et de la demande pour garantir la rentabilité de la production d'aliments à l'échelle municipale sur les champs d'éthanol, comme le croit la municipalité de Piracicaba ?

### *La difficile régulation des « vides urbains »*

La question de l'occupation du sol à Piracicaba fait l'objet de différentes interprétations et soulève aujourd'hui une très forte tension politique entre l'IPPLAP et le pouvoir municipal de Piracicaba. Le schéma directeur de développement de Piracicaba avait prescrit le gel du périmètre urbain afin d'encourager l'occupation des « vides-urbains », de lutter contre l'étalement urbain, de réduire l'impact environnemental sur les terres agricoles, de faire face à la spéculation immobilière et ainsi promouvoir une occupation durable du sol piracicabano.

Pour le pouvoir municipal, le gel du périmètre s'est révélé être une initiative à double tranchant. Avec le boom économique et l'arrivée de nouvelles populations, la demande en terrains a augmenté radicalement, alors que l'offre demeurait gelée. Au nom de la promotion du développement durable, le gel du périmètre aurait fini par transformer Piracicaba en une « ville de riches » bordée de favelas. La pression foncière a entraîné une hausse des prix telle qu'il est devenu impossible pour la municipalité de construire de l'habitat bon marché dans les zones les plus centrales de la ville. Le dégel du périmètre serait donc le seul choix pour faire face à la spéculation immobilière et pour rendre la ville plus accessible aux pauvres.

Même si l'IPPLAP admet l'existence de cette pression foncière, l'institution refuse de considérer le gel du périmètre comme l'unique cause de l'inflation immobilière. Le problème résiderait plutôt dans le fait que le plan directeur n'ait pas pris en compte les conséquences du boom économique. Depuis la proposition du gel, le périmètre a été changé à maintes reprises. Entre 2003 et 2009, le périmètre est passé de 16 300 ha à 17 950 ha. Cette

augmentation est due au fort lobbying des nouvelles entreprises, de certains propriétaires fonciers et des promoteurs désireux de s'enrichir avec l'urbanisation des espaces ruraux. On constate que ce zonage a été modifié de façon ad hoc, en intégrant les intérêts des propriétaires fonciers et des nouvelles entreprises, et en ignorant les prescriptions du schéma directeur.

Soumis aux intérêts particuliers, le gel du périmètre s'est avéré être une politique inefficace en vue d'assurer une occupation durable et équitable des sols. Néanmoins, d'autres instruments existent. Prescrite par le « Statut des Villes<sup>1</sup> », la taxe foncière progressive peut être un outil efficace pour lutter contre les « vides-urbains » et faire face à la spéculation foncière. Cette taxe menace la rentabilité des terrains inoccupés sur lesquels les propriétaires spéculent, les obligeant à les utiliser ou à les revendre. Cependant, malgré la recommandation des autorités fédérales et l'efficacité déjà prouvée de ce modèle de taxation, la taxe n'est toujours pas appliquée à Piracicaba (contrairement à Santo André, une autre ville de la région métropolitaine de São Paulo) soulignant le poids de certains grands propriétaires dans les politiques municipales.

### ***Fragmentation spatiale, fragmentation sociale***

Pour Gilberto Freyre<sup>2</sup>, l'exclusion territoriale est une des principales caractéristiques du processus d'urbanisation au Brésil. Elle reproduit et cristallise dans l'espace la structure sociale inégalitaire qui remonte au passé colonial brésilien. Alors que les plus riches se sont installés dans les quartiers urbanisés, les anciens esclaves, laissés à leur sort après l'abolition de l'esclavage en 1888, se sont installés sur les terrains illégaux, à la périphérie des villes brésiliennes.

L'existence des favelas à la périphérie de la ville tout comme l'expansion des gated communities représente la version contemporaine d'une structure socio-territoriale coloniale encore bien vivante. Ces poches de pauvreté et de richesse révèlent l'existence de mécanismes sociaux puissants qui accentuent la ségrégation et l'isolement de populations socialement homogènes. L'objectif de mixité sociale est aujourd'hui complètement absent de l'agenda politique de Piracicaba, et cette ségrégation sociale semble avoir été acceptée par l'ensemble des acteurs et par les habitants eux-mêmes comme un état de fait.

La politique de l'habitat de l'Entreprise Municipale de Développement de l'Habitat a toujours poussé les plus pauvres à la périphérie de la ville faute de moyens pour mener de véritables politiques d'acquisition dans le centre. Le Maire, quant à lui, justifie l'absence de politique visant à produire de la mixité sociale en rejetant la faute sur le prix du sol des zones centrales qui rend impossible la construction d'habitat pour des populations

---

<sup>1</sup> *Loi fédérale établissant des normes d'ordre public et d'intérêt social qui régulent l'usage de la propriété urbaine au nom du bien commun, de la sécurité et du bien-être des citoyens ainsi que de l'équilibre environnemental.*

<sup>2</sup> *Freyre, G. Sobrados e Mucambos. São Paulo : Global, 2004 (1936).*

plus modestes. On maintient là, selon l'IPPLAP, une logique qui n'a guère évolué depuis les années 1970 et le régime dictatorial brésilien en matière de logement. En construisant de l'habitat collectif de plus en plus loin du centre ville, les autorités publiques alimentent les mécanismes de ségrégation urbaine. La construction du quartier populaire « Jardim Gilda », pilotée actuellement par la ville, à l'extrême nord-ouest de la ville en est un exemple marquant.



Projet « Jardim Gilda » :  
le grand isolement



Favela au bord de l'autoroute SP-304



Femmes de ménage sortant  
d'une gated community



Occupation d'un « vide urbain » en plein  
centre ville, dans un quartier à haut revenu

Face à cette ségrégation grandissante, il ne reste que l'attitude solitaire - et révolutionnaire - de quelques-uns qui, en occupant illégalement et timidement les « vides-urbains » centraux, revendiquent silencieusement leur droit à la ville.

La croissance économique est donc loin d'être le seul facteur important pour un développement durable et solidaire de la ville. L'implantation de nouvelles industries et l'arrivée d'une population plus aisée ont créé une forte pression sur un espace urbain déjà fragmenté. Piracicaba s'étale et devient une « ville de riches ». Le centre-ville se vide et des gated communities et favelas se développent en périphérie. Un « urbanisme paranoïaque », basé sur la culture de la peur et de l'exclusion sociale guide donc le développement de cette ville pourtant en plein essor économique et souvent présentée par les médias comme un exemple à suivre et à valoriser.

Même si les outils juridiques permettant aux pouvoirs publics de contrôler l'occupation du sol urbain et de favoriser une certaine mixité sociale existent, le développement économique prend le pas sur les objectifs de diminution des inégalités sociales. Dans une compétition entre villes devenue mondiale, la municipalité de Piracicaba continue de fabriquer de la ville attractive pour les investisseurs, et cela au détriment d'une grande partie des habitants.

Même si l'économie de l'éthanol repose sur des fondements encore incertains, la « growth machine » est en marche, alimentée par les intérêts des propriétaires fonciers et des acteurs de l'industrie de l'éthanol. Économiquement moderne mais socialement fragmentée, Piracicaba va continuer à se développer en renforçant les mécanismes d'exclusion territoriale. L'avenir de Piracicaba et des villes brésiliennes renvoie au fond à une question éminemment politique qui conditionne les politiques urbaines mises en œuvre : que veut-on faire de la ville ? Une « polis » - une communauté de valeur - ou plutôt une « industrie urbaine » - un arrangement pour la valeur ?

**Pierre-Emmanuel Becherand**

## Bibliographie

- ROBERT MOLOTCH, *“The city as a growth machine”*, 1976
- FREYRE, G. SOBRADOS E MUCAMBOS. *“São Paulo : Global,”* 2004 (1936).

### 3. MEXICO : archétype de la monstruopole ?

La métaphore organiciste s'applique particulièrement bien à la ville géante : artères bouchées, cœur fatigué, poumons (verts) insuffisants. La mégapole indigne, exaspère, angoisse et devient dans les représentations des urbains, synonyme de *monstruopole*. Le 8 décembre 1990, on pouvait lire dans le monde : « Si l'enfer ouvrait une succursale au Mexique, il exposerait ses grils à Chalco », banlieue déshéritée de la ville de Mexico. A l'heure où la moitié de la population mondiale vit en ville, et où le nombre de très grandes villes ne cesse d'augmenter, notamment dans les pays en développement, comprendre les mécanismes de la mégapole oblige à remettre en question les préjugés existants. La ville véhicule des images et des représentations qui affectent profondément l'expérience que le voyageur se fait de la ville <sup>1</sup>.

Le Mexique est un pays-tampon entre deux modèles de développement et de croissance bien différents. Au nord, les États-Unis avec qui le Mexique a signé un accord bilatéral de libre-échange : la NAFTA et au sud, l'Amérique latine en proie à de profondes transformations économiques. Pays en transition, le modèle mexicain doit vite s'adapter aux nouvelles contraintes. Les activités économiques du pays sont concentrées dans la capitale macrocéphale du pays : Mexico. Forte de 22 millions d'habitants, la capitale s'étend sur trois districts. Enfermés dans une ville trop petite pour eux, les habitants démultiplient les façons d'habiter en ville, et ont souvent recours à des logements informels. La polarisation de l'économie en un centre, renvoie de façon exponentielle à la question du logement, des infrastructures, et du rôle des acteurs.

Comment concilier développement économique et croissance urbaine ?

#### De la ville à la mégapole

En l'espace d'un siècle, la ville de Mexico a multiplié par 62 le nombre de ses habitants. Cette croissance démographique, particulièrement importante entre les années 1940 et 1980, a laissé sur elle une empreinte indélébile. L'ancienne ville coloniale de moins de 350 000 habitants au début du XX<sup>ème</sup> siècle et qui s'étendait sur 27 km<sup>2</sup> accueille plus de 22 millions d'habitants en 2010 sur une surface de plus 1600 km<sup>2</sup>.

La ville de Mexico tient une place particulièrement importante dans le paysage national tant son poids démographique paraît démesuré : le pays

---

<sup>1</sup> MONNET Jérôme, « Modernism, Cosmopolitanism and Catastrophism in Los Angeles and Mexico City », *Cybergeo : European Journal of Geography, Politique, Culture, Représentations*, article 136, mis en ligne le 28 juin 2000, modifié le 2 mai 2007. URL : <http://cybergeo.revues.org/index4437.html>.

compte environ 100 millions d'habitants et quasiment un quart de la population vit dans la capitale. Ces chiffres alarmants ont contribué à faire de Mexico l'archétype de la *monstruopole*. Dans les années 1980, Mexico abrite le plus grand bidonville du monde, Nezahualcoyotl, tient la première place au rang des villes les plus polluées, fait état de catastrophes industrielles et naturelles (séisme meurtrier de 1985), et s'inscrit au palmarès des villes les plus corrompues.

Elle représente le contre-exemple de la ville durable du fait de sa croissance anarchique, de sa privatisation illégale, de l'auto construction à l'écart des réseaux et des services, de l'accroissement des inégalités sociales, des fortes pressions sur les territoires agricoles, les réserves naturelles et les espaces non urbanisables. La combinaison de ces facteurs renforce la dynamique du risque et la pression sur un environnement fragile.

De ce fait, Mexico cristallise à la fois les critiques de la ville industrielle et celles de la ville du tiers-Monde. Pourtant, elle continue à polariser le territoire national.

### ***Une ville vulnérable et soumise aux risques naturels***

Depuis la fondation mythique de la ville, en 1325 ap. JC, Tenochtitlan<sup>1</sup> repose sur une zone marécageuse. Les Aztèques y ont aménagé des réseaux de canaux et des jardins flottants dont les vestiges sont encore visibles en plein cœur de la ville, dans la zone de Xochimilco avec ses fameuses *chilampas*<sup>2</sup>. Dès la fondation de la ville, Mexico dépend de son environnement naturel et les aménageurs doivent être tout particulièrement vigilants aux conditions naturelles de la ville. Après des siècles de drainage, la zone est devenue très fertile par le développement de la vase provenue des marais et protégée par la lagune mais particulièrement soumise aux aléas sismiques, volcaniques et hydrologiques.

L'arrivée des colons espagnols marque les premiers signes d'un combat contre la nature qui accentue la vulnérabilité du site. Méfiants à l'égard des Indiens, ces derniers préfèrent ignorer les techniques de digues et relient la ville à la terre ferme en remplaçant les canaux par des avenues, asséchant progressivement la lagune et mettant en place un système de drainage profond. Ces modifications profondes ont engendré une érosion des sols et ont contribué à modifier le climat.

L'eau représente un point crucial pour le futur de Mexico car l'enjeu est double, il s'agit à la fois d'évacuer les eaux usées et les eaux saumâtres et d'approvisionner en eau potable sans que les deux réseaux ne s'interpénètrent. Or, la croissance urbaine a entraîné une croissance de la demande en eau, qui pousse les autorités à puiser dans les faibles ressources superficielles de la

---

<sup>1</sup> Nom donné par les Aztèques dès la fondation de la ville. La légende raconte que le dieu Huitzilopochtli aurait donné l'ordre de construire la cité des aztèques à l'endroit où ils apercevraient un aigle mangeant un serpent sur un cactus. À l'arrivée des colons espagnols, la ville sera rebaptisée Mexico.

<sup>2</sup> Embarcations colorées

ville et à aller chercher toujours plus loin les ressources nécessaires. Aujourd'hui, la principale source d'alimentation en eau de la ville se situe à plus 150 km et l'eau doit remonter 1200 m de dénivelé. Dans ces conditions, il n'est pas rare que la ville ne soit plus approvisionnée à la fin de la saison sèche. D'autre part, le manque de drainage et la mauvaise gestion de l'environnement conduisent également à l'affaissement des structures urbaines. Enfin, les réservoirs d'hydrocarbures n'étant pas bien isolés et les décharges à ciel ouvert, formelles ou informelles, se multipliant, la pollution des sols et de l'eau est irrémédiable.

Il est donc impératif pour les autorités de se saisir de ce problème. Enfin, la situation géographique de la région de Mexico est source d'inégalités profondes qu'il s'agisse de la qualité de l'air ou de la distribution d'eau. Ainsi, alors que le nord-ouest de l'agglomération se caractérise par une oasis de verdure même en été, le sud-est est exposé à la poussière et à un cruel manque d'eau. La vulnérabilité de la ville est une composante essentielle pour comprendre son développement et sa morphologie.

### ***Un étalement urbain caractéristique de la ville sud-californienne***

Bien que construite sur le modèle d'abord aztèque puis castillan de la ville centre où résidait l'essentiel des élites et où étaient concentrés les emplois à forte valeur ajoutée, le modèle d'extension de la ville de Mexico s'apparente désormais beaucoup plus à celui de l'*urban sprawl* du sud des États-Unis. L'arrivée massive de paysans pauvres en provenance des campagnes environnantes, les risques sismiques qui ont provoqué la mise en place d'une architecture horizontale et non verticale, ainsi qu'une urbanisation très peu maîtrisée ont poussé les limites de la ville toujours plus loin, si bien qu'aujourd'hui les frontières du *Districto fédéral (DF)* ne suffisent plus pour contenir l'expansion urbaine.

Le phénomène d'étalement urbain de Mexico se caractérise par deux mouvements qui donnent lieu à de profonds déséquilibres. Alors que la population la plus riche de la ville s'est éloignée pour profiter de cadres de vie plus agréables, loin de l'agitation citadine, sur le même modèle que l'étalement urbain américain, l'essentiel des couches populaires a subi cet étalement, en venant s'installer dans les périphéries des zones déjà urbanisées. Le plus souvent, ils ont recours à une urbanisation sauvage, dite *asentamiento*<sup>1</sup> qui consiste à construire son logement par ses propres moyens. La croissance de l'habitat précaire s'est donc établie selon un modèle radioconcentrique depuis le centre vers les extrémités. Au contraire, l'habitat aisé a été choisi en fonction des zones valorisées par leur cadre naturel (*Desierto de los Leones*, *Pedregal* ou *Ajusco*).

Aujourd'hui, les flux sont tels que les quartiers populaires gagnent de plus en plus d'espace et viennent s'adosser aux enclaves réservées aux plus riches, créant des situations de conflit et des ruptures dans le paysage urbain.

---

<sup>1</sup> Merklen (Denis), « Quartiers populaires, quartiers politiques », *La Dispute*, 2009, 305p.

Le contraste de la ville de Mexico réside aussi dans la juxtaposition des différents paysages urbains, les plus modernes du nord-ouest de la ville côtoient les endroits les plus caractéristiques des zones en sous-développement.

Au début des années 1950, des tentatives de maîtrise de l'étalement urbain ont été mises en place : nouvelles extensions interdites dans le District fédéral, beaucoup de terrains périphériques déclarés non urbanisables, etc. Mais ces mesures ont eu un net impact sur les stratégies foncières des habitants, l'habitat informel se développant dans les zones non urbanisables, par une appropriation illégale des terrains. Ceux qui n'ont pas eu recours à l'*asentamiento*, ont dû se déplacer plus loin vers des terrains et habitations au loyer abordable, mais dans des zones souvent exposées, polluées et dégradées, avec un accès limité aux services et aux réseaux urbains comme le long des axes autoroutiers où se sont concentrées les activités pétrochimiques et les conduites d'hydrocarbures<sup>1</sup>.

### ***Le processus de mégapolisation : le modèle du système solaire***

Aujourd'hui, la ville de Mexico est devenue tellement étendue qu'elle est à cheval sur trois districts recouvrant entièrement le premier, le *Distrito federal*. La Zone Métropolitaine de Mexico (ZMCM<sup>2</sup>) s'articule autour d'un fonctionnement en système solaire, la ville de Mexico en constituant son soleil. Le vaste ensemble urbain composé par la ville de Mexico et ses satellites : Toluca, capitale de l'Etat de Mexico (950 000 habitants), Cuernavaca, capitale de l'Etat de Morelos (640 000 habitants) et Puebla, capitale de l'Etat de Puebla (1,7 millions d'habitants), ne répond pas au modèle linéaire de la mégapole américaine ou japonaise mais s'aligne sur modèle concentrique avec une capitale qui détermine l'essentiel des activités, des flux et des relations.

La capitale du Mexique est un ensemble urbain à plusieurs niveaux :

\* **la Ville centre**, le Mexico des années 1920, les quatre premiers arrondissements (*delegaciones*) : Cuauhtémoc, Benito Juarez, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza .

\* **le District fédéral (DF)**, divisé en 16 arrondissements, absorbe la mairie de Mexico en 1929, l'étalement urbain le dépasse dès les années 1950, il accueille 8,3 millions d'habitants en 2000 .

\* **La Zone métropolitaine** de la Ville de Mexico (ZMCM), agglomération en expansion continue, soit 27 communes sur plus de 1500 km<sup>2</sup> en 2000, l'Etat de Mexico y devient majoritaire en 1995, et Nezahualcoyotl

---

<sup>1</sup> Le 19 novembre 1984, une raffinerie de San Juan de Ixhuatepec subit une explosion particulièrement meurtrière. Les pompiers ne parviennent pas à maîtriser le feu du fait de leurs manques de moyens et de leur nombre en sous-effectif. L'explosion de la raffinerie, entourée d'un quartier dense d'habitat informel, entraîne le décès de 500 personnes, fait près de 2000 blessés et on a compté 1200 disparus. Cette raffinerie a connu une nouvelle explosion en 1996.

<sup>2</sup> Zona Metropolitana de la Ciudad de Mexico

(commune créée en 1965) est parfois considérée comme la deuxième ville du pays.

\* **Le Valle de Mexico**, vaste bassin endoréique (dont les eaux sont privées d'exutoire vers l'extérieur) de 9500 km<sup>2</sup> à plus de 2200 mètres d'altitude, trois États (DF, Etat de Mexico, Hidalgo) et plus de 50 communes.

*Géoconfluences – Brève – n°2, 2006 – Mexico, au risque de son développement*, Samuel Rufat.

Des liens de dépendance se sont créés entre Mexico et les villes alentour ; Mexico y déplaçant une partie de ses industries le long des axes autoroutiers du nord-ouest vers Pachuca et du sud-est vers Puebla. Aujourd'hui, le District fédéral s'est spécialisé dans les activités non polluantes et moins consommatrices d'espace.

La gestion de cet ensemble urbain soulève la question de la gouvernance. Face à une capitale dont les villes alentour sont complètement dépendantes, il est difficile de négocier et de se positionner comme des partenaires plutôt que comme des vassaux. Les recettes du DF et des mairies de l'Etat de Mexico ont fortement diminué suite à la crise de 1982 et au krach de 1994, avec une baisse d'environ 11% entre 1980 et 2000. Cependant, dans les mairies du DF on dépense huit fois plus par habitant qu'ailleurs.

La dualité de la mégapole mexicaine prend ici toute son ampleur, les richesses ne sont en aucun cas distribuées alors que la relation de dépendance entre la ville de Mexico et les villes alentour est extrêmement forte. Bien que conscientes de ces enjeux, les autorités ne semblent pas se diriger vers une porte de sortie. La situation paraît bloquée et « Mexico vit dans un provisoire qui s'éternise »<sup>1</sup>.

Le passage de la surconcentration à l'étalement urbain n'a fait que déplacer les problèmes et dualiser un peu plus le paysage institutionnel et social de la région. La ville de Mexico semble être prise au piège de sa propre croissance urbaine, de sa pollution et de sa vulnérabilité face aux risques. Toutefois, limiter cette croissance reviendrait, dans un pays en développement comme l'est le Mexique, à freiner ou stopper pour un temps son développement économique.

### **Croissance économique : quel impact régional ?**

Depuis les années 1980, le Mexique a radicalement transformé son modèle économique en s'appuyant sur les recommandations de la Banque mondiale et du Fonds Monétaire International pour affronter tant la crise économique que pour résoudre son problème de dette externe. Le modèle appliqué après 1987 implique une participation mineure de l'État dans l'économie, la vente des entreprises para-nationales et une meilleure ouverture de l'économie nationale.

---

<sup>1</sup> *Géoconfluences – Brève – n°2, 2006 – Mexico, au risque de son développement*, Samuel Rufat.

Ce changement de paradigme économique tourné vers le néolibéralisme a bénéficié à certaines régions du Mexique : pour leurs ressources naturelles abondantes (notamment dans certains États du sud-est), pour leur localisation géographique (les régions du nord du pays) ou pour leur attrait touristique (les États de Quintana Roo et Baja California Sur). Par contre, les régions du centre et de l'ouest n'ont pas profité de cette nouvelle politique.

La dynamique démographique a beaucoup varié dans le temps et dans l'espace mais depuis les années 2000, la tendance montre que la population urbaine a augmenté de façon exponentielle alors que la population rurale ne cesse de diminuer. Si la population urbaine représentait 66,3% de la population totale du Mexique en 1980, elle représentait en 2005 76,5% de la population totale. Cette évolution démographique est un corollaire de l'évolution de la dynamique économique, l'exode rural s'expliquant par la concentration des activités dans la région de Mexico qui représente 45% du PIB en 2005<sup>1</sup>.

L'accord signé en 1992 par les États-Unis, le Canada et le Mexique : NAFTA<sup>2</sup> constitue un changement fondamental dans la politique commerciale du Mexique et de la ville de Mexico, qui l'oblige non seulement à laisser de côté les réticences existantes mais aussi à reposer la question des relations au niveau interne entre le gouvernement et le secteur privé mexicain. Comme jamais auparavant, les secteurs publics et privés se sont coordonnés pour obtenir en premier lieu un diagnostic clair de l'état économique du pays et pour être force de proposition. Ce traité garantit une plus forte sécurité pour les exportations mexicaines vers les États-Unis et le Canada.

Ce modèle de développement économique fondé sur l'exportation a entraîné un flux de richesses et a provoqué l'entrée de plein pied du Mexique dans la mondialisation. À l'origine du traité, l'État mexicain vantait les mérites de la redistribution régionale mais le jeu de concurrence s'est installé sur le territoire national, créant un véritable déséquilibre entre la capitale macrocéphale qui a polarisé la majorité des activités rentables, et les autres États. En effet, si la crise économique des années 1980, la libéralisation de l'économie dans les années 1990 et surtout la mise en place des *maquiladoras*<sup>3</sup> industrielles à la frontière avec les États-Unis ont permis à la capitale de se désindustrialiser, cette dernière a su capitaliser les activités tertiaires. Le nombre de bureaux dans la capitale a donc augmenté depuis les années 1980 accompagnant l'arrivée de nouvelles entreprises étrangères.

La financiarisation et le développement d'activités économiques ont engendré des conséquences sur toutes les facettes de l'urbain, depuis la forme

---

<sup>1</sup> FLORES SALGADO (José), *Pensar el Futuro de México, crecimiento y desarrollo económico de México*, Universidad autonomía metropolitana, 2010.

<sup>2</sup> NAFTA : *The North American Free Trade Agreement*

<sup>3</sup> Ce terme désigne une usine qui bénéficie d'une exonération des droits de douane pour pouvoir produire à un moindre coût des marchandises assemblées, transformées, réparées ou élaborées à partir de composants importés

physique jusqu'à la gouvernance urbaine car « le territoire n'est pas un simple réceptacle de logiques financières extérieures ». <sup>1</sup> D'après Louise David et Ludovic Halbert, « la concentration spatiale des investissements dans quelques pôles au sein des espaces métropolitains dépendrait au moins autant de prises de décision des investissements internationaux que des économies d'agglomération observées dans la géographie économique contemporaine ».

Aujourd'hui, la capitale mexicaine présente un visage dual avec les chiffres communément admis que 10% de la population vivant dans la capitale mexicaine détient 90% de la richesse produite. Ce contraste dans le niveau de vie trouve un écho dans la ville.

***Entre croissance urbaine et développement économique : le risque de la fragmentation urbaine.***

Avant le processus rapide d'urbanisation de la deuxième moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, les espaces de la métropole mexicaine étaient profondément marqués par l'opposition classique des villes riches et des campagnes environnantes pauvres. Pourtant à partir des années 1980, ce paradigme est malmené par l'exode rural en direction de la vallée de Mexico. Ce dernier a provoqué un phénomène de regroupement dans l'espace de la ville de populations très différentes.

Les phénomènes vus précédemment de contiguïté des quartiers très riches et très pauvres se sont traduits par l'installation d'une partie des couches aisées de la population dans les villes environnantes telles Cuernavaca ou Toluca si bien qu'il existe désormais une continuité urbaine plus forte entre ces villes et les périphéries ouest de Mexico (alors même que ces villes sont situées à environ 150 km de Mexico) qu'entre ces mêmes périphéries et le centre historique de la ville.

Cet étalement urbain et cet effacement des frontières *inter*-urbaines se fait donc parallèlement au renforcement des frontières *intra*-urbaines : au fur et à mesure que se forme une gigantesque mégapole et que s'observent des mécanismes d'homogénéisation des paysages à l'échelle régionale, entre les villes de la région centrale du Mexique, les phénomènes d'hétérogénéisation à l'échelle des agglomérations se multiplient, ceux-ci n'étant eux-mêmes que le résultat de processus d'homogénéisation à l'échelle locale (regroupement dans des îlots ou lotissements fermés des membres des couches aisées).

Ces lotissements fleurissent au Mexique depuis les années 80. Appelés également *barríos cerrados*<sup>2</sup> ils sont construits sur le même modèle que d'autres villes d'Amérique du Sud ou des États-Unis et ils soulèvent des problématiques de cohésion de l'espace social et urbain. La majorité des habitants déclarent vouloir vivre dans ces quartiers pour des raisons de confort

---

<sup>1</sup> DAVID (Louise) et HALBERT (Ludovic), « Logiques financières globales et fabrique de la ville », in *Villes, changer de trajectoire*, coll. *Regards sur la Terre*, Presses de Sciences Po, 2010, 340p.

<sup>2</sup> *Quartiers enclos*

et de sécurité, pourtant, en s'isolant, leur sentiment d'insécurité ne fait que grandir<sup>1</sup>.

L'isolement des élites locales dans la Zone métropolitaine de Mexico questionne le développement globale de la région car, outre leurs pouvoirs de représentation dans les instances démocratiques, cet enfermement s'instaure de plus en plus dans les couches aisées et aussi dans les couches moyennes comme le seul moyen de répondre aux problèmes d'insécurité sans pour autant apaiser les tensions sociales. Une enquête menée en 2002 révèle ainsi que les jeunes issus des couches populaires portent un regard négatif sur ces enclaves<sup>2</sup>.

Au delà de la question du logement, ces enclaves véhiculent de nouvelles formes de consommation, de mobilité, de production et de façons de faire la ville. En évoluant dans des circuits fermés, les habitants des *barrios cerrados* empruntent un style de vie inspiré des États-Unis reposant sur la consommation et la mobilité. Leurs représentations et leurs codes sociaux s'éloignent de plus en plus du reste des habitants de l'agglomération. À partir de ce moment là s'instaure un cercle vicieux, car plus ces populations s'éloignent dans leur façon de vivre la ville, plus elles se craignent : le sentiment d'altérité augmente et avec lui, le sentiment d'insécurité.

Enfin, la fragmentation urbaine a conduit à un usage de plus en plus développé de la voiture. Les véhicules provoquent près de 75% de la pollution atmosphérique de l'agglomération<sup>3</sup>. Or, « moins d'un dixième des foyers concentrant presque la moitié (47,57%) du parc des véhicules particuliers de l'agglomération sont directement responsables de plus du tiers de la contamination de l'air d'une des villes les plus polluées du monde »<sup>4</sup>.

Cette situation est catastrophique au regard d'une analyse prospective, car si le Mexique tient ses promesses de développement, ce sont bientôt les couches moyennes qui devraient voir leur niveau de vie augmenter et devenir propriétaires de leurs propres véhicules motorisés. Le Mexique est donc dans la situation paradoxale où un éventuel décollage économique serait suivie d'une catastrophe écologique. Les pouvoirs publics ne semblent pas pouvoir seuls répondre à ce défi. Ils paraissent même éloignés des problématiques actuelles car leurs choix en matière de transport collectif se portent sur la construction de nouvelles autoroutes urbaines et l'abandon du service public d'autobus.

La fragmentation des espaces de la ville de Mexico s'explique par une « vulnérabilisation » des populations les plus pauvres aux aléas naturels, à une

---

<sup>1</sup> GUERRIEN (M.), « Transformation et fragmentation des espaces urbains. Le cas de la zone métropolitaine de Mexico », in *L'espace géographique*, n°4, 2004

<sup>2</sup> Enquête réalisée dans la zone du cerro del Judio, surplombant les lotissements fermés de la colonie de San Jronimo Lidice (Guerrien, 2002).

<sup>3</sup> INEGI, 2001, *Medio Ambiente del Distrito Federal Zona metropolitana 2000, Mexico. Etude sur l'environnement dans la Zone Métropolitaine de la Ville de Mexico réalisée en 2000 par l'INEGI.*

<sup>4</sup> GUERRIEN (Marc), *op. cit.* p. 350.

croissance urbaine incontrôlée et à un développement économique aux mains d'une minorité. Ces phénomènes conjugués ont conduit à une gestion difficile de la mégapole : congestion, réseaux saturés, pollution.

Pour autant, s'il est vrai que les villes en développement sont aujourd'hui des lieux de concentration de problèmes sociaux (inégalités, pauvreté, criminalité) et environnementaux (pollution de l'eau et de l'air) tout à fait prégnants, il n'en reste pas moins que les villes en développement sont le cœur du moteur économique actuel. Elles sont des lieux privilégiés de la création, de la régénération urbaine. C'est ici que s'inventent de nouvelles façons de penser la ville et de la faire. Soumises souvent à des problèmes d'ingérence, on ne sait plus qui gouverne ces mastodontes. Et pourtant, il faut les considérer pour ce qu'elles sont : des villes en cours d'urbanisation.

S'il est une nécessité pour ses villes, c'est d'abord d'assurer les services publics urbains minimum, de penser la complexité du système urbain de l'intérieur et de travailler sur des problèmes concrets. Mexico est une ville qui cherche son modèle, entre croissance urbaine et développement économique, entre risques et avantages, elle devra concilier ses contradictions, et placer le citoyen, dans toutes ses acceptions, au cœur de sa stratégie du vivre ensemble.

**Pauline Malet**

## Bibliographie

- BAIROCH (Paul), « *De Jéricho à Mexico. Villes et économies dans l'histoire* », Paris : Gallimard, 1985.
- BATAILLON (Claude) & PANABIÈRE (Louis), « *Mexico aujourd'hui. La plus grande ville du monde* », 1988, Paris : Publisud.
- DAVID (Louise) et HALBERT (Ludovic), « *Logiques financières globales et fabrique de la ville* », in *Villes, changer de trajectoire*, coll. Regards sur la Terre, Presses de SciencesPo, 2010, 340p,
- MONNET (Jérôme), *La ville et son double. La parabole de Mexico*, coll. Essais et recherches, 1993, Paris, Nathan.
- GUERRIEN (M.), « *Transformation et fragmentation des espaces urbains. Le cas de la zone métropolitaine de Mexico* », in *L'espace géographique*, n°4, 2004.

- INEGI, 2001, Medio Ambiente del Distrito Federal Zona metropolitana 2000, *Mexico. Etude sur l'environnement dans la Zone Métropolitaine de la Ville de Mexico réalisée en 2000 par l'INEGI.*
- MONNET (Jérôme), « *Modernism, Cosmopolitanism and Catastrophism in Los Angeles and Mexico City* », *Cybergeo : European Journal of Geography, Politique, Culture, Représentations*, article 136, mis en ligne le 28 juin 2000, modifié le 2 mai 2007. URL : <http://cybergeo.revues.org/index4437.html>.
- MONNET (Jérôme), « *Pitié pour les grandes villes !* », *Cybergeo : European Journal of Geography*, Les grandes villes, article 16, mis en ligne le 18 février 1997, modifié le 24 avril 2007. URL : <http://cybergeo.revues.org/index5387.html>.
- PAQUETTE (Catherine), « *Mobilité quotidienne et accès à la ville des ménages périurbains dans l'agglomération de Mexico – une lecture des liens entre pauvreté et mobilité* », in *Revue Tiers-Monde*, n°201, Janvier-mars.
- RUBACALVA (R.M.) et CHAVARRIA (J.), « *La marginacion metropolitana en la Ciudad de México* », in GARZA (G.) (coord.), *Atlas demografico de México*, 1999, CONAPO-PROGRESA, p. 59-63.
- TOMAS (F.) et TERRAZAS (O.), « *Mexico : une ville plus humaine en cette fin de siècle* », *RG Lyon*, n°4, pp.341-353. 1999.

#### **4. LOS ANGELES : vers la ville posturbaine ?**

Loin des figures américaines classiques, Los Angeles a suivi un développement urbain tout à fait singulier, emprunt de pragmatisme et d'instantanéité. La Cité des Anges a longtemps fait rêver : des conditions climatiques optimales, des maisons avec jardins... Toutefois, le petit bout de paradis s'est retrouvé confronté lui aussi à la mondialisation des problèmes auxquels sont confrontées les villes du monde contemporain : pollution, exclusion, raréfaction des ressources.



Google Earth - vue satellite de l'aire métropolitaine de Los Angeles

#### **De la ville étalée....**

Depuis la fondation de la ville dans les années 1780, Los Angeles n'a jamais été pensée à une échelle globale. Pour autant, cela ne signifie pas qu'elle n'a pas suivi une forme de planification car elle s'est développée au

rythme des bonds démographiques successifs<sup>1</sup> et des choix pragmatiques tant au niveau institutionnel, qu'urbain ou politique. Ces choix ont répondu à des stratégies localisées dans l'espace et dans le temps et ont donné lieu à cette forme de banlieue si particulière que possède Los Angeles, caractérisée par « une architecture de l'instant dans une ville de l'instant »<sup>2</sup>.



Etagement urbain de Los Angeles

Elle répond à l'impératif de « mise en œuvre stratégique »<sup>3</sup> qui s'explique également par l'absence de gouvernance hiérarchisée, la ville étant gouvernée par un maire faible et par quinze conseils de districts puissants.

**« la ville de maisons et de jardins »**

L'un des mythes fondateurs des États-Unis au XIX<sup>ème</sup> siècle selon lequel l'accession à la propriété est gage à la fois de liberté et de promotion sociale se révèle particulièrement correspondre à l'image que se faisaient les futurs angelinos de leur habitat. La maison individuelle avec jardin est consacrée comme le modèle d'épanouissement par excellence. Cette théorie a des effets directs sur la forme de la ville.

<sup>1</sup> Los Angeles comptait 1610 habitants en 1850, 1,2 million en 1930 et c'est aujourd'hui l'une des zones les plus habitées des États-Unis avec 3,8 millions d'habitants. (ONU, U.S. Census Bureau)

<sup>2</sup> Préface de Los Angeles de Reyner Banham, Parenthèses, 2008, 240p.

<sup>3</sup> CUFF (Dana), « Mobilités : un futur posturbain ? », Revue Urbanisme, juillet-août 2008, n°361.

Los Angeles s'est construite autour d'une classe moyenne et d'une classe supérieure à dominante blanche. Contrairement à nombre d'autres villes américaines, elle n'a pas connu de vague d'immigration, conservant ainsi son homogénéité sociale. Les différents booms démographiques qu'a connus la ville s'expliquent donc par l'arrivée massive d'Américains venus chercher dans le sud du pays, un avantage comparatif certain : commodités, climat doux et ensoleillé et homogénéité sociale ont eu tôt fait d'emporter le cœur et la raison de nombre de jeunes ménages.

À Los Angeles, ville de « maisons et de jardins », aucune référence signalétique n'est faite à un éventuel *downtown*<sup>1</sup>. Les rues ne sont qu'enfilades de maisons avec jardins et le seul espace public de rencontres demeure le *shopping mall*<sup>2</sup>. La ville de Los Angeles est singulière sur plusieurs points et se détache à la fois du modèle européen radio-concentrique et du modèle américain tel que le décrit Burgess en s'appuyant sur l'exemple de Chicago<sup>3</sup>. Il a mis en évidence le concept selon lequel la ville américaine est construite en cinq cercles concentriques (le *Concentric Ring model*) : la zone centrale des affaires, la zone où se rencontrent logements et industries, la zone résidentielle de la classe ouvrière, la zone résidentielle des classes plus aisées, et enfin les banlieues suburbaines réservées aux classes sociales les plus privilégiées.

La ville de Los Angeles est un contre-exemple car elle n'est marquée par aucune centralité. Au contraire, l'une de ses caractéristiques fondamentales est la polynucléarité. « Le Downtown n'est pas davantage un aimant que ne l'est n'importe lequel des autres centres dans ce tissu urbain polynucléaire »<sup>4</sup>. On parle alors d'une ville « ex-urbaine » ou d'une ville « ex-centrique »<sup>5</sup>. Los Angeles se caractérise par une absence de différence entre le suburbain et l'urbain à l'inverse des autres villes américaines où les fonctions de la ville déterminent un paysage caractéristique : la tour pour le centre-ville d'affaires, la maison individuelle pour la banlieue.

### ***Le rôle des transports***

La géographie de Los Angeles répond à une logique différente de celle des cercles concentriques de Burgess. Elle se développe autour de quatre axes : la plage, la plaine, la montagne et l'autoroute comme élément structurant des trois autres<sup>6</sup>. La route est incontournable dans le paysage : elle est le lien entre les différentes parties de la ville et de l'agglomération, elle

---

<sup>1</sup> *Centre-ville en anglais*

<sup>2</sup> *Le super-marché est un haut lieu de sociabilité aux États-Unis : on s'y donne rendez-vous, on y passe des après-midi dans les galeries marchandes. (cf. le Mall of America de Minneapolis). Pour aller plus loin sur cette question : voir Les Paradis infernaux : les villes hallucinées du néo-capitalisme de Mike DAVIS et David MONK, 2008.*

<sup>3</sup> *The City, avec Robert E. Park et Roderick D. McKenzie, University of Chicago Press, 1925*

<sup>4</sup> CUFF (Dana), *op.cit.*

<sup>5</sup> SOJA (E.), *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions. Malden, MA: Blackwell, 2000.*

<sup>6</sup> BANHAM (Reyner), *Los Angeles. The Architecture of Four Ecologies, Allen Lane, Londres, 1971, réédition par University of California Press, 2001.*

donne du sens à l'homogénéité du paysage et constitue encore aujourd'hui l'un des seuls moyens pour se déplacer.

Au début du XX<sup>ème</sup> siècle, le système de transport repose sur le couple tramway / train, l'un consacré aux dessertes urbaines et l'autre à la desserte régionale. L'arrivée de la voiture au début du siècle modifie profondément les comportements des Angelinos et dessine le futur de la morphologie urbaine. Los Angeles devient un paradis pour les concessionnaires : le climat, le niveau de vie des habitants et la large place pour le stationnement sont autant de raisons pour expliquer l'essor de l'automobile dans la région de la Californie. Réservée à des activités de loisir, elle devient irremplaçable pour les trajets domicile-travail si bien qu'aujourd'hui, Los Angeles est l'une des villes les plus embouteillées du monde et les problèmes de transport et de circulation constituent la plainte n°1 de ses habitants.

Dès 1920, une enquête sur l'efficacité du transport public est lancée par la municipalité. Les experts sollicités évoquent la trop faible densité de l'habitat pour obtenir une rentabilité économique fondée sur un système municipalisé des transports publics. Ils recommandent d'acquérir du foncier afin de bloquer l'étalement urbain et de densifier les zones déjà habitées. Toutefois, le référendum portant sur la municipalisation du service de transport voit le « non » l'emporter, position qui s'explique par la crainte des habitants de voir leurs quartiers se densifier. Le système de transport public de Los Angeles est donc aujourd'hui géré par une multitude de petits opérateurs privés. La prépondérance de la voiture dans les modes de déplacements des Angelinos explique la naissance d'une architecture et de modes de consommation innovants : le *drive-in*.

Eric Eidlin explique que le modèle de Los Angeles correspond à un mécanisme paradoxal d'« étalement dense », le pire des modèles car « il allie les caractéristiques des aires urbaines denses et encombrées aux pires caractéristiques des métropoles étendues et orientées vers la voiture ». Outre l'utilisation de la voiture, l'étalement urbain s'explique par les investissements très localisés faits par *Pacific Electric* qui, au moment de la construction de la ville, a jalonné le territoire périphérique de Los Angeles de petites enclaves urbanisées, mais qui, avec le boom démographique, se sont vues rattrapées. Ainsi, les deux termes d'« étalement » et de « dense » se juxtaposent, brouillant les messages politiques.

Selon Warchs, il faut abandonner l'idée qu'on peut lutter contre les embouteillages. L'enjeu serait plutôt d'améliorer la viabilité et la fonctionnalité de la région en offrant une gamme de transports plus large (vélo, marche, etc.)<sup>1</sup>. Si aujourd'hui le diagnostic est relativement partagé, les solutions laissent plus dubitatifs. Face au boom démographique qui prévoit que l'agglomération voit 6 millions de nouveaux arrivants s'installer d'ici

---

<sup>1</sup> WACHS (Martin), « The evolution of Transportation Policy in Los Angeles », in *The City : Los Angeles and urban Theory*, pp. 106-160.

2030 et face à l'épineuse question de la gestion des ressources, les premières questions ont émergé sur la place publique en 2003 avec l'apparition du programme ambitieux de prospective urbaine : le *Southern California Compass*, piloté par le SCAG (*Southern California Association of Governments*), autorité à l'échelle métropolitaine. Il met en œuvre des outils de sondage, de communication, de prospective et de modélisation pour sensibiliser l'opinion publique et imaginer collectivement une vision de l'avenir. Des ateliers publics ont vu ainsi plus de 1300 participants issus d'horizons différents imaginer ensemble leur futur dans cette agglomération et affronter la difficile gestion de la ville.

Suite à ces échanges, une « vision préférentielle de croissance régionale » a été dégagée et rendue publique un an plus tard. Elle pose deux conditions préalables à un développement soutenable pour la ville : la réalisation de grandes infrastructures de transport reliant les grands hubs entre eux (trains et bus rapides) et le ralentissement de la suburbanisation en renouvelant 2% de la surface urbanisée des secteurs les mieux desservis par les transports. Le centre-ville de Los Angeles devrait donc être redensifié. Déjà depuis 2008, un plan urbain autorise la construction d'appartements de petite taille et le maire a interdit la construction d'un lotissement de 5600 maisons individuelles au nord de la ville. Ces réflexions figurent désormais au plan de mobilité<sup>1</sup>.

Parallèlement au programme *Compass*, la municipalité et les autorités émanant du district de la Californie du Sud mènent différentes réformes en contribuant à un meilleur maillage du réseau de transport ainsi qu'à une diversité des modes de transport (lignes de bus en site propre, extensions des lignes de RER, prolongement et création de nouvelles pistes cyclables) ; suppression des aires de stationnement en surface qui contribuaient à l'étalement urbain ; régulation performante et informatisée des flux par des panneaux signalétiques « intelligents », qui s'adaptent aux différentes situations du trafic. À l'échelle de Los Angeles, ces transformations représentent de mini révolutions tant elles bouleversent les codes et les modes de vie de la ville.

### **...à la ville fragmentée.**

À l'heure où plus de la moitié de la population est devenue urbaine, la question de la forme à donner à la ville devient essentielle pour gérer la raréfaction des ressources, l'augmentation des déplacements, la réduction des accès aux espaces verts, l'augmentation du foncier, les fragmentations spatiales et sociales des territoires. Los Angeles représente un modèle du genre de la ville fractale<sup>2</sup>. L'objet « ville » est considéré comme un système ouvert,

---

<sup>1</sup> *Destination 2030 : Mapping Southern California's Transportation Future*, [www.scag.ca.gov/publications/pdf/vision\\_1717.pdf](http://www.scag.ca.gov/publications/pdf/vision_1717.pdf)

<sup>2</sup> TANNIER (Cécile), "Formes de villes optimales, formes de villes durables. Réflexions à partir de l'étude de la ville fractale", in *Espaces et Sociétés*, n°138, 2009-3, 228p.

organisé selon les modes d'interactions des acteurs sociaux et économiques en eux, et selon leurs façons d'interagir avec le territoire. Dans ce système, la ville devient à la fois une contrainte et une opportunité.

Pour étudier sa forme, deux approches existent : une approche comportementale qui vise à définir les modes de comportements des individus dans un espace défini, et l'approche architecturale et morphologiste qui s'attache à décrire les formes de la ville pour étudier quelles en sont les possibilités et les limites. À la lumière de ces éclairages, le cas de Los Angeles se révèle particulièrement intéressant car il est l'archétype de la ville fractale.

### ***La difficile question métropolitaine***

L'agglomération de Los Angeles épouse une forme toute particulière due à la conjonction de plusieurs facteurs : un développement démographique par booms successifs, l'enjeu du port, et enfin la politique d'incorporation.

L'aire métropolitaine de Los Angeles n'a pas de gouvernance hiérarchisée : la municipalité n'a que peu de pouvoirs relativement aux 15 conseils de district et aux cinq *county supervisorial*. Ce sont les 70 conseils de quartier qui jouent un rôle prépondérant dans la définition des politiques publiques et de l'orientation urbaine. Constitués en groupes organisés et détenant une culture de l'organisation, les habitants de Los Angeles se sont réunis en groupes de lobbying forts, reposant pour beaucoup sur la contestation et le NIMBY (*Not In My BackYard*)<sup>1</sup>. Loin de n'être qu'un reflet de la montée des égoïsmes locaux, le syndrome Nymby traduit l'émergence d'un nouveau modèle de construction de l'intérêt général qui passe par des revendications locales.

La croissance démographique et le développement des transports individuels ont permis aux promoteurs immobiliers de proposer des lots suburbains entre la nature et la ville. Ces territoires, loin de toutes infrastructures, hormis la route, sont devenus des territoires non incorporés<sup>2</sup>. Au fur et à mesure de leur croissance démographique, les habitants de ces territoires ont saisi tout l'enjeu pour eux de se structurer en municipalité, cette forme de gouvernement leur permettant de contrôler l'urbanisme sur leurs territoires. Les outils d'urbanisme constituent des armes de différenciation spatiale et des instruments de contrôle. Ils permettent de privilégier la construction de maisons individuelles, et d'interdire la construction d'ensembles résidentiels. Tous les territoires non incorporés qui se sont constitués en municipalités forment une myriade de gouvernements locaux

---

<sup>1</sup> Pour aller plus loin : JOBERT (A.), « L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*, n°4, 1998, pp.67-92.

<sup>2</sup> Les territoires non incorporés des États-Unis ne possèdent pas de chef de l'exécutif élu. Ils n'ont pas de représentant, et sont donc gérés directement par le comté. Les territoires non incorporés mais urbanisés sont répertoriés par le Bureau du Recensement, qui explique leur présence par la qualité des services urbains gérés par le comté. On dénombre dans le comté de Los Angeles, qui compte 10 millions d'habitants, 124 283 habitants au recensement de 2000, vivant en territoire non incorporé.

qu'il est difficile de faire s'entendre tant chacun veille jalousement sur son territoire.

Pour pallier cette multiplication de niveaux administratifs, les autorités ont eu recours à la mesure d'incorporation.

L'annexion territoriale, peu importe les formes qu'elle prenne, n'est pas un phénomène nouveau, mais la mesure d'incorporation qui prévaut aux États-Unis est tout à fait originale. « Toute municipalité peut, dès lors qu'elle enregistre un taux de croissance démographique et économique, annexer les territoires des municipalités voisines si les habitants de celle-ci sont d'accord en s'inscrivant dans une procédure conforme à la réglementation de l'État fédéré ». Cette nouvelle municipalité renforcée peut alors se doter d'un plan indispensable pour la définition de ses enjeux territoriaux. Il permet de fixer l'équilibre social en privilégiant le statut social des habitants. Cette politique d'annexion a également permis à la région métropolitaine de Los Angeles d'être la deuxième région la plus peuplée des États-Unis.

La forme allongée de l'agglomération s'explique aussi par la volonté des autorités locales de posséder un port afin de s'inscrire dans le paysage institutionnel comme une « métropole qui compte » dans le sud des États-Unis. Pour réussir à étendre l'agglomération jusqu'à l'Océan, les pouvoirs locaux ont eu recours à la mesure d'incorporation.

Dès lors que la mesure d'incorporation s'accompagne d'une planification spatiale et sociale, elle ouvre les portes à une facilitation de l'exclusion sociale, caractéristique de la région de Los Angeles.

### ***La ségrégation résidentielle***

Dès des années 1850, Los Angeles était dénommée la « *fragmented metropolis* »<sup>1</sup>. Pour les sociologues urbains de l'époque, la ségrégation était une partie intrinsèque de la ville et s'expliquait par la forme du bâti et la faible densité y compris dans les zones centrales de l'agglomération. Ainsi, d'après les chercheurs de l'« École de Los Angeles »<sup>2</sup>, la forme ségrégrative préexistait au boom démographique qu'a connu Los Angeles au cours de ces trente dernières années. D'une agglomération majoritairement blanche et *anglo* depuis sa fondation jusqu'aux années 1970,

Los Angeles est aujourd'hui une *majority-minority city*. Deuxième région la plus dense des États-Unis, elle compte 54,6% de Noirs et de Latinos, 13% d'Asiatiques. Cette diversité de population se retrouve dans la morphologie de la ville. Les espaces sont bien identifiés et le taux de ségrégation de certains quartiers est quasiment égal à 100%. Il en est ainsi notamment des *gated communities* comme la ville de Leisure dans le Comté d'Orange. 20 000 habitants vivent reclus derrière de hautes barrières gardées 24h/24h. Les résidents de ces enclaves, organisés sous forme associative,

---

<sup>1</sup> Fishman, 1993.

<sup>2</sup> Mouvement de sociologie urbaine qui s'est construit en opposition à l'École de Chicago de Park et Burgess. Il met au centre la question de la ségrégation.

jouent un rôle politique non négligeable, notamment parce qu'ils tiennent lieu de régulateurs économiques. Les nimbies<sup>1</sup> forment un mouvement puissant et déterminé. D'ancrage ultra-local, ces propriétaires refusent tout aménagement susceptible de faire baisser la valeur foncière de leur propriété, et de leur cadre de vie, que ce soit par initiative de la municipalité, du district ou du gouvernement national.

Même si ces enclaves résidentielles n'ont pas de pouvoir *per se*, elles sont le plus souvent régies par des quasi-gouvernements privés qui, par voies légales et contractuelles, gèrent la vie en communauté. Les résidents de ces ensembles fermés payent ainsi des impôts aux municipalités ou aux comtés auxquels ils appartiennent et des surtaxes aux propriétaires privés et entreprises chargées de la sécurité, du gardiennage et de la propreté des lieux. Les municipalités, pour convaincre leurs résidents, ont offert de financer « l'aménagement et l'entretien des espaces verts ainsi que la construction d'un centre de loisirs, d'un gymnase, de salles de réunions publiques et d'une bibliothèque »<sup>2</sup>.

Ces transferts de compétence du privé vers le public sont une logique de plus en plus prégnante car les coûts qui pesaient comme charge pour chaque résident de la *gated community* sont désormais transférés sur le secteur public. Ce système ouvre les portes à un champ d'études sur les nouvelles relations de la ville avec le secteur privé. Au-delà d'une gouvernance à l'échelon local entre tous les acteurs aussi bien publics que privés, c'est la question de la condition de vie de l'habitant qui est au centre.

Ces *gated communities* peuvent également s'ériger en municipalité comme ce fut le cas de Leisure World dans le Comté d'Orange. Dans cette nouvelle ville pourtant, rien ne permet de distinguer le changement de statut : les rares espaces publics sont limités à quelques rues, deux centres commerciaux et un ensemble résidentiel collectif. Ce peu d'espaces publics est pourtant essentiel car légalement, une municipalité se doit d'en avoir et de les entretenir.

Aujourd'hui, le plus grand rôle de la municipalité de Leisure World est seulement de veiller à ce que les artères principales soient entretenues ; le reste de la gestion de la ville est sous contrat privé. Leisure World est un « produit immobilier original, une sorte d'utopie urbaine pour les retraités conçue à la fin des années 1950 par le promoteur Ross Cortese pour offrir aux plus de 55 ans un style de vie particulier dans un ensemble résidentiel qui leur serait réservé »<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Habitants pratiquant des mesures de NIMBY (Not In My Backyard)

<sup>2</sup> DEGOUTIN (Stéphanie) et LE GOIX (Renaud), « Comté d'Orange : des stéréotypes aux sociabilités de club », in *Revue Urbanisme*, juillet-août 2008, n°361, pp. 61-64.

<sup>3</sup> BOUDREAU (Julie-Anne), DIDIER (Sophie), HANCOCK (Claire), « Homogénéisation résidentielle et indépendance politique : de la sécession urbaine et autres incorporations à Los Angeles », *L'Espace géographique*, vol 2, 2002, p. 143.

Parallèlement à la mesure d'incorporation, il arrive également que des territoires annexés par la ville centre décident de faire sécession, c'est la municipalisation. À la fin des années 1990, les habitants du quartier de San Fernando Valley organisés dans le cadre d'une association : « Valley Vote », ont mené une campagne intense qui s'est poursuivie jusqu'en 2002 pour se séparer de la ville centre de Los Angeles. Créée en 1996, cette association regroupait des représentants de la Chambre de Commerce et des représentants d'associations de propriétaires.

Depuis 1997<sup>1</sup>, les Californiens peuvent obtenir sécession par un processus semblable à celui utilisé pour l'incorporation. Les sécessionnistes ont revendiqué la viabilité de petites entités politiques en réaction à l'image globalisante de la ville de Los Angeles. L'enjeu est d'obtenir un contrôle local, au plus près des préoccupations des habitants. De façon sous-jacente ressort la question de la prise en compte des problèmes d'un même groupe social qui, pour se protéger, veut être très représenté.

Plus les sécessionnistes obtiennent des autres villes qu'elles entrent elles aussi dans un processus sécessionniste, plus ils comptent gagner en influence et en visibilité auprès des échelons gouvernementaux. Pourtant, le discours des sécessionnistes n'est pas toujours fondé sur des arguments ségrégationnistes. Ils se défendent de prôner un modèle d'homogénéisation des quartiers ; pourtant les logiques à l'œuvre sont à la fois des logiques d'exclusion qui passent, soit par de la *gentrification*, soit par des logiques d'enfermement comme les *gated communities*.

La périurbanisation de la ville de Los Angeles a augmenté ce phénomène de séparation des classes sociales dans l'espace parce que l'étalement était possible et que les riches propriétaires fonciers pouvaient aller toujours plus loin pour s'installer entre eux. La ville de Los Angeles est confrontée à deux principaux défis : celui du vivre ensemble dans une ville fragmentée et celui de la régulation des flux de circulation.

### ***Vers le modèle de la ville posturbaine ? La polynucléarité***

La forme de la ville de Los Angeles est très largement différente de celle d'autres villes américaines et européennes. Loin de former des cercles concentriques autour d'un centre névralgique, il apparaît qu'elle s'organise selon une logique de polynucléarité. Aucun centre ne prévaut sur un autre, chacun peut vivre de façon quasiment indépendante et pourtant, les uns et les autres ont besoin de s'agréger pour former un territoire plus vaste, mieux desservi en infrastructures, et visibles à l'échelle internationale.

La question de l'interdépendance entre les centres est aujourd'hui largement acquise par l'ensemble des habitants de cette aire métropolitaine même si certains tentent de faire sécession. La taille critique de la métropole joue un rôle considérable dans la définition de ce qui fait de Los Angeles une

---

<sup>1</sup> Loi californienne de 1997 qui élimine le droit de veto de la ville touchée par des revendications sécessionnistes

*Global City*<sup>1</sup>. En dessous d'un certain seuil de population, elle perd visibilité et crédibilité à l'échelle internationale.

Cette tendance à la polycentralité se retrouve dans toutes les métropoles mondiales qui cherchent à trouver un mode de gouvernance et de fonctionnement permettant à chaque échelon institutionnel de conserver sa place tout en faisant partie d'un ensemble plus vaste. Ainsi, dans le cas de la métropole francilienne, Philippe Panerai<sup>2</sup> parle d'une polycentralité hiérarchisée à trouver. Selon lui, ce que nous considérons comme une ville dans les années 1950 est désormais devenu le centre de la ville. « Il n'est plus unique, il coexiste avec d'autres centralités héritées (anciens faubourgs, bourgs ruraux englobés, centres villes des communes de banlieue...) avec lesquelles s'organise une entité urbaine multipolaire ordonnancée sur la figure de la constellation »<sup>3</sup>.

De la même façon, le plan urbain prospectif de Barcelone prévoit de créer avec les villes alentour le même type de gouvernance entre plusieurs centres. Cette tendance lourde dans l'aménagement des grandes villes d'aujourd'hui trouve un goût tout particulier à Los Angeles. Fonctionnant pendant longtemps sur ce modèle de différents centres, avec un maire faible mais des conseils de district forts, l'enjeu est aujourd'hui d'une part de créer du lien entre les zones suburbaines déconnectées et d'autre part de renforcer la définition du centre-ville.

La municipalité souhaite développer le Los Angeles Downtown, en coopération avec des institutions privées, en diversifiant les fonctions du centre-ville, en revalorisant le patrimoine et en créant de nouveaux espaces publics. Pour cela, elle a concentré ses efforts financiers sur le développement de lieux dédiés au divertissement et à la culture. En créant un *art district*, elle souhaite attirer la population et les touristes, et renforcer l'image de Los Angeles comme centre de l'agglomération<sup>4</sup>.

Afin de répondre à ces objectifs, la ville a investi dans des projets-phares, notamment l'axe de la Grand Avenue, sorte de Champs-Élysées de la Côte ouest. La bibliothèque du centre-ville a été réhabilitée, deux nouveaux bâtiments ont été construits : la cathédrale de Notre-Dame des Anges conçue par Rafal Moneo et le *Walt Disney Concert Hall* dont l'architecte Frank Gehry a également signé un autre geste architectural : le musée Guggenheim de Bilbao.

---

<sup>1</sup> SASSEN (Saskia), *The Global City: New York, London, Tokyo*, 1991.

<sup>2</sup> Architecte et urbaniste français

<sup>3</sup> PANERAI (Philippe), *Paris Métropole. Formes et échelles du Grand-Paris*, Éditions de la Villette, 2008.

<sup>4</sup> GHORRA-GOBIN (C.), « Los Angeles : réinventer les espaces publics », 2006, p.50-53 ; [Interview de Richard Riordan](#).



Walt Disney Concert Hall - F.Gehry



Cathédrale Notre-Dame des Anges, R. Moneo

### ***Le modèle de la postsuburbia***

À contre-courant, Los Angeles qui s'appuie depuis toujours sur ce modèle polynucéaire est en train de repenser un modèle de régénération urbaine qui lui permettrait de recréer du lien entre les zones périphériques de l'agglomération de façon à donner une identité au territoire.

Consciente de l'hétérogénéité de son territoire, la ville s'adonne au modèle de la *postsuburbia* en se développant vers l'intérieur, en tenant compte de l'identité de chacun des *hinterlands* qui la composent et en remplissant les vides urbains. Toutefois, le modèle de la *postsuburbia* n'est pas forcément de faire de la densité ; il conserve comme caractéristique de préserver le jardin privé et la vie privée (et souvent cachée) comme élément caractéristique d'une identité urbaine. Ainsi, dans les zones périurbaines de la Cité des Anges se développent des densités plus fortes, un usage mixte des sols, et la dépendance à l'automobile y est réduite sans pour autant y être supprimée.

D'après Dana Curff, la *posturbanité* s'accompagne de « la mise en œuvre stratégique », or les politiques locaux sur qui repose tout le système métropolitain, l'appellent de tous leurs vœux car elle leur permet de se centrer autour d'intérêts locaux, de préserver leurs biens matériels et de se protéger des planificateurs dont ils se méfient. La politique de *posturbanité* leur assure le contrôle sur leur territoire tout en renforçant les liens entre eux. Enfin, elle leur permet surtout de s'isoler des décisions provenant d'autres échelles politiques (régionales ou nationales). Il semble donc que Los Angeles ait trouvé en ce modèle un compromis fondé sur une approche pragmatique.

Certains auteurs se prêtent donc au jeu des hypothèses pour tenter de percevoir Los Angeles comme le bon équilibre entre une ville éclatée et une ville trop recentrée. En cela, pouvons-nous dire que Los Angeles est le modèle de la ville posturbaine ?

Présentée comme le modèle de la ville dilatée, ségréguée et encombrée, elle a pourtant à nous apprendre pour le futur. Les problèmes auxquels elle est confrontée depuis des années seront les problèmes des villes à croissance urbaine très forte de demain. Fondée sur un développement pragmatique, la ville a su puiser dans la myriade de stratégies qui lui étaient offertes pour construire un tissu urbain diversifié. Alors que pendant longtemps, elle représentait l'exemple à ne pas suivre, aujourd'hui on s'interroge sur les leçons à tirer d'une ville qui a su s'adapter à un contexte géographique, institutionnel et politique contraignant.

**Pauline Malet**

## Bibliographie

- BANHAM (Reyner), *“Los Angeles. The Architecture of Four Ecologies”*, Allen Lane, Londres, 1971, réédition par University of California Press, 2001.
- BENIT (Claire), « *Politique des transports collectifs et démocratie locale à Los Angeles : entre participation et fragmentation* », in *Metropolis*, n°60/61, 2005, pp. 6 à 22.
- BLAKELY (Edward J.) et SNYDER (Mary Gail), *“Fortress America : Gated communities in the United States”*, Brookings Institution Press, 1997.
- BOUDREAU (Julie-Anne), DIDIER (Sophie), HANCOCK (Claire), « *Homogénéisation résidentielle et indépendance politique : de la sécession urbaine et autres incorporations à Los Angeles* », *L'Espace géographique*, vol 2, 2002, p. 131-148.
- BRUNEAU (P.), « *La nouvelle urbaniste américaine ou la ville « inversée »* », *Norois*, n°161, p. 73-89, Poitiers.
- CUFF (Dana), « *Mobilités : un futur posturbain ?* », *Revue Urbanisme*, juillet-août 2008, n°361.
- DAVIS (Mike), « *City of Quartz. Los Angeles, capitale du futur* », traduit de l'anglais par Michel Darteville et Marc Saint-Upéry. Paris, La Découverte, 1997, 393p. (éd. Originale : *City of Quartz. Excavating the Future in Los Angeles*, 1990).
- DEGOUTIN (Stéphanie) et LE GOIX (Renaud), « *Comté d'Orange : des stéréotypes aux sociabilités de club* », in *Revue Urbanisme*, juillet-août 2008, n°361, pp. 61-64.
- Documentaire vidéo - *Reyner Banham loves Los Angeles*, documentaire de la BBC,

1972.

- EIDLIN (Eric), « *The worst of all world: Los Angeles, California, and the Emerging Reality of Dense Sprawl* », in *Transportation Research record : Journal of the Transportation Research Board*, vol. 1902, 2005.
- GHORRA-GOBIN (Cynthia), « *Incorporation et planification urbaine aux États-Unis : les fondements de la politique de l'exclusion* », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n°51, 1991, pp. 40-49.
- GHORRA-GOBIN (Cynthia), « *Los Angeles, Le mythe américain inachevé* », Paris, CNRS, 1997, 182p.
- GOTTLIEB (Robert), « *Reinventing Los Angeles. Nature and Community* » in *the Global City*, The MIT Press, Cambridge, 2007.
- JOBERT (A.), « *L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général* », *Politix*, n°4, 1998, pp.67-92.
- LAVE (Charles), « *Love, Lies, and Transportation in Los Angeles, Again* », in *Access*, n°4, Printemps, pp. 40-41.
- MONGIN (Claude), « *D'Angelinopolis à Posmetropolis, ou l'exception devient paradigme : un modèle pour la ville mondiale* », *Mappemonde*, n°61, 2001.
- PANERAI (Philippe), « *Paris Métropole. Formes et échelles du Grand-Paris* », Editions de la Villette, 2008.
- PERRIN (Laurent), « *Compass, un programme visionnaire face à l'étalement urbain de Los Angeles* », *Note rapide* n°372, IAURIF, janvier 2005.
- SASSEN (Saskia), « *The Global City : New York, London, Tokyo* », 1991.
- SCOTT (A.), SOJA (E.), « *The City, Los Angeles and Urban Theory at the End of the Twentieth Century* », Berkeley et Los Angeles : University of California Press, 1996.
- SOJA (E.), « *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions* ». Malden, MA: Blackwell, 2000.
- SONENSHEIN (Raphael), « *The City at Stake : Secession, Reform and the Battle for los Angeles* », Princeton University Press, 2006.
- TANNIER (Cécile), « *Formes de villes optimales, formes de villes durables. Réflexions à partir de l'étude de la ville fractale* » in *Espaces et sociétés*, n°138, pp.153-171.
- WACHS (Martin), « *Autos, transit and the sprawl of Los Angeles: the 1920's* », in *Journal of the American Planning Association*, 1984, vol.50, n°3, pp.277-310.
- WACHS (Martin), « *The evolution of Transportation Policy in Los Angeles* », in *The City : Los Angeles and urban Theory* », pp. 106-160.
- Texas Transportation Institute, Rapport annuel sur la congestion des grandes villes américaines, 2010. [http://mobility.tamu.edu/ums/congestion\\_data/west\\_map.stm](http://mobility.tamu.edu/ums/congestion_data/west_map.stm)

## 5. LAS VEGAS : de l'allégorie à la fantasmagorie

Au milieu du désert de Mojave, le plus sec des quatre déserts nord-américains, Las Vegas, « les prairies » en espagnol, a étalé sa structure urbaine si particulière sur un terrain où l'eau abondait en sous-sol, constituant le premier paradoxe d'une ville au profil tout à fait atypique.

Avant de devenir Las Vegas, la ville fut successivement occupée par des Mormons profitant de sa situation idéale sur la piste des caravanes entre l'Utah et la Californie, puis, par l'armée américaine qui y construisit le Fort Baker en 1864. Au début du XXème siècle, la ville devient une bourgade agricole.

Jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale, la ville s'est rapidement développée, grâce aux chemins de fer et à l'aménagement du barrage Hoover, situé à une cinquantaine de kilomètres au sud mais aussi grâce aux lois libérales en matière de jeux de l'Etat du Nevada en 1931. La ville a depuis acquis une renommée mondiale en matière de casinos et de revues et la prostitution et la mafia qui s'y sont développées dès l'inauguration des premiers hôtels-casinos<sup>1</sup> ont fait de Las Vegas, une *sin city*<sup>2</sup>. Puis dans les années 1960-1970, le tourisme de masse fait de la ville un lieu de loisirs, de jeux et de rencontres internationales, puisqu'elle devient un centre de conventions dans les années 1980-1990.

Dans l'espace clos de cette ville émergée d'un terrain aride et hostile, s'exhibent des répliques des palais vénitiens et du *Rialto*, de la Tour Eiffel et du luxe parisien, de la Statue de la liberté et des décors en carton-pâte : architecture fantasmagorique, où l'objet architectural n'a d'autre dessein que d'attirer le regard. Avec ses façades en trompe-l'œil et son architecture du divertissement, Las Vegas, d'un centre de jeux, a évolué vers un modèle urbain post-moderne. Alors qu'autrefois les parcs d'attraction étaient cantonnés dans une partie de la ville et ne fonctionnaient que de manière épisodique, aujourd'hui, des villes entières deviennent des parcs d'attraction à ciel ouvert. « C'est une sorte de chevauchement, une confusion de plus en plus grande entre le monde réel et le monde virtuel. [...] C'est une des constantes qui caractérisent l'imaginaire de la ville contemporaine : cette fusion, cette porosité entre le rêve, l'imagination et le réel. Le réel semble de plus en plus affecté, modifié, formaté par les puissances de rêve, les puissances de l'irrationnel, du plaisir, du jeu » explique Didier Ottinger, conservateur du Centre Pompidou et commissaire de l'exposition *Dreamlands*<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *Le Flamingo* en 1946, *le Desert Inn* en 1950, *le Binion's* en 1951, *le Sahara* en 1952 et *le Tropicana* en 1957.

<sup>2</sup> « *La ville du péché ou du vice* », surnom donné à Las Vegas

<sup>3</sup> *L'exposition Dreamlands s'est tenue du 5 mai au 9 août 2010, au Centre Georges Pompidou à Paris.*

Comment Las Vegas et avec elle les « dreamlands » sont-ils porteurs d'un nouveau modèle urbain ? Quels enseignements doit-on en tirer pour la construction de la ville du futur ?

Alors que la ville de Las Vegas semble faire exception et présenter un visage particulièrement original, nous verrons que ses préoccupations sont au cœur des éléments de développement des villes dans cette première moitié du XXIème siècle.

### ***Une structuration urbaine fondée sur le modèle automobile et la consommation : l'anti-modèle de la piazza***

Alors que les villes européennes se structurent pour la plupart sur le modèle de la « piazza » italienne, élément central de la ville conditionnant à la fois la circulation, le repérage dans l'espace et le rapport aux gens, Las Vegas représente un archétype de la ville du désert, pensée autour d'un axe central, du grand espace ouvert, des grandes proportions et de la grande vitesse.

Le paysage urbain traditionnel de la *piazza* est à l'échelle du piéton, les mélanges de style formant une continuité. La ville européenne s'est construite au fil du temps, autour d'un noyau radio-concentrique hérité du Moyen-Age. La structuration de la ville a répondu aux principales évolutions qu'elle a connues<sup>1</sup>, la forme du « grenier » laissant place à l'extension des faubourgs, puis l'instauration des banlieues.

A l'inverse, Las Vegas s'est construite en un jour, car elle n'avait pas de réel schéma préexistant duquel il était nécessaire de tenir compte. Fondée sur un plan quadrillé, comme bon nombre de villes américaines, Las Vegas présente la particularité de se structurer autour de deux axes majeurs. Une carte des rues révèle deux types de mouvement à l'intérieur du plan quadrillé : la Grand-Rue et le *Strip*.

La Grand-Rue : *Fremond Street* constitue la première concentration de casinos ; elle se situe le long de trois ou quatre pâtés de maisons. Casinos et hôtels de cette rue convergeaient vers la gare en haut de la rue. Cette gare n'existe plus et a été remplacée par un hôtel mais cette volonté de construire le pôle attractif de la ville au plus près des infrastructures polarisatrices de transport a été conservée sur le *Strip*, deuxième axe de la ville qui s'est développé au sud vers l'aéroport, à l'entrée de la ville. Ainsi, dès l'entrée, le voyageur est happé par le paysage architectural unique de cette deux-fois-quatre-voies.

### ***Le Strip***

Le *Strip* concentre les casinos plus récents et cette rue, toute entière sous-tendue par l'activité de ses complexes, possède un système d'organisation complexe et complètement pensé autour de l'accessibilité aux casinos. La voie centrale, qui permet à huit voitures de rouler en même temps

---

<sup>1</sup> cf. Patrick Le Galès, « Le retour des villes européennes, sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance », Presses de Sciences Po, 2003.

côte à côte, règle les demi-tours obligatoires dans le sens d'une tournée automobile des casinos par l'instauration de tournants à gauche. De la même façon, les dénivellations des trottoirs permettent de fréquents virages pour accéder aux complexes de jeux ou à d'autres entreprises commerciales en facilitant la transition difficile de la grand-route vers le parking. Enfin, le système d'éclairage des grandes enseignes fonctionne en pure perte. Dans ce vaste champ du mobilier urbain, seuls les poteaux bordant l'axe de façon constante parviennent à donner de la cohérence à cet espace.



"The Goncourt Brothers stand between Caesar and the Thief of Bagdad", Allan de Souza (2003) / Allan de Souza/Talwar Gallery

La répartition entre espace public et espace privé joue dès lors un rôle important. La ville européenne permet de distinguer ce qui relève de l'espace public de ce qui n'en relève pas.

A Las Vegas, la zone de la Grand-Route est un espace d'ordre civique alors que la zone hors de celle-ci relève de l'ordre individuel. Les bâtiments et les enseignes sont privés. Pourtant, Las Vegas, contrairement à nombre de villes américaines permet l'accès à l'entrée de chaque casino, même si les habitants ou touristes ne consomment pas sur place. Ensembles, « ils englobent la continuité et la discontinuité, le mouvement et l'arrêt, la clarté et l'ambiguïté, la coopération et la concurrence, la communauté et l'individualisme farouche »<sup>1</sup>.

### ***Le modèle du tout-voiture***

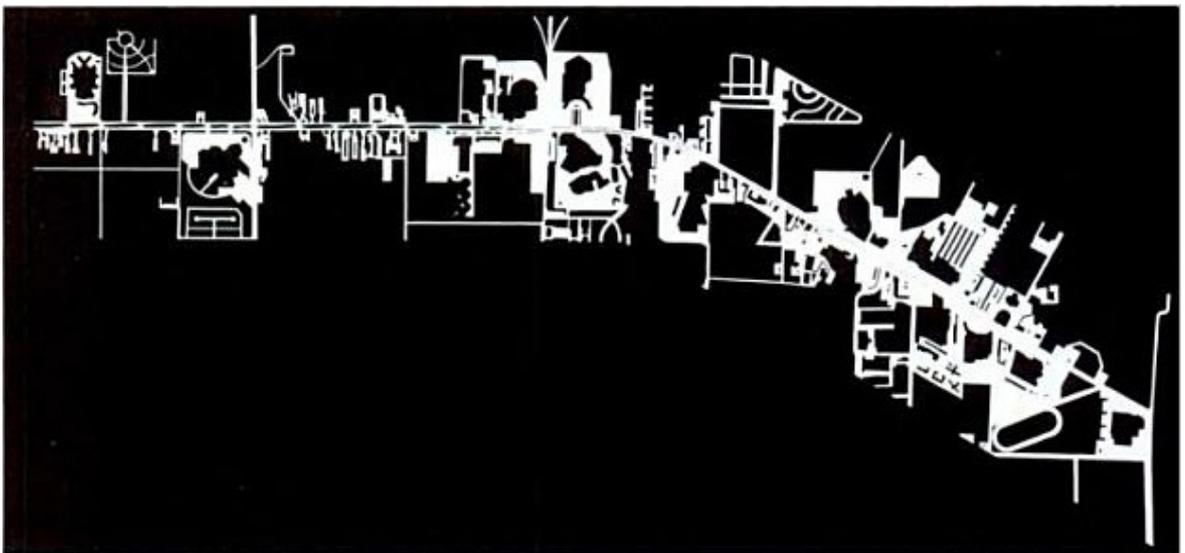
Les deux grands axes de Las Vegas sont bordés de diverses activités juxtaposées (stations-service, petits motels et casinos, chapelles nuptiales) mais alors que sur *Fremond Street* la découverte des lieux peut se faire à pied, il est prévu sur le *Strip* de pouvoir tout faire en voiture. L'intervalle entre chaque magasin, chaque casino, chaque chapelle, est parcouru en voiture même si les casinos sont contigus parce que la distance qui les sépare est

---

<sup>1</sup> cf. L'enseignement de Las Vegas, ou le symbolisme oublié, *Venturi, Scott Brown et Izenour, traduit de l'anglais par Pierre Mardaga, tirage de la 2<sup>e</sup> édition en mars 2007, éd. Mardaga, Belgique.*

importante et que le recours à la station-service (située le plus souvent entre deux casinos) est nécessaire.

Le modèle du supermarché possède un accès pensé par et pour l'automobile. Une carte de Las Vegas révèle la proportion laissée aux parkings, contre-allées, et tout autre équipement pour la voiture. A l'heure où les préoccupations écologiques visent à réduire l'étalement urbain et à pratiquer des économies d'échelle sur les transports notamment par la mise en place de transports en commun performants, la ville de Las Vegas fait figure d'ovni. Bien que ces préoccupations deviennent de plus en plus prégnantes dans les services d'aménagement de la ville, chaque hôtel, chaque casino, chaque chapelle préserve son espace de parking et son service de voiturage.



Bitume à Las Vegas in "Learning from Las Vegas", p.38

De ce modèle pensé pour la voiture a découlé tout un système de signalisation et de repérage. Peu de panneaux signalétiques jalonnent les routes, mais les enseignes des motels, casinos et autres activités sont visibles depuis la route avant même que le bâtiment n'apparaisse. « Cette architecture faite de styles et d'enseignes est antispatale ; c'est une architecture de communication qui prévaut sur l'espace ; la communication domine l'espace en tant qu'elle est un élément à l'intérieur de l'architecture dans le paysage »<sup>1</sup>. L'automobile s'est transformée en référentiel de communication, modifiant ainsi l'échelle du paysage. Le conducteur, perdu dans un dédale circulatoire, n'a plus le temps ni l'attention nécessaire pour lire de petits panneaux manuscrits. Il ne peut compter que sur la visualisation rapide d'une enseigne, notamment la nuit.

Il s'agit dès lors de pratiquer un type de persuasion commerciale de bord-de-route, dans un site vaste et complexe. Les enseignes ont cette capacité

---

<sup>1</sup> cf. L'enseignement de Las Vegas, ou le symbolisme oublié, Venturi, Scott Brown et Izenour, traduit de l'anglais par Pierre Mardaga, tirage de la 2<sup>e</sup> édition en mars 2007, éd. Mardaga, Belgique.

à rendre visibles une quantité d'éléments éloignés les uns des autres s'adaptant ainsi aux grands espaces. D'autre part, elles permettent d'être vues rapidement, répondant ainsi à la problématique de la grande vitesse.

Paradoxalement, alors que le but de l'enseigne est de distiller un message de type commercial et publicitaire, les vitrines des supermarchés ne contiennent plus guère de marchandises. Le bâtiment lui-même est en retrait de la route. C'est son parking situé à l'avant en bordure de l'axe central et son enseigne qui sont les premiers signes visibles de la marque. Le parking est à la fois symbole et commodité. Loin de constituer une infrastructure que l'on souhaite soustraire à la vue du client comme c'est souvent le cas en Europe, où les parkings sont enfouis ou à l'écart de la ville, ils s'imposent ici comme un élément de valeur ajoutée.

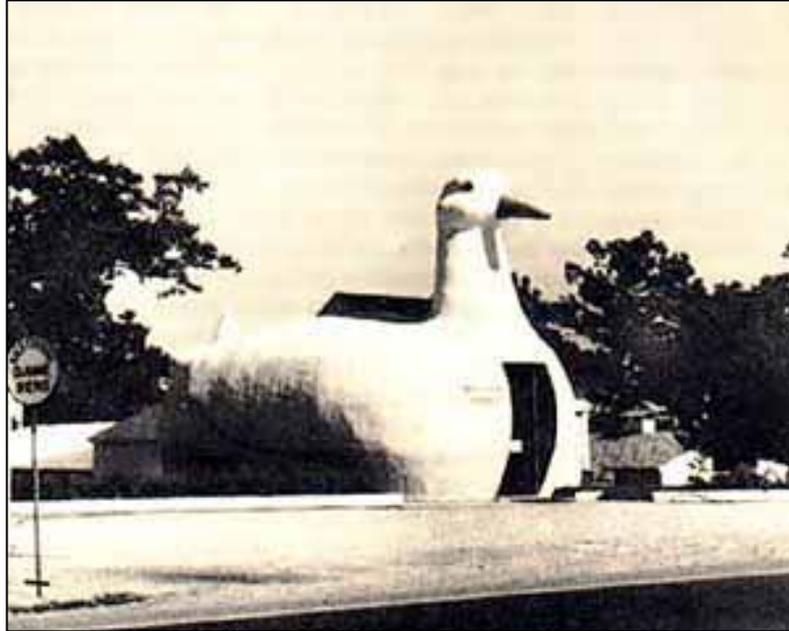
Même si le message demeure commercial, il n'en reste pas moins que ce système si particulier de communication relève d'un contexte nouveau. La question est dès lors de s'interroger sur nos entrées de ville aujourd'hui, et sur leur environnement. Pouvons-nous imaginer poursuivre sur ce modèle ? Las Vegas ira-t-elle vers un modèle adapté au piéton, aux modes de circulation douce ?

***Le façadisme et la ville-parc d'attractions, modèle urbain postmoderne ? Quand l'architecture devient symbole***

L'enseigne est ici plus importante que l'architecture. L'analyse des budgets des propriétaires effectuée par Venturi, Scott Brown et Izenour<sup>1</sup> révèle cette propension à une architecture de symbole plus que de style. Alors que l'enseigne sur le devant du magasin s'étale de façon parfois vulgaire, le bâtiment s'estompe. Parfois même c'est le bâtiment lui-même qui devient l'enseigne, comme pour « The Long Island Duckling ».

---

<sup>1</sup> *Op. cit.* p. 27



The "Long Island Duckling" 1931, in Flanders, N.Y.

L'architecture de cette ville du désert procède d'une communication intensive de bord de route : les petits bâtiments bas et gris n'ont absolument rien d'architecturalement recherché. Ils n'existent que par leurs enseignes tapageuses, par leurs façades postiches plus hautes que leur hauteur réelle, comme dans les villes de l'ouest américain, et par leur position le long de la route.

Au delà de l'importance commerciale de cette architecture de persuasion, l'exemple de Las Vegas illustre la manière dont les parcs d'attraction ont influé sur la conception de la ville et de ses usages. Ils ont construit l'imaginaire, nourri les utopies et sont devenus réalité. A Las Vegas, le pastiche, la copie, l'artificiel et le factice façonnent l'environnement. Ils s'inscrivent définitivement dans un espace dont ils ont modifié le rapport à la géographie, au temps et à l'art. Le parc d'attractions dans son acception première relevait du petit espace clos et éphémère qui reconfortait parce qu'il permettait un contrôle total de l'espace par chacun. Il était un petit monde, que l'on rencontrait partout, et que partout l'on pouvait dominer. Il reposait sur des règles simples. Mais de ce premier cadre, les parcs d'attractions ont évolué vers certaines villes où ils se sont infiltrés jusqu'à remplacer la ville par son usage. A l'inverse du mouvement moderne qui prônait la spécialisation des espaces dans la ville entre vie, travail, loisirs. Les architectes postmodernes prônent dès les années 1970, un recours aux formes explicites. Cette position a conduit à une grande diversité de structures voire à une exubérance de formes, qui fait le contrepoint des « villes homogènes ».

Les parcs d'attraction ont cette capacité à jouer avec l'imaginaire de leur public ; ils s'appuient sur l'utopie et ont installé la copie et l'artificiel comme élément central de leur architecture. Ainsi, ils contribuent à brouiller les pistes entre réalité et rêve. Aujourd'hui, Las Vegas en est un exemple

frappant mais d'autres villes ont adopté cette logique, comme Dubaï et sa piste de ski en plein milieu du désert, ou du bâtiment « Vague » en Chine.



Une piste de ski ouverte à l'année, à Dubaï

A Las Vegas, le brouillage géographique est présent sous une autre forme : le pastiche. Les monuments d'origine (Victoire de Samothrace, Temples de Louxor, la Tour Eiffel de Paris, les palais de Venise, etc..) sont reproduits avec plus ou moins de fidélité et sortis de leur contexte. Ils perdent ainsi toute fonction et s'éloignent de leur valeur première. On ne conserve que la façade attirante pour vider de son sens le bâtiment. Mais ce façadisme n'a pas seulement cours dans les villes comme Las Vegas. Le Paris haussmannien et New-York ont également joué sur cette mutation de la ville par le décor<sup>1</sup>.

### *L'architecture du divertissement*

Dans un monde où chaque ville tente de se différencier pour entrer dans un système de compétition, Las Vegas est identifiée aujourd'hui comme la capitale mondiale du jeu. Pour conforter cette image et renforcer son attractivité, elle n'a pas hésité à pousser plus loin les limites de l'exubérance en conformant ses apparences urbaines au désir ludique de ses touristes. Véritable kaléidoscope où les sens s'éveillent et se perdent parfois, Las Vegas s'est construit une identité forte.

Pourtant, ce système de ville fait débat : quel est le sentiment d'urbanité dans une ville que l'on traverse ? Comment vit-on dans une ville comme Las Vegas ?

---

<sup>1</sup> cf. Stéphane Couturier, *photographe*, Archéologie urbaine, 1996-2002.

Marie Préjus et Christophe Berdaguer livrent dans leur vidéo *No-City* (2005) une image de cette utopie architecturale. Par une série de volumes fragmentés et disjoints, inhabités et sans aucune fonction, entre lesquels on glisse plus qu'on ne se déplace sans pouvoir s'arrêter.

Walter Benjamin<sup>1</sup>, dans la tradition marxiste, revient sur le concept de fantasmagorie pour décrire ces villes où l'objet et le bâtiment se fétichisent alors que la réification des consommateurs prospère. Par cette contradiction, il souligne ainsi combien les objets ont perdu toute valeur d'usage au profit de leur valeur d'échange, et comment ces derniers ont pris une dimension humaine. Par leur identification croissante, par l'image de vie qu'ils véhiculent, les casinos et leur architecture insufflent un souffle de vie. A l'inverse, le sujet (le touriste, le visiteur), beaucoup plus passif qu'il ne le prétend, se voit cantonné au statut d'objets. La crise du modernisme et la remise en cause du fonctionnalisme architectural ont permis à la fantasmagorie de se développer, « animant » ainsi les objets autour de nous. La métamorphose de l'environnement urbain en est sa plus représentative manifestation. La ville, comme à Las Vegas, se transforme alors en coulisses de théâtre, en décor de cinéma ou en kaléidoscope. Ainsi elle juxtapose allègrement les références à l'architecture romaine (The Caesars Palace), aux palais de l'Orient (The Aladin) ou aux châteaux médiévaux (The Excalibur). Les architectes Colin Rowe et Fred Koetter s'inspirent de Las Vegas dans leur ouvrage *Collage City*<sup>2</sup>.

Rem Koolhaas, lorsqu'il publie *New York Délire*<sup>3</sup>, voit dans Manhattan une dimension spectaculaire héritée des fantaisies et féeries des parcs d'attraction américains, avec l'image du gratte-ciel inspirée des tours et ascenseurs à grande vitesse. Le jeu et la fantasmagorie, jouent selon lui un rôle primordial dans la diversité et la théâtralité de la ville.

La *Strada Novissima*, modèle d'architecture postmoderne souligne également toute la richesse de cette parenthèse ludique détachée des nécessités de la vie quotidienne. Juxtaposition de dix-neuf façades traitées par des architectes différents avec leur propre style, elle revisite les siècles passés à la façon d'un décor de cinéma. Elle invite au rêve, à l'admiration, à la stupéfaction ou à l'indignation, son but ultime étant de ne pas laisser indifférent et de libérer la pensée.

Bien que largement décrié, le projet EPCOT de Walt Disney (*Experimental Prototype Community of Tomorrow*) posait les bases d'un véritable système urbain. Pensée pour 20000 habitants, cette ville organisée en cercle sériait les fonctions et installait l'automobile en sous-sol. En 1994, les successeurs de Disney reprennent le mythe d'une construction d'une ville entière fondée sur le schéma des parcs d'attraction. Cependant, contrairement

---

<sup>1</sup> cf. Walter Benjamin, Paris, capitale du XIX<sup>ème</sup> siècle, 1935

<sup>2</sup> Colin Rowe et Fred Koetter, Collage City, The Massachusetts Institute of technology press, Cambridge, 1984.

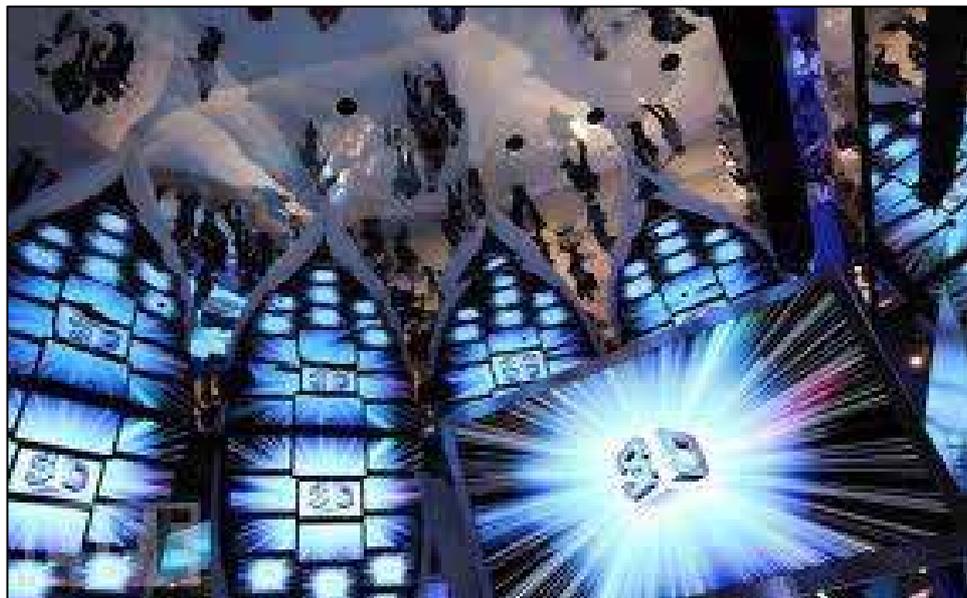
<sup>3</sup> cf. Rem Koolhaas, New York Délire : un manifeste rétroactif pour Manhattan , traduit de l'anglais par Catherine Collet, éd. Parenthèses, 2002, 320p.

au projet EPCOT, *Celebration* ne penche pas vers une architecture futuriste, où la technologie régule la vie des gens. Selon son concepteur, Peter Rummel, elle doit être atemporelle et non ancrée dans un lieu. De la même façon que Las Vegas, la *Main street* reproduit des modèles « coloniaux », « méditerranéens », « français » ou « victoriens ». Ces villes ne sont pas des parenthèses, elles inspirent de très nombreux architectes postmodernes et leur modèle s'exporte en Chine et dans les Emirats.

D'autre part, la façon de concevoir et de construire ce type de ville n'est pas sans rappeler la méthode aujourd'hui très répandue des promoteurs immobiliers pour construire les faubourgs des villes. Sur d'immenses zones, ils recourent à l'aplanissement des terrains, sur lesquels ils mettent en place une grille de pavillons monofamiliaux, délimités par des routes rectilignes. Une production en série, à moindre coût. Puis dès lors que les habitants recherchent plus de diversité, le paysage est à nouveau transformé artificiellement : collines, dépressions, descentes, virages, etc. créant une nature complètement artificielle. Ce modèle s'est exporté partout dans le monde, faisant de certaines zones comme Val d'Europe en Ile-de-France, des îlots parfaitement homogènes, tant par leur architecture inspirée du modèle haussmannien et des parcs d'attractions que par sa population.

#### ***Vers une évolution de Las Vegas : Du néon à l'écran***

La disparition du néon a transformé l'imaginaire et l'identité visuelle de Los Angeles plus profondément que l'aspect futile de la lumière ne le laisse paraître. Alors que les hôtels mythiques du Las Vegas des années 1940-1970 (The Sands, The Dunes, The Stardust) n'étaient que des hangars décorés et surplombés d'une énorme enseigne lumineuse qui les rendaient reconnaissables parmi tous, les écrans s'installent partout dans la ville de Las Vegas. C'est le récit en image qui prend le pas, comme l'illustre la mise en place du « Ceiling Show », dôme lumineux tapissé d'écrans à cristaux liquides. Ce dôme, à l'instar des panneaux lumineux à New York, diffuse en permanence de vrais spectacles, des images, du son, à l'échelle de la rue.



Le « Celling Show », élément éphémère, fait toutefois partie d'un système qui fournit un imaginaire englobant, qui produit un récit sur la ville. Les bâtiments, les constructions, les teasers participent d'un même mouvement : ils sont tous, dans leur diversité, un morceau du récit de la ville. Ensemble, ils constituent un élément d'identification et de distinction, censé retenir l'attention du spectateur. Infrastructures temporaires, elles n'ont pour rôle que de rendre le récit attractif et vivant. L'espace de vie devient espace de représentation. « Le Las Vegas des années 1990 a poussé ce phénomène à son paroxysme : si l'art de l'ingénieur signalait une certaine modernité architecturale, l'art de l'« imagineur » est définitivement un trope postmoderne »<sup>1</sup>.

Le storytelling<sup>2</sup> constitue aujourd'hui une des bases de la communication de nombre de villes. Dubaï a bâti sa réputation sur ces messages de « colonisation du réel par la fiction »<sup>3</sup> autour de ses quelques projets phares plus excentriques et originaux les uns que les autres. Afin de présenter les projets, la ville de Dubaï brouille les frontières entre fiction et réalité. La dernière campagne de communication du projet immobilier « Falconcity of Wonders » exauce les rêves d'un jeune garçon en lui permettant de visiter les uns après les autres, les monuments du monde entier. « Si la mythologie de Las Vegas et du Strip historique n'auraient pu voir le jour sans l'invention de la couleur et l'utilisation du travelling cinématographique, l'imaginaire de Dubaï s'est construit autour de ces deux autres instruments de mise à distance du réel que sont l'imagerie de synthèse et la vue aérienne ».

#### ***De la ville-néon à la ville « réelle »***

Même si Las Vegas continue à construire des casinos (The Circus Circus, The Excalibur) et à attirer des millions de touristes chaque année, elle s'accompagne d'une croissance démographique sans équivalent aux Etats-Unis. Aujourd'hui les programmes de construction résidentielle sur le *Strip* dépassent ceux des casinos. D'autre part, la ville de Las Vegas développe une politique d'ouverture au public familial. A partir du parc d'attractions, elle a su tirer parti des phénomènes d'engouement collectif et adapter son offre.

#### ***Une ville réaliste : quelles solutions face au manque de ressources ?***

Bien que ne véhiculant pas cette image, Las Vegas est aujourd'hui rattrapée par les mêmes problématiques que les autres villes. Ville du désert, elle est confrontée au manque de ressources qui dans les années à venir vont considérablement transformer ce territoire. Aujourd'hui, la nature et le réalisme rattrapent la ville de la fantasmagorie. Las Vegas connaît une croissance trop rapide par rapport à ses ressources en eau, comme nombre de

---

<sup>1</sup> cf. Didier Ottinger, commissaire de l'exposition *Dreamlands*, Centre Pompidou

<sup>2</sup> méthode utilisée en communication et marketing qui repose sur une structure narrative du discours qui s'apparente à celle des contes, des récits pour décrire un objet et accessoirement, le vendre.

<sup>3</sup> cf. Marc Augé, ethnologue français.

villes de l'ouest américain. Le lac qui avait été créé par le barrage Hoover est désormais à moitié vide. Face à cette situation, le projet d'installer un aqueduc reliant la ville à un endroit isolé du Nevada d'ici 2015 ne fait que décaler le problème dans le temps. C'est une recherche du mode de consommation et de vie qui doit être repensé. Ainsi, alors que l'eau est une ressource rare, elle est très peu chère et abondamment consommée à la fois pour la consommation des particuliers (un foyer moyen utilise 64300 litres d'eau par mois et ne paye que 36,64 dollars<sup>1</sup>) et pour les casinos-hôtels dont les fontaines ne s'arrêtent jamais, et dont les pelouses sont toujours abondamment irriguées.

Aujourd'hui, c'est Las Vegas qui en se développant à partir de casinos, et de l'industrie du jeu et en s'appropriant la fantasmagorie de Dreamland est résolument un modèle de ville post-moderne. En cela, elle a marqué le développement de nombreuses autres villes. Aujourd'hui la ville tire avantage de sa notoriété et entame une politique de reconversion en devenant un centre de congrès et en accueillant de musées.

Toutefois, le futur de cette ville se joue aussi dans la gestion des ressources. Face à la future pénurie aussi bien d'eau que de pétrole, la ville n'a pas anticipé son futur. La ville de la fête et du jeu va-t-elle se réveiller avec la gueule de bois ?

**Pauline Malet**

## Bibliographie

- BENJAMIN W., « *Paris, capitale du XIXe siècle* », trad. Jean Lacoste, Paris, Éditions du Cerf, 2000.
- KOOLHAAS R., « *Delirious New York* », New York, Thames & Hudson, 1978; éd. française: *New York délire*, trad. Catherine Collet, Marseille, Parenthèses, 2002.
- LE GALÈS P., « *Le retour des villes européennes, sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance* », Presses de Sciences Po, 2003.
- ROWE C. et KOETTER F., « *Collage City* », The Massachusetts Institute of technology press, Cambridge, 1984, 192 p.
- SCOTT BROWN et IZENOUR, « *L'enseignement de Las Vegas, ou le symbolisme oublié* », Venturi, traduit de l'anglais par Pierre Mardaga, retraitage de la 2<sup>e</sup> édition en mars 2007, éd. Mardaga, Belgique.

---

<sup>1</sup> Launce Rake, responsable du programme Progressive Leadership Alliance of Nevada.



## **6. LE GRAND TORONTO : allier l'impératif de démocratie locale et l'attractivité économique, quelle gouvernance pour quels acteurs ?**

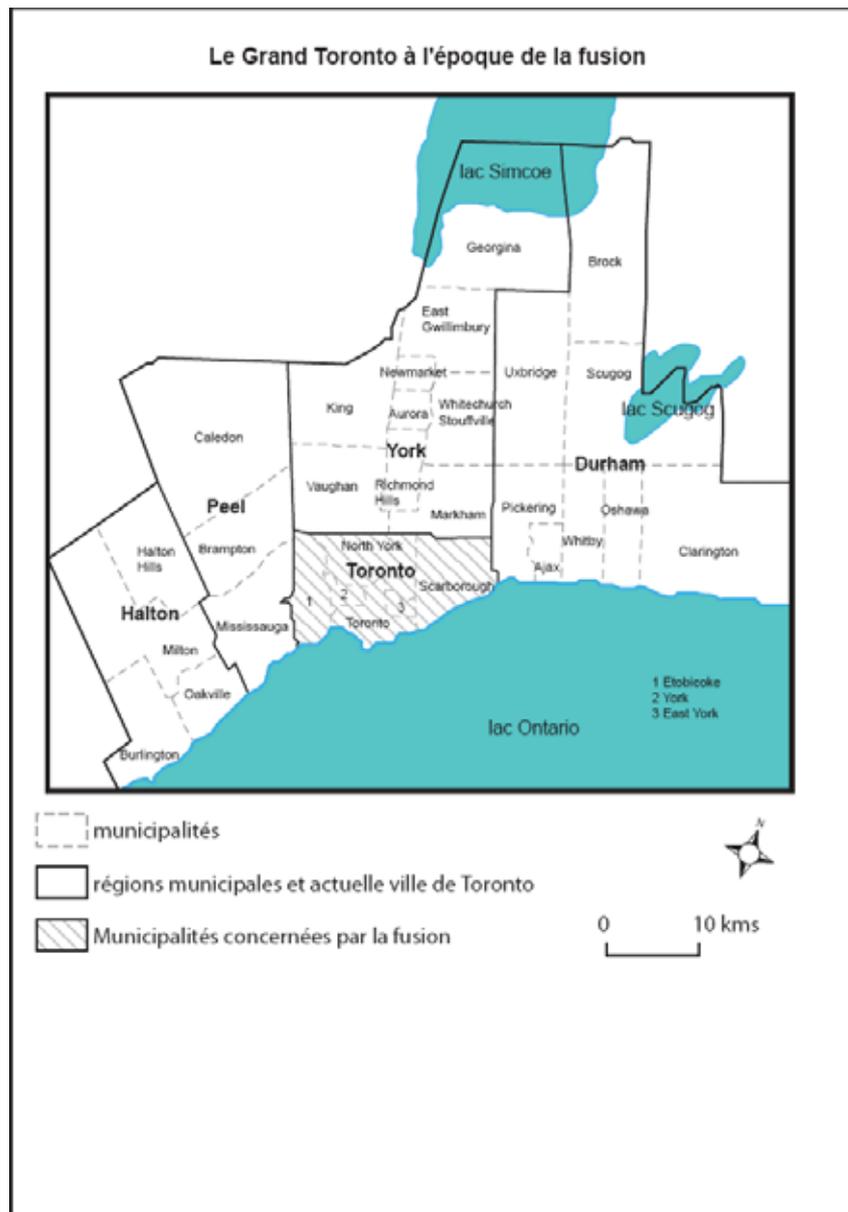
S'interroger sur l'évolution des villes dans les années futures, c'est nécessairement mettre en exergue un triple défi : le défi démographique, le défi économique et le défi du développement durable tant les territoires métropolitains sont le cœur de ces réflexions. Le cas torontois interroge à bien des égards ces trois défis. Nous centrerons cependant notre analyse sur deux d'entre eux, le défi économique et le défi démocratique qui peuvent parfois se concilier mais parviennent également à s'annuler.

De fait, le dépassement progressif des frontières administratives des grandes villes et le développement des banlieues à leur proximité est un constat relativement ancien qui ne cesse cependant d'être renouvelé dans ses conséquences. De toute évidence, ce phénomène n'a pas des conséquences simplement géographiques mais, bien au contraire, éminemment économiques et politiques. En premier lieu, les métropoles modernes sont caractérisées par le fait que la civitas, territoire où s'exerce la citoyenneté, en l'espèce locale, ne correspond plus à l'urbs, espace de la ville, bien plus vaste. Les citoyens habitent bien souvent dans une ville, travaillent dans une autre, font leurs courses dans une troisième voire exercent un loisir dans une quatrième. Ils ne perçoivent d'ailleurs nullement le franchissement de plusieurs frontières municipales ayant l'impression d'appartenir à un ensemble plus vaste, fonctionnant comme une unité.

Il n'en demeure pas moins cependant que d'un strict point de vue politique, des frontières persistent entre les différentes communes justifiant des politiques municipales multiples et parfois non coordonnées. Les citoyens de la métropole font ainsi les frais de rivalités d'élus et de pouvoirs et n'ont que peu de possibilité de changer la donne en ce que leur seul lieu d'affirmation locale demeure leur ville de résidence. Ce modèle, mis en lumière par l'expression démocratie du sommeil, se révèle incapable de répondre aux exigences modernes d'évolution politique des métropoles tout comme il mine leur développement économique entravant la mise en place de politiques de développement structurées et coordonnées.

Les métropoles contemporaines sont ainsi face à un double impératif en terme de gouvernance. Il s'agit à la fois de donner plus d'unité à cet ensemble hétérogène socialement et économiquement que constitue leur territoire sans pour autant aboutir à l'émergence d'un monstre administratif, ingouvernable et incontrôlable par les citoyens par le biais du processus démocratique. Économiquement, le processus est tout aussi complexe puisque certaines théories estiment que la concurrence notamment fiscale entre

municipalités est un élément nécessaire du dynamisme métropolitain, nous renvoyons ainsi aux écrits de Tiebout, tandis que d'autres défendent la nécessité d'avoir une politique coordonnée vis-à-vis des investisseurs pour parvenir à une attractivité globalement plus forte et une croissance mieux répartie.



Dans un tel contexte, une analyse précise du cas torontois qui fut longtemps cité en exemple en terme de gouvernance urbaine et qui connut dans les années 1990 une remise en cause de son modèle au nom d'une vision néolibérale de la gestion métropolitaine, aboutissant à un fusion communale, semble s'imposer en ce que les évolutions anciennes et actuelles de cette

métropole traduisent les tâtonnements nombreux des différents acteurs intervenants dans les questions de gouvernance urbaine.

Toronto cristallise ainsi, au travers de son histoire, les contradictions entre nécessaire attractivité économique et non moins essentiel respect de la démocratie locale tout en posant avec acuité la question des acteurs devant prendre en charge la gouvernance métropolitaine et devant être pris en compte dans sa mise en place. L'histoire de Toronto synthétise, en effet, l'opposition entre plusieurs manières de concevoir l'espace métropolitain, les contradictions des exigences de la métropole moderne.

Cette analyse passe par une présentation de la métropole torontoise et de son organisation passée et actuelle (I) puis de la fusion en cernant les enjeux et critiques (II), puis d'un rapide bilan ainsi que d'une réflexion sur les problématiques actuelles axée sur des entretiens récents avec les différents acteurs locaux et provinciaux intervenants dans la gouvernance métropolitaine à l'étude afin de mieux comprendre les problématiques actuelles (III).

### *Toronto, une métropole en expansion*

#### **Une croissance économique et démographique soutenue, aux fortes implications spatiales**

L'agglomération de Toronto constitue la capitale économique du Canada. Depuis les années 1950, elle a affirmé sa suprématie sur sa rivale Montréal. Son leadership dans la hiérarchie urbaine canadienne ne souffre aucune contestation ; siège de la bourse et des principales banques du pays (Bank of Montreal, Scotiabank, Royal Bank of Canada, etc.), la ville concentre les activités de services aux entreprises et de consulting ainsi que les métiers à haut commandement, représentant ainsi une métropole essentielle dans le maillage nord américain. Par ailleurs, Toronto est la capitale de la Province de l'Ontario, siège du parlement et de la plupart des administrations provinciales, offrant ainsi un panorama économique diversifié.

Le dynamisme de la ville va de pair avec une croissance démographique exceptionnelle. L'agglomération regroupe en 2006 plus de 5 millions d'habitants soit un peu moins de la moitié des Ontariens. Cela situe Toronto au rang de 5<sup>ème</sup> métropole d'Amérique du Nord, derrière New York City (plus de 18 millions d'habitants), Los Angeles, (environ 12 millions d'habitants), Chicago (plus de 8 millions) et Philadelphie (plus de 5 millions)<sup>1</sup>.

Pendant la période intercensitaire, la ville a connu une hausse de la population de 9,2% soit plus que la moyenne nationale (aux alentours de 4%) renforçant ainsi sa position au sein d'un Canada à 91% urbain. C'est 120 000 nouveaux habitants qui viennent y demeurer chaque année. Ces données exceptionnelles s'expliquent par de fortes migrations intra et interprovinciales en direction de la ville-centre et de sa périphérie mais surtout par une importante immigration. En effet, plus des deux tiers des flux

---

<sup>1</sup> US metropolitan Census et statcan, les chiffres donnés par la suite viennent également de statistics Canada.

migratoires à destination du Canada se concentrent sur Toronto. Dès lors, si le Canada reste fortement marqué par le phénomène migratoire, Toronto y fait figure de catalyseur comprenant une considérable population d'origine étrangère.



DownTown Toronto vu du lac Ontario, le cœur économique du Canada (septembre 2004)

Cette double croissance a d'importantes conséquences spatiales en ce qu'elle correspond à une dynamique ancienne qui a perduré de nos jours avec une intensité variable. De fait, depuis sa première délimitation en 1835, la ville n'a cessé de grandir, s'étalant le long du lac Ontario sur plus de 60 kms, devenant une agglomération multipolaire dont la gestion s'avère délicate et complexe. Les réflexions nombreuses et anciennes sur la gouvernance torontoises se voulaient ainsi une réponse administrative et politique à cette croissance considérable.

### **Une agglomération sur trois niveaux**

L'agglomération est organisée en trois échelons distincts : métropolitain, supracommunal et communal. L'aire métropolitaine est ainsi constituée administrativement d'un certain nombre de communes regroupées au sein du GTA ou Greater Toronto Area, institution qui fut d'abord issue de cercles de réflexion politique avant de voir officiellement le jour en 1988 par la création d'un bureau du GTA. S'étendant sur une superficie de plus de

7000km<sup>2</sup> (soit la quasi moitié de l'Ile de France et environ 1% de l'Ontario), le GTA rassemble trois catégories de villes, outre Toronto, réparties en cercles concentriques : on trouve ainsi des communes comme Mississauga Brampton, Vaughan, Richmond Hill et Markham qui connaissent une forte croissance sous l'impulsion du cœur économique torontois. Il s'agit de pôles de croissance secondaire qui dépassent progressivement le simple statut de banlieue.

A mesure que l'on s'éloigne de la ville-centre subsistent des villes qui bénéficient d'une certaine autonomie économique suffisante pour nuancer une intégration métropolitaine complète, comme Burlington, Oakville, Newmarket, Whitby et Oshawa. Vient enfin, dans la périphérie du GTA, un anneau de villes agricoles de Halton Hills à l'ouest à Clarington à l'est en passant par Georgina et Brock au nord. Malgré son caractère important pour le développement de l'agglomération, le GTA reste, pour l'heure, doté de peu de prérogatives en terme d'aménagements. La Province a longtemps craint, en effet, de faire émerger une entité trop puissante, pouvant contester ses décisions par son poids économique et démographique, si elle lui conférait de nombreuses responsabilités. Dès lors, il existe une inadéquation entre l'échelle administrative de gestion de l'agglomération de Toronto et l'échelle métropolitaine. Le GTA, échelle possible de gestion des problèmes métropolitains et, à long terme, du développement de l'agglomération reste une coquille vide, privée de contenu pour des motifs essentiellement politiques.

Entre l'échelle métropolitaine et l'échelle communale existe, pour les communes entourant la ville-centre, un échelon intermédiaire plus ancien, datant des années 1970, constitué de regroupements de communes. Au nombre de 4 (Halton, Peel, York et Durham d'ouest en est), ces regroupements ont des compétences diverses, fruits d'arrangements politiques différents entre les communes. Ils sont généralement chargés d'harmoniser les politiques urbaines des communes concernées en prenant notamment en charge l'adduction d'eau potable et le retraitement des eaux usées, la gestion des routes importantes, la collecte et le traitement des ordures ménagères et étant dotés de quelques prérogatives sur le plan social. Ainsi, s'il n'existe pas de gestion concertée pour la métropole entière, il existe cependant des tentatives plus limitées à une échelle plus grande. Ces tentatives sont le résultat d'une politique provinciale destinée à permettre de structurer la croissance de Toronto.

**L'actuelle Toronto ne fait partie d'aucun regroupement communal puisqu'elle est issue de la fusion de six communes** (Scarborough, York, East York, North York, Etobicoke et la première ville de Toronto) auparavant regroupées de manière similaire au système intercommunal des villes périphériques. En effet, jusqu'en 1998, on comptait 5 groupements de communes, les 4 précédemment cités et Metropolitan Toronto, datant de 1953, dont l'organisation avait servi de référence pour l'établissement des autres regroupements de l'agglomération. La proche banlieue de Toronto a donc connu très tôt la mise en place d'un outil de coopération intercommunal

cherchant à harmoniser les politiques publiques dans un certain nombre de domaines. Il existait ainsi un échelon communal élu, puis un échelon supra-communal à vocation technique dont les membres étaient issus des conseils municipaux. Ce n'est que dans les années 1980 que ces conseillers furent finalement élus.

**Or avec le City of Toronto Act, la Province met fin à l'existence de l'échelon intermédiaire et des communes par la création d'une megacity prenant le nom de la ville-centre originelle, Toronto.** Cette décision ne saurait être le fruit du hasard. Il convient de voir qu'elle est la résultante d'un ensemble de facteurs ayant conduit à une remise en question de l'organisation administrative de l'ensemble de l'agglomération ainsi que de la relation communes/communautés de communes/Province.

*La fusion : un projet complexe cristallisant les divergences de vues sur le statut des métropoles.*

**La fusion s'inscrit dans un contexte de réorganisation des modes de gestion de l'Ontario**

L'arrivée au pouvoir, au niveau provincial, des Conservateurs en 1995 a fortement influencé ces mutations. Ces derniers avaient en effet fait campagne sur le thème des réductions d'impôt par la mise en place d'une politique plus performante et économe. Ils se trouvent alors dans la nécessité de réaliser des économies d'un montant de 6 milliards de dollars canadiens sur un budget global de 56 milliards. Mike Harris, leader conservateur devenu premier ministre constitue ainsi la figure clé de cette réorganisation qu'il va orchestrer au gré de sa volonté de tenir ses engagements de campagne.

Dans un premier temps, les Conservateurs cherchent à atteindre l'objectif des 6 milliards par le biais de réductions drastiques du budget provincial notamment par des coupes sur les programmes sociaux et culturels. De fait, ils laissent ainsi aux communes, avec lesquelles la Province gère initialement les aides sociales, le soin de compenser financièrement ce désengagement. Ces actions se révèlent insuffisantes pour parvenir aux économies recherchées tandis qu'elles provoquent l'ire des élus locaux. Ceux-ci sont en effet hostiles à une politique menant à terme à une augmentation conséquente de leur budget pour compenser le retrait de la Province.

La bataille se place ainsi dans une perspective financière et politique, les partis ayant perdu les élections provinciales de 1995 (notamment les Libéraux et le NDP (New Democratic Party, parti de gauche)) s'employant à miner l'action des Conservateurs par une résistance passive. L'organisation du Canada, fortement décentralisée, conférant aux communes d'importantes prérogatives, elles sont des acteurs de premier ordre dans la gestion de nombreux programmes. Les Conservateurs semblent dans l'impasse puisque la cogestion Province/communes paraît mise à mal.

Le blocage institutionnel les entraîne à rechercher un autre moyen de tenir leurs engagements. Ils mettent alors sur pied une vaste opération de

transfert (ou downloading) visant à mettre un terme à la cogestion. L'objectif affiché est d'assurer une gestion plus efficiente des programmes publics en faisant en sorte qu'un même échelon administratif soit en charge de la gestion et du financement d'un programme plutôt que de laisser en place le système actuel faisant de la Province et des communes les cogestionnaires et cofinanceurs de la majorité des programmes. En parallèle, la Province pourrait ainsi réaliser ses modifications budgétaires sans encourir la moindre fronde de la part des communes.

Une commission chargée de proposer divers scénarii de transferts est instituée. Le rapport qu'elle remet n'est cependant pas suivi à la lettre par M. Harris qui propose un transfert ne respectant qu'imparfaitement la volonté de simplification de financement et d'efficacité de gestion affirmée initialement. Présentée comme neutre financièrement aux communes et aux contribuables, cette initiative de transfert conduit cependant à alourdir le budget communal sans que la Province parvienne pour autant à atteindre les 6 milliards d'économies.

La situation est sensiblement délicate pour Metropolitan Toronto et l'ancienne ville-centre qui voient leur budget augmenter fortement à raison d'une hausse prévue de 378 millions de dollars canadiens. La ville est davantage concernée par les programmes sociaux puisque les populations défavorisées sont nombreuses dans le down-town. Or ces programmes sont entièrement transférés aux communes. Les conservateurs doivent ainsi revoir leur copie sous peine d'affaiblir le cœur économique de la Province. Cependant au gré de négociations nombreuses et de réajustements, on ne parvient pas à améliorer de manière nette la situation financière de la ville-centre. La province engage alors une réflexion sur l'avenir même tant de Metropolitan Toronto que de la ville-centre qui aboutit au projet de fusion.

### **La fusion : adapter la ville aux dynamiques économiques actuelles**

La fusion est, comme cela a été présenté supra, avant tout une affaire comptable. Reste cependant que les justifications proposées par les Conservateurs mettent l'accent sur un autre aspect de l'opération, la nécessité d'adapter le territoire d'une métropole aux dynamiques économiques mondiales.

De fait, M. Harris considère que la ville de Toronto ne répond plus aux exigences des investisseurs modernes. A l'étroit dans ses limites territoriales, la ville-centre manque d'attractivité, de combativité par rapport à ses concurrentes directes de l'espace nord américain. L'existence d'un échelon supra communal doté de prérogatives en terme d'aménagement et de gestion des infrastructures est tout autant problématique puisqu'elle tend à multiplier les pesanteurs administratives auxquelles doit faire face tout investisseur. Or la mondialisation met en concurrence les métropoles mondiales auprès des entreprises cherchant de nouvelles localisations pour accroître leurs activités. La complexité du mode de gestion de la ville-centre la pénalise fortement dans

la compétition mondiale selon les Conservateurs et constitue un frein à son développement.

Dès lors, il va s'agir d'adapter la ville aux contraintes économiques actuelles, de modeler un territoire nouveau destiné à rendre la nouvelle ville-centre plus attractive. La fusion correspond en effet à une tentative pour permettre aux communes concernées de réaliser des économies d'échelles en mettant en commun l'ensemble de leurs services et leurs personnels tout en rendant la nouvelle ville-centre plus séduisante auprès des investisseurs. Cette nouvelle entité leur offrira en effet un territoire plus vaste mieux administré puisque moins complexe et leur assurera des procédures simplifiées avec un interlocuteur unique.

Il va de soi que la fusion a aussi un intérêt politique majeur que les Conservateurs sont bien loin d'afficher avec la même force. En effet, la ville-centre avant fusion, la Toronto originelle constitue un bastion NDP que la fusion permettra de modérer en l'englobant dans un ensemble plus libéral.

### **Un projet contesté**

Il ne faudrait pas penser que la fusion fut l'objet d'un accord unanime entre les différents acteurs du Grand Toronto. De fait, de façon logique, les communes du Metropolitan Toronto s'opposèrent avec force à un projet qui remettait en cause leur existence même. L'une d'elles, Scarborough, déféra la décision provinciale devant un tribunal qui confirma la Province dans son bon droit. Il convient de comprendre, en effet, que les communes constituent certes un échelon majeur de la gestion du territoire canadien mais qu'en même temps, leur existence reste précaire, soumise au bon vouloir de la Province. Cette dernière étant la seule garante de l'existence des communes, il n'est nul obstacle juridique à la fusion.

Toutefois, l'opposition ne fut pas uniquement politique, axée sur des intérêts de pouvoir et d'équilibre de ceux-ci. John Sewell, ancien maire de l'ancienne Toronto mena une fronde plus directe mais aussi plus forte en remettant en cause les présupposés de Mike Harris. Autour de l'association Canadian For Local Democracy (C4LD) qu'il animait, M. Sewell s'engagea à démontrer que le projet de fusion non seulement serait source de dépenses supplémentaires (et par voie de conséquence qu'il ne créerait nul bénéfice pour la ville) mais qu'il serait la cause également non d'économies mais de déséconomies d'échelle de par la taille du nouvel ensemble. Sewell s'appuyait sur l'idée qu'une entité administrative aussi grande ne pourrait qu'entraîner un surcroît de bureaucratie et se révélerait à terme ingérable.

Outre sur des arguments économiques non dénués de fondements, la contestation de Sewell portait principalement sur un autre aspect du projet que montre le nom même de son association. Sewell estimait en effet que les citoyens seraient les premiers lésés de cette décision provinciale. La nouvelle entité séparerait les élus de leurs concitoyens par l'importance des tâches destinées à ceux-là. La gestion de la ville réclamerait en effet un temps considérable qui rendrait délicat tout contact aisé entre l'élue et sa base

électorale. Avec 45 élus pour 2,5 millions d'habitants (soit 1 élu en moyenne pour 56000 personnes), la démocratie locale serait fortement mise à mal. De nombreux citoyens craignaient que l'on ne privilégie par trop le global au dépend du local, la dimension économique de la ville à sa dimension sociale et démocratique. Dès lors, le ciment même de l'unité sociale et politique de la civitas serait mis à mal par la taille de la nouvelle polis.

Le combat de Sewell fut loin d'être anecdotique. **Toronto est marquée par une longue tradition de participation active des citoyens à la vie de leur cité, notamment ceux de la ville centre autour de ce qu'il est convenu d'appeler le réformisme municipal.** La fusion fut l'occasion de manifestations nombreuses (notamment sur la rue Yonge, artère principale de la ville) et d'une réelle contestation de la vision des conservateurs pour qui la « valeur d'échange » d'une ville (plus importante aux yeux des intérêts économiques) prime sur la « valeur d'usage » (qui concerne davantage les usagers des espaces urbains). Ainsi un referendum illégal sur le projet fut organisé qui donna une nette victoire au non. Les citoyens exprimèrent donc à l'époque leur attachement aux institutions en place et leur inquiétude face à l'avenir programmé, même s'il convient de nuancer ce constat en montrant que les habitants des 5 villes de banlieue furent moins mobilisés et rêtifs<sup>1</sup>.

Ce front du refus comptait cependant une absence notable. Metropolitan Toronto se tint en effet à l'écart du débat. De fait, ses responsables craignaient à l'époque une régression dans la méthode de gestion de la ville au travers de la suppression de l'échelon supracommunal au profit d'un retour aux communes des prérogatives de ce dernier. Aussi, ils étaient prêts à soutenir tout projet qui assurerait la continuité de gestion, y compris le projet de fusion.

La fusion met ainsi aux prises deux conceptions de la métropole. L'opposition Sewell/Harris n'est pas simplement la querelle entre deux hommes aux ambitions et visions contraires, elle symbolise davantage l'affrontement entre le réformisme municipal issu des années 1970 et une vision plus libérale de la gestion des villes. Les conservateurs privilégiaient, dans leur approche, ce que l'on désigne par la « *valeur d'échange* » de la ville (en d'autres termes, ce qu'elle apporte aux investisseurs, aux milieux financiers, à ceux qui y travaillent), tandis que leurs opposants mettaient en avant « *la valeur d'usage* » (qui avantage les usagers de la ville, ceux qui y vivent). Au cours des années 1990, le réformisme municipal, qui avait notamment conduit à une fiscalité plus lourde pour les entreprises et plus légère pour les ménages, est ainsi remis en cause par une philosophie d'inspiration néolibérale où priment les notions de compétitivité, d'attractivité fiscale du territoire et d'incitations financières.

---

<sup>1</sup> Voir Boudreau, J.A. et R. Keil. (2006).

### *Après la tempête, quel bilan ?*

#### **Des lendemains qui déchantent...**

En dépit de l'opposition farouche d'une partie de la population et de certaines communes, le 17 décembre 1997, après un long débat, le City of Toronto Act ou bill 103 est inclus dans la législation provinciale, après avoir été voté en avril de la même année.

D'une part force est de constater que **les économies budgétaires tant promises furent loin d'être réalisées** aussitôt : dès la première année, la nouvelle Toronto s'est endettée à hauteur de 200 millions de dollars canadiens prêtés à taux zéro par la Province (il s'agissait notamment de faire face à des surcoûts liés à l'harmonisation de la grille de rémunération des employés des six communes). A l'époque, il importait tant aux autorités provinciales qu'aux autorités municipales de donner à voir la réussite de l'opération, ce qui explique la remarquable facilité avec laquelle Mel Lastman, premier maire de la nouvelle ville, put obtenir ces financements.

De fait, les divers rapports et analyses avaient omis les importants coûts de transition que ne manquerait pas d'occasionner l'opération non seulement en termes de création de nouvelles infrastructures (nouveaux bâtiments, etc.) mais aussi d'alignement de salaires (chaque commune pratiquant avant une rémunération propre). La nouvelle municipalité se trouve ainsi face à des dépenses imprévues qui ne sont nullement compensées par les économies envisagées.

Le budget de la ville a augmenté en moyenne de 200 millions de dollars canadiens par an passant de 5,6 milliards de dollars canadiens en 1998 à plus de 7,8 milliards aujourd'hui. Parallèlement, la ville a embauché sur la même période plus de 3 500 nouveaux employés pour fonctionner correctement. Sa dette a fortement crû, s'élevant aujourd'hui à plus de 2,3 milliards de dollars canadiens<sup>1</sup>. Les économies et réductions de coûts de fonctionnement prévues ne sont donc pas au rendez-vous.

Il faut notamment y voir le résultat de la volonté du nouveau maire, David Miller, élu en 2003 de réinvestir fortement dans les infrastructures de la ville, mettant un terme à la restriction des investissements publics de l'ère précédente. Toronto est certes plus attractive auprès des investisseurs mais pêche encore par **une structure administrative inadaptée à sa nouvelle dimension. La nouvelle Toronto est d'une certaine lourdeur administrative, chaque séance du conseil municipale tient ainsi sur plusieurs jours** avec un ordre du jour de plus de mille pages.

---

<sup>1</sup> Ces chiffres proviennent du site de la ville ainsi que de divers articles du Toronto Star accessible sur internet [www.thestar.com](http://www.thestar.com) un article du 6 août 2007 de Paul Moloney est assez détaillé sur la question.

### **Le dilemme local/global n'est qu'en partie réglé**

La crainte des soutiens de C4LD imposa aux nouveaux élus de veiller à garder une forte proximité avec les habitants de la nouvelle commune. A cet effet, des conseils de communauté furent établis pour que les citoyens puissent interpeler directement leurs élus sur divers problèmes.

Reste que la situation demeure délicate à bien des égards. Les élus doivent en effet gérer une double problématique, être présent localement et internationalement, ce qui rend leur mandat extrêmement complexe. Le maire de la ville de 2003 à 2010, David Miller a cherché à mettre l'accent sur cette double exigence sans toutefois toujours parvenir à la rendre réelle. Son élection marque cependant un tournant dans la lutte entre réformisme et néolibéralisme. Figure de gauche, David Miller a restauré une certaine forme de réformisme et tâché de renouer le lien élus/citoyens. Toutefois, il ne s'agit pas d'un retour aux sources en ce que le réformisme de Miller conjugue démocratie locale et compétitivité économique sans les opposer, et tente de concilier intérêts locaux et intérêts économiques.

Il faut en effet comprendre que les milieux d'affaires, par le biais du Toronto Board of Trade, ont fini par émettre de fortes réserves sur les conséquences de la politique des Conservateurs, rejoignant progressivement les positions réformistes les moins radicales pour privilégier une politique d'investissement en ville. Miller a su apparaître comme une figure de rassemblement autour d'une vision assagie du réformisme.

Son discours mêle références au respect de l'utilisateur, au bien être des habitants mais aussi à la compétitivité du territoire et l'attractivité de la ville en une synthèse souvent déroutante pour les réformistes radicaux. En apparence, la dualité est résolue par un discours consensuel mais en réalité le réformisme initial s'est fortement modifié.

**La démocratie locale est cependant restée centrale dans le fonctionnement de la ville.** En 2003, des conseils de communautés (community council) ont été institués. Ils sont chargés d'être le lieu d'expression des habitants des différents quartiers de la ville et de discussion avec les autorités municipales. Ils n'ont certes aucun pouvoir ni aucune compétence particulière mais leur consultation avant tout projet permet une approche plus participative et le maintien du lien entre élus et habitants. Il est de surcroît intéressant de noter qu'au nombre de 4, ils reprennent pour 2 d'entre eux les limites des anciennes communes.

**La fusion n'est finalement pas parvenue à offrir une solution satisfaisante aux défis de Toronto parce que si elle n'a pas mis à mal la démocratie locale, elle a créé un monstre administratif peinant à être efficient et peu aisé à manier.**

### **Une gouvernance à inventer ?**

La fusion n'est qu'une réponse possible et partielle aux problèmes de gouvernance que rencontre Toronto comme nombre de métropoles similaires.

Il n'est pas sûr aujourd'hui que la ville soit plus attractive ou que sa gestion soit plus efficiente en ce que l'augmentation du périmètre d'action n'a pas correspondu à la taille de l'agglomération. Toronto conserve des banlieues. De fait, des stratégies non coopératives se mettent en place entre les villes périphériques et la ville-centre ainsi qu'entre les villes périphériques elles-mêmes. **Il semble irréaliste de vouloir créer une ville de 5 millions d'habitants tant il existe un seuil où la gestion efficiente est impossible.**



Le GTA, un territoire englobant de nombreux espaces ruraux ici aux environs de Whitechurchstouffville (juillet 2009)

Envisager un GTA doté de prérogatives importantes en termes d'analyse, de planification et de coopération d'infrastructures et économique pourrait apparaître comme une solution intéressante mais à bien y réfléchir, le découpage actuel très disparate et parfois peu pertinent amène là encore à se poser la question de l'échelle d'analyse des métropoles. Le GTA est une échelle bâtarde à bien des égards, il est à la fois trop petit pour incarner une aire économique torontoise qui s'apparente de nos jours à la région du Golden Horse Shoe le long des rives canadiennes du lac Ontario, mais aussi trop vaste pour cerner uniquement le territoire dense de l'agglomération torontoise dont les besoins sont sensiblement similaires entre communes concernées. On le voit mal devenir dans ces conditions une échelle idéale pour gérer la métropole si tant est que cette échelle existât.

Par ailleurs, **la Province et nombre d'acteurs locaux sont réticents à entrer à nouveau dans la querelle de la gouvernance métropolitaine. Il existe un besoin criant d'une meilleure gestion des problématiques métropolitaines, en termes de transport notamment pour parvenir à offrir un territoire plus homogène et structuré.** Reste qu'échaudée par l'expérience de la fusion qui l'a pour longtemps affaiblie et décrédibilisée auprès des communes, la Province ne souhaite pas initier un nouveau big bang territorial. Elle a choisi une approche plus subtile, peut-être, à long terme, plus efficace en intervenant par la loi dans des domaines très précis (transports, planification urbaine, protection de l'environnement, etc.) de manière à orchestrer progressivement un développement plus structuré de l'agglomération. Elle cherche ainsi à mettre de côté la question du périmètre (pour chaque question un périmètre différent est envisagé) mais aussi des acteurs en prenant sous sa coupe nombre de questions qu'elle gère après consultation.

S'agit-il d'une insertion progressive en vue d'imposer un jour un outil de gouvernance métropolitaine quand certains obstacles politiques auront disparu à une échelle pour l'heure indéfinie ou bien d'une volonté de mener à bien quelques projets sans aller plus avant dans la construction politique d'un ensemble métropolitain ? Peu de fonctionnaires sont à même de fournir des éléments de réponse. Reste un constat, contrairement à ce que tendait à penser le new regionalism, **la gouvernance métropolitaine n'est pas endogène, issue de la réflexion puis de l'action des acteurs locaux, elle demeure une création exogène impulsée par une échelle administrative supérieure.** Dans le cas torontois, c'est bel et bien la Province qui détient les clés de la future gouvernance métropolitaine et non Toronto qui peine à dépasser une vision très égoïste de son développement.

Depuis les années 1950, l'agglomération torontoise a fait l'objet de multiples tentatives pour instaurer une gouvernance soucieuse de mieux gérer son développement. Certaines opérations furent assurément plus réussies que d'autres permettant de concilier attractivité et démocratie locale. Aujourd'hui, l'aire métropolitaine conserve une partie de ses faiblesses structurelles ce qui indique nettement que beaucoup reste à faire. Mais, plus encore, le cas torontois interroge le modèle métropolitain, on ne peut repousser indéfiniment les limites des métropoles que ce soit pour analyser leur développement, pour les gérer ou pour planifier leur évolution. Cependant, parallèlement ces mêmes limites des métropoles sont encore à trouver et imposent de se demander si, à court terme, il ne faut pas privilégier une approche sectorielle délimitant des périmètres différents.

**Guillaume Poiret**



**EUROPE (S)**



## 1. MANCHESTER : *shrinking city* et renouveau urbain

Le monde connaît aujourd'hui une période de forte croissance urbaine : depuis 2008 et pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, les citadins sont plus nombreux que les ruraux. Face à ce phénomène massif, on pourrait penser que la quasi-totalité des grandes villes sont soumises à un même phénomène d'expansion, de croissance démographique. À y regarder de plus près cependant, on s'aperçoit que nombreuses sont les agglomérations qui dérogent à cette règle : plus de 450 villes de plus de 100 000 habitants ont ainsi perdu plus de 10% de leur population depuis 1950<sup>1</sup>.

Les villes de ce type sont donc loin d'être des cas particuliers, elles sont désignées en Anglais sous le terme de « *shrinking cities* » : il s'agit de « *villes qui rétrécissent* », parfois également appelées « *villes en déclin* ». Cette situation est généralement considérée comme un problème : les méthodes de gestion des villes, les réseaux ou les structures économiques sont conçus pour des villes stables ou en croissance. Une ville qui décroît soulève de nombreuses questions, auxquelles il n'est pas toujours aisé de répondre.

Un exemple particulièrement pertinent de *shrinking city* est celui de la ville de Manchester. Bien qu'ayant une histoire unique à maints égards, la troisième ville du Royaume Uni a été confrontée à un phénomène de déclin démographique typique à beaucoup d'agglomérations. Des années 1930 à la fin du XXe siècle, la population de la ville n'a cessé de décroître, aussi bien en ce qui concerne le centre-ville, le district même de Manchester (la *City of Manchester*), qu'au niveau plus général de l'agglomération (le *Greater Manchester*).

Les tentatives des pouvoirs publics pour remédier à la situation sont également très intéressantes à analyser : elles ont été prises pour modèle par de nombreuses collectivités se trouvant dans la même position. Première « *ville industrielle* » du monde, Manchester a également été la première à souffrir de la désindustrialisation et à devoir trouver des solutions pour enrayer son déclin.

### ***Manchester : de la ville industrielle à la *shrinking city* : L'archétype de la ville industrielle***

Pendant des décennies, du début du XIXe siècle à la fin du XX<sup>e</sup>, Manchester a été considérée à raison comme l'archétype même de la ville industrielle. Historiquement, elle est la première ville à connaître l'industrialisation massive caractéristique de la révolution industrielle. Au milieu du XVIIIe siècle, Manchester n'est qu'une petite ville provinciale

---

<sup>1</sup> The New York Times *Kate Stohr "Shrinking City Syndrome", 5 février 2004.*

lorsque s'installent les premières usines de coton, qui constitueront bientôt l'industrie principale de la ville (surnommée pendant longtemps *cottonopolis*). Les fabriques textiles se multiplient rapidement pendant la première moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle : la production augmente à grande vitesse et est exportée dans le monde entier grâce à la proximité de Liverpool. Un réseau de canaux irrigue toute la région, tandis que les chemins de fer se développent à partir du deuxième tiers du XIX<sup>ème</sup> siècle. La première ligne ferroviaire de transport de voyageurs du monde est ainsi ouverte en 1830 entre Manchester et Liverpool.

La population de la ville de Manchester augmente à un rythme soutenu au cours de cette période : de 43 000 habitants en 1773, la ville atteint 80 000 habitants en 1801 puis 187 000 en 1831 (une augmentation de plus de 130% en trente ans). Vingt ans plus tard, en 1851, la population a encore augmenté de 70% et atteint désormais les 316 000 habitants<sup>1</sup>. Manchester, dont l'importance était très faible jusqu'au XVIII<sup>ème</sup> siècle, devient alors une agglomération d'envergure mondiale en termes économiques et démographiques. En 1900, Manchester compte 1 435 000 habitants et est la neuvième plus grande ville du monde ; elle est même la troisième plus grande ville non-capitale d'un Etat, après New York et Chicago<sup>2</sup>.

En tant que capitale industrielle, Manchester accueille une immense population ouvrière, qui travaille d'abord dans les usines de coton, puis dans les autres industries qui se développent dans la ville (une usine Ford s'implante par exemple dans le district industriel de *Trafford Park* en 1911). Afin de loger cette population ouvrière, des habitations de qualité moyenne voire médiocre sont construites de façon massive tout au long du XIX<sup>ème</sup> siècle, sans véritable planification. Certains quartiers de la ville deviennent de véritables taudis et concentrent les populations les plus pauvres.

C'est cette réalité que décrit Friedrich Engels en 1844 dans *La situation de la classe laborieuse en Angleterre* : « [...] nous dirons que la quasi-totalité des 350 000 ouvriers de Manchester et de sa banlieue habite dans des cottages en mauvais état, humides et sales ; que les rues qu'ils prennent sont le plus souvent dans le plus déplorable état et extrêmement malpropres, et qu'elles ont été construites sans le moindre souci de l'aération, avec l'unique préoccupation du plus grand profit possible pour le constructeur [...] »<sup>3</sup>.

Engels décrit ce qu'il considère comme le modèle, le prototype, de la ville industrielle. En parallèle à cette classe ouvrière, qui constitue la plus grande partie de la ville, se développe toutefois une population plus aisée, bourgeoise, vivant dans des quartiers qui lui sont dédiés. La création du journal *The Manchester Guardian* en 1830 ou l'ouverture de l'université de

---

<sup>1</sup> *shrinkingcities.com Manchester – Liverpool / Alan Kidd Timeline: Manchester 1750-2002*

<sup>2</sup> *Tertius Chandler, Four Thousand Years of Urban Growth: An Historical Census, 1987, St. David's University Press.*

<sup>3</sup> *Friedrich Engels, La situation de la classe laborieuse en Angleterre, 1844.*

Manchester en 1851 témoignent de cette évolution. Par ailleurs, le cœur du centre-ville devient un quartier commercial animé à la même époque.

***Désindustrialisation, destruction des emplois et déclin démographique.***

Au cours du XX<sup>ème</sup> siècle cependant, s'amorce un mouvement de désindustrialisation, qui en vient à transformer de manière progressive la ville industrielle rayonnante en une *shrinking city* en perte de vitesse et en crise économique et démographique. Dès la fin de la Première Guerre mondiale, l'industrie du coton est en déclin, alors qu'elle constituait le socle premier de l'industrialisation de Manchester. La concurrence étrangère est rude et la Grande Bretagne ne dispose plus de la même suprématie maritime que dans les décennies précédentes. La décolonisation et le délitement de l'Empire britannique ferment également petit à petit de nombreux débouchés pour cette industrie. Après la Seconde Guerre mondiale la crise industrielle s'amplifie et touche des domaines économiques de plus en plus nombreux.

Le phénomène s'accélère à partir de la crise des années 1970 qui affecte tous les pays occidentaux : les dernières industries ferment et licencient leurs derniers employés, la situation sociale se dégrade très fortement. Le « déclin » ou le « rétrécissement » de la ville a ainsi d'abord des causes économiques : les emplois disparaissent ce qui pousse les habitants à quitter l'agglomération. De 1971 à 1981, ce sont ainsi plus de 50 000 emplois à temps plein qui disparaissent<sup>1</sup>. De même, entre 1981 à 1996, certaines estimations indiquent que près de 56 000 emplois sont supprimés dans la municipalité de Manchester<sup>2</sup>. Le taux de chômage atteint 18,9% en 1995<sup>3</sup>. La baisse du nombre d'emplois industriels n'est pas compensée par le secteur des services ; la ville ne parvient pas à sortir de son passé industriel pour entrer dans un système économique tertiaire.

Du fait de cette crise économique sans précédent, la population de Manchester décroît très fortement durant toute la deuxième moitié du XX<sup>ème</sup> siècle. Alors que la municipalité de Manchester compte 766 000 habitants en 1931<sup>4</sup>, elle n'en regroupe plus que 422 000 en 2002<sup>5</sup>, soit une diminution de 45%. La disparition des emplois en centre-ville entraîne un départ important de population. L'agglomération en général, bien que soumise à la même tendance, souffre moins que le centre-ville (la municipalité de Manchester) : entre 1970 et 2000, le « *grand Manchester* » (*Greater Manchester*) perd 10 % de sa population<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> <http://www.shrinkingcities.com/index.php?id=22&L=1>

<sup>2</sup> Christopher Law Back to the inner cities ? Evidence from the English City of Manchester

<sup>3</sup> <http://www.shrinkingcities.com/index.php?id=22&L=1>

<sup>4</sup> [shrinkingcities.com](http://www.shrinkingcities.com) Manchester – Liverpool / Alan Kidd Timeline: Manchester 1750-2002

<sup>5</sup> [shrinkingcities.com](http://www.shrinkingcities.com) Manchester – Liverpool / Ed Ferrari, Anke Hagemann, Peter Lee, Nora Müller & Jonathan Roberts Statistical Data : Manchester/Liverpool

<sup>6</sup> [shrinkingcities.com](http://www.shrinkingcities.com) Manchester – Liverpool / Ed Ferrari & Jonathan Roberts Regrowth of a Shrinking City

Le déclin démographique de Manchester s'accompagne en effet d'un changement de structure de l'agglomération : alors que le centre, la *City of Manchester*, se vide, la périphérie de la ville est démographiquement stable ou ne décroît que faiblement. Il y a un mouvement de population fort vers la banlieue, et en particulier vers le sud de la conurbation de Manchester. L'attrait des « *suburbs* » est en effet très fort dans les années 1970, 1980 et 1990, du fait de la démocratisation de l'automobile et de la qualité supérieure des logements proposés dans ces zones. Les emplois tendent également à sortir du centre à la même période. La Ville de Manchester, au contraire, devient moins attractive. En plus de la perte de nombreux emplois, une politique de renouvellement urbain est mise en place des années 1950 aux années 1970 : les anciens quartiers insalubres de centre-ville sont détruits et remplacés par des logements sociaux de grande hauteur, qui se révèlent très rapidement peu attractifs et mal construits.

De 1954 à 1976, environ 90 000 habitations sont ainsi détruites en centre-ville par le *Manchester City Council* (conseil municipal de la Ville de Manchester), et 71 000 logements sont reconstruits selon des standards modernes<sup>1</sup>. Le quartier de Hulme est ainsi reconstruit en 1970, mais face à un vieillissement précoce du bâti et à des problèmes sociaux majeurs, les grands ensembles sont détruits en 1992 afin de permettre une nouvelle reconstruction.

Du fait de ces changements et de la baisse du nombre d'emplois, le centre-ville perd une grande part de son attractivité et accueille les populations qui ne trouvent pas les moyens de se loger ailleurs. De nombreuses populations immigrées s'installent en particulier dans certains quartiers. Chômage et problèmes sociaux s'accumulent dans des quartiers de plus en plus vides. De violentes émeutes éclatent au début des années 1980, comme dans le quartier de Moss Side en 1981 par exemple. Un cercle vicieux est enclenché à la défaveur du centre-ville. On estime ainsi qu'en 1991, près de 15 000 logements étaient vacants dans la municipalité de Manchester<sup>2</sup>.

### ***L'apparition de problématiques spécifiques au cas de la *shrinking city****

En plus d'être en proie à de graves problèmes économiques et sociaux partagés par de nombreuses villes (en particulier au Royaume-Uni) au cours de la crise des années 1970 et 1980, Manchester doit faire face à des problématiques spécifiques à sa position de *shrinking city*, de « *ville qui rétrécit* ».

Premièrement, **des quartiers qui se vident posent un certain nombre de problèmes concrets**. Ils perdent de leur vitalité, au niveau commercial par exemple : magasins, banques et entrepôts ferment petit à petit. De la même manière, certains établissements publics, tels que les écoles, sont progressivement moins nombreux. En outre, les nombreux logements vides

---

<sup>1</sup> *shrinkingcities.com Manchester – Liverpool / Alan Kidd* Timeline: Manchester 1750-2002

<sup>2</sup> *shrinkingcities.com Manchester – Liverpool / Ed Ferrari & Jonathan Roberts* Regrowth of a Shrinking City

fournissent des abris idéaux pour diverses activités illégales, en particulier en situation de crise sociale. Le contrôle social s'affaiblit, les habitants étant de moins en moins nombreux dans les différents quartiers du centre-ville.

Par ailleurs, **les infrastructures et réseaux deviennent plus difficiles à maintenir, à mesure que la densité de certaines zones urbaines diminue**. Les citoyens sont moins nombreux, mais sont toujours répartis sur une surface aussi grande. Le réseau de bus, par exemple, ne peut plus être financé de la même manière qu'auparavant, la « *base fiscale* » de la ville (les habitants payant des impôts à la collectivité) étant moins importante, alors que les besoins sont toujours pratiquement les mêmes. La privatisation des systèmes de transport en 1986 entraîne par ailleurs une nouvelle détérioration de la situation à Manchester, le nombre de passagers transportés par an déclinant de façon continue à partir de cette date<sup>1</sup>.

Un troisième problème majeur posé par la condition de *shrinking city* est celui de **l'inadaptation croissante des structures administratives à la nouvelle réalité démographique de l'agglomération**. La Ville de Manchester (*City of Manchester*), perd ainsi une part significative de son poids au sein de l'aire urbaine dont elle constitue le centre : en 1996 elle ne représentait plus que 19% de la conurbation de Manchester<sup>2</sup>. La défense de ses intérêts devient plus difficile par rapport à des banlieues de plus en plus importantes et comparativement plus riches.

Le même mécanisme a d'ailleurs pu être observé ailleurs, comme à Detroit, où le centre pauvre doit négocier avec une périphérie plus aisée (voir encadré). Les relations entre le *Manchester City Council* et le *Greater Manchester Council* doivent être réinventées, de nouveaux modes de travail doivent être élaborés. Le *Greater Manchester Council* a en effet vu son rôle prendre de l'importance au cours des années 1980 et 1990 : c'est à l'échelle du *Greater Manchester* que de nombreuses politiques gouvernementales ont été mises en place (*City Pride, Marketing Manchester*)<sup>3</sup>. Mais les relations entre cet échelon métropolitain et les différents *boroughs* (dont *Manchester City*) qui le constituent ont parfois été soumises à quelques tensions<sup>4</sup>.

### ***Solutions et stratégies de sortie de crise : le « modèle Manchester » Le choix du renouvellement urbain***

Face à cette situation critique, les collectivités locales administrant l'agglomération de Manchester ont décidé de s'engager dans la voie du renouvellement urbain et du volontarisme politique, sous la modalité de « *l'entrepreneuriat municipal* »<sup>5</sup>. Le choix effectué fut celui **d'enrayer le déclin démographique**. Il s'agit là d'un véritable choix, qui ne doit pas être

---

<sup>1</sup> *shrinkingcities.com Manchester – Liverpool / Ed Ferrari & Jonathan Roberts* Regrowth of a Shrinking City

<sup>2</sup> *Christopher Law* Back to the inner cities ? Evidence from the English City of Manchester

<sup>3</sup> *Jamie Weck & Kevin Ward* City of Revolution, Restructuring Manchester

<sup>4</sup> *Jamie Weck & Kevin Ward* City of Revolution, Restructuring Manchester

<sup>5</sup> *shrinkingcities.com Manchester – Liverpool / Philipp Misselwitz* Manchester City Profile

considéré comme allant de soi : les autorités allemandes, face au déclin de certaines villes d'Allemagne de l'Est après la réunification, ont par exemple parfois eu une démarche inverse, choisissant d'accompagner le rétrécissement de certaines agglomérations plutôt que de tenter de l'inverser (voir encadré). Les politiques menées à Manchester, très volontaristes, ont été considérées par de nombreuses collectivités comme un modèle à suivre.

La ville de Manchester a choisi le **renouveau urbain** : des quartiers entiers ont été reconstruits, changeant ainsi l'aspect de la ville. L'objectif était celui de la repopulation du centre et de la création d'une « *base de consommateurs* » solide<sup>1</sup>. L'idée était que la régénération urbaine pouvait s'étendre progressivement, quartier par quartier. A partir des années 1980 et 1990, le gouvernement central britannique met en place une série de programmes destinés à financer le renouvellement urbain. Manchester en profite et réalise d'importants travaux en centre-ville.

Le quartier de Hulme, déjà reconstruit dans les années 1970, est ainsi en partie détruit à nouveau en 1992 et reconstruit selon des principes plus modernes (bâtiments moins hauts, moins massifs, plus agréables à vivre), dans le cadre du programme *Hulme City Challenge*<sup>2</sup>. Certains bâtiments abandonnés sont également achetés par la municipalité et convertis en bureaux ou en appartements de type loft. Des constructions de prestige, destinées à marquer le territoire, sont réalisées à la même période. Dès 1986, une gare ferroviaire ayant perdu son importance est transformée en espace d'exposition, le *GMex (Greater Manchester Exhibition Center)*<sup>3</sup>. En 2000 est ouvert le *Lowry Centre*, dédié au théâtre et à l'art, et en 2002 l'*Imperial War Museum North*, construit par l'architecte Daniel Libeskind, est inauguré à Trafford, immédiatement à l'ouest du centre-ville<sup>4</sup>.

A partir de 1985, les anciens docks sont également réaménagés<sup>5</sup> : des logements de haut standing y sont édifiés et différents équipements sont ouverts au public. Enfin, un nouveau réseau de tramway est ébauché en 1992 avec la mise en service d'une première ligne, bientôt suivie par deux autres<sup>6</sup>. Ce choix du tramway a été pensé en fonction des spécificités de Manchester en tant que *shrinking city* : orientées des périphéries vers le centre, les lignes de tramway permettent aux résidents des villes de banlieue de rejoindre rapidement le centre-ville.

Faisant preuve d'un volontarisme à toute épreuve, les autorités publiques de Manchester ont même mis à profit un événement tragique et fortuit : la destruction d'une grande partie du cœur du centre-ville par une bombe posée par l'IRA en 1996 ! Le 15 juin 1996 une bombe de 1 500 kg

---

<sup>1</sup> Jamie Weck & Kevin Ward City of Revolution, Restructuring Manchester ...

<sup>2</sup> <http://www.shrinkingcities.com/index.php?id=22&L=1>

<sup>3</sup> *shrinkingcities.com Manchester – Liverpool / Alan Kidd Timeline: Manchester 1750-2002*

<sup>4</sup> <http://www.shrinkingcities.com/index.php?id=22&L=1>

<sup>5</sup> *shrinkingcities.com Manchester – Liverpool / Alan Kidd Timeline: Manchester 1750-2002*

<sup>6</sup> *shrinkingcities.com Manchester – Liverpool / Alan Kidd Timeline: Manchester 1750-2002*

explose en plein cœur de la ville, détruisant plus de 100 000 m<sup>2</sup> de bureaux<sup>1</sup> pour un coût dépassant les 700 millions de livres sterling (mais ne faisant aucun mort). Plutôt que de reconstruire à l'identique ce qui venait d'être détruit, la décision fut prise de redessiner entièrement la zone affectée. Un partenariat public-privé, nommé *Manchester Millenium Limited* fut créé pour le réaménagement des rues et bâtiments touchés.<sup>2</sup> Le plus grand centre commercial de centre-ville d'Europe, *Manchester Arnsdale*, fut ré-ouvert après agrandissement et reconstruction quelques mois plus tard.

### ***L'émergence de la « ville entrepreneuriale »***

Ce choix du renouvellement urbain s'est appuyé sur un mode d'action particulier, celui de la « *ville entrepreneuriale* »<sup>3</sup>. **La régénération du tissu urbain se fait en partenariat avec le secteur privé**, qui est fortement impliqué aussi bien dans le financement des projets que dans leur élaboration. Cette modalité d'action se développe dans le cadre des grands changements qui prennent place au Royaume-Uni dans les années 1980 en ce qui concerne les modes d'élaboration des politiques publiques. L'arrivée au pouvoir de Margaret Thatcher et de son gouvernement conservateur en 1979 engendre l'émergence de nouvelles modalités de financement des collectivités locales par le gouvernement central : celui-ci met en concurrence les collectivités les unes avec les autres, et alloue des fonds spécifiquement à celles qui ont les projets correspondant le plus aux attentes élaborées au niveau central. Le gouvernement se fait alors par contrat, par projet. Il est possible de noter au passage que ce mode de financement et de gouvernement s'est également développé en France, bien qu'avec un décalage temporaire. Selon Renaud Epstein en effet, l'Etat français a également choisi la voie du « gouvernement à distance » : il met en concurrence et finance les collectivités locales les plus coopératives.<sup>4</sup>

Bien que d'abord réticent à ce « *tournant entrepreneurial* », la municipalité de Manchester décide de collaborer à ce mode de fonctionnement à partir de 1987<sup>5</sup>. Les équipes du *Manchester City Council* ainsi que du *Greater Manchester Council*, bien que toujours travaillistes, sont composées à partir de cette époque d'un nouveau personnel politique, prêt à entrer dans le jeu du gouvernement afin d'obtenir les crédits nécessaires au financement de leur politique de renouvellement urbain. Des organismes regroupant acteurs publics et privés sont créés, comme le *MIDAS (Manchester Investment and Development Agency Serice)*<sup>6</sup>. Manchester, au contraire d'autres villes comme Liverpool par exemple, prend pleinement part aux programmes mis en place

---

<sup>1</sup> Jamie Weck & Kevin Ward *City of Revolution, Restructuring Manchester ...*

<sup>2</sup> Jamie Weck & Kevin Ward *City of Revolution, Restructuring Manchester ...*

<sup>3</sup> Jamie Weck & Kevin Ward *City of Revolution, Restructuring Manchester ...*

<sup>4</sup> Renaud Epstein, « *Après la territorialisation, le gouvernement à distance* » in VANIER M. (dir) *Territoire, territorialité, territorialisation : controverses et perspectives, 2009, Rennes : Presses Universitaires de Rennes.*

<sup>5</sup> *shrinkingcities.com Manchester – Liverpool / Alan Kidd Timeline: Manchester 1750-2002*

<sup>6</sup> Jamie Weck & Kevin Ward *City of Revolution, Restructuring Manchester ...*

par le gouvernement conservateur (puis travailliste après l'arrivée au pouvoir de Tony Blair en 1997) : *New Deal for Communities*, *City Pride*, etc<sup>1</sup>.

En outre, de nouvelles méthodes d'élaboration ou de mise en place des politiques publiques locales font également leur apparition dans les années 1990. L'évaluation *a posteriori* des politiques se développe par exemple à cette période. Un programme de *Comprehensive Performance Assessment* est ainsi mis en place pour évaluer la politique de la ville, l'« *Inner City Policy* ».

### ***Volontarisme, communication et transformation de l'image.***

Les réalisations concrètes destinées à revitaliser la ville de Manchester et à inverser son « *rétrécissement* » ont été accompagnées au cours des années 1990 et 2000 par un discours très fort, ayant pour but de faire changer l'image de la ville. Afin d'attirer investisseurs, entreprises et résidents potentiels, la perception de la ville a une importance capitale. Dans les termes de Jamie Weck et Kevin Ward, la transformation de la ville s'est accompagnée de « *récits de transformation* »<sup>2</sup>. Ces récits avaient un usage externe, mais également un usage interne : **l'image de la ville devait également changer pour les habitants de Manchester. L'enjeu était de la débarrasser de son image de cité industrielle en déclin, pour montrer qu'elle avait changé et allait à nouveau de l'avant.**

En plus de campagnes de communication classiques et d'un discours politique extrêmement volontariste, Manchester s'est appuyée sur des événements ou sur **la planification d'événements** pour changer son image. Le cas le plus emblématique est celui des deux candidatures de la ville pour l'accueil des Jeux Olympiques (de 1996 puis de 2000)<sup>3</sup>. Même si ces deux candidatures furent des échecs, le simple fait d'oser les présenter a été conçu comme une manière de montrer l'ambition de la ville. Ces candidatures avaient pour vocation de montrer le changement de dynamique à l'œuvre à Manchester. Cela a également été un moyen de mobiliser de nombreux acteurs publics et privés vers un but commun, et de souder la population derrière ses institutions publiques.

**Le sport, de manière générale, a été utilisé comme un outil de création ou de soutien d'une fierté locale** : les deux clubs de football de Manchester (*Manchester United* et *Manchester City*) sont ainsi deux des plus forts supports de l'identité mancunienne. À défaut d'obtenir l'organisation des Jeux Olympiques, Manchester a tout de même obtenu l'opportunité d'organiser les jeux du Commonwealth de 2002 : considérés comme une réussite, ils ont été le symbole d'un renouveau et ont prouvé la capacité de la ville à mettre en place un événement d'envergure internationale.

---

<sup>1</sup> Jamie Weck & Kevin Ward *City of Revolution, Restructuring Manchester* ...

<sup>2</sup> Jamie Weck & Kevin Ward *City of Revolution, Restructuring Manchester* ...

<sup>3</sup> Jamie Weck & Kevin Ward *City of Revolution, Restructuring Manchester* ...

### *Le rôle des cultures urbaines.*

En plus des mécanismes qu'elle a mis en place pour tenter de redynamiser l'agglomération, la ville de Manchester a su tirer avantage d'un phénomène dont elle n'est pas à l'origine : l'émergence de cultures urbaines extrêmement dynamiques. La situation de *shrinking city* n'a pas obligatoirement que des désavantages, elle peut aussi présenter des opportunités. La disponibilité de grandes réserves immobilières et foncières à des prix modérés (logements vacants, usines désaffectées, anciens entrepôts) a permis à une vie culturelle très dynamique de se développer<sup>1</sup>.

Premièrement, à partir des années 1970 et 1980, une scène musicale pop/rock d'avant-garde a émergé de façon particulièrement saillante à Manchester. Le mouvement musical « post-punk » (fréquemment appelé « *cold-wave* » en France) est né dans le nord de Manchester, au cœur des quartiers abandonnés par la population la plus aisée, au moment où la crise économique était la plus rude. La musique de groupes comme *10CC*, *Buzzcocks*, *The Stone Roses* ou surtout *Joy Division*, *New Order*, *The Smiths* et *Oasis* a fait le tour du monde (on a ainsi pu parler de véritable « *oasismania* » dans les années 1990, comme on avait parlé de « *beatlesmania* » trente ans plus tôt)<sup>2</sup>. Certains bars ou clubs musicaux, comme *The Hacienda*, ont également acquis dans les années 1980 une réputation d'envergure mondiale.

L'impact en termes d'image pour la ville de Manchester a été extrêmement important, notamment auprès des jeunes et des étudiants, qui ont afflué vers la ville<sup>3</sup>. Il est ici essentiel de souligner que ce sont les caractéristiques mêmes de la *shrinking city* qui ont rendu possible ce phénomène : la partie nord de Manchester (*Northern Quarter*) est devenue un véritable « *quartier culturel* » du fait de la présence de nombreuses friches industrielles vacantes et peu chères. L'« *industrie culturelle* » qui s'est développée à Manchester dans les années 1970 et 1980 a récupéré le patrimoine industriel délaissé : espaces de concerts, magasins de disques ou labels musicaux (*Factory Records* par exemple) se sont installés dans les espaces laissés vides par la crise économique et le déclin démographique<sup>4</sup>.

Bien que la municipalité de Manchester n'ait pas été à l'origine de ces phénomènes culturels, elle a tenté de les utiliser afin de travailler sur l'image de la ville. Des images de la scène musicale locale ont par exemple été utilisées lors des candidatures infructueuses de la ville pour l'accueil des Jeux Olympiques<sup>5</sup>. Il faut toutefois noter que la ville de Manchester, à l'inverse

---

<sup>1</sup> <http://www.shrinkingcities.com/index.php?id=22&L=1>

<sup>2</sup> <http://www.shrinkingcities.com/index.php?id=22&L=1>

<sup>3</sup> <http://www.shrinkingcities.com/index.php?id=22&L=1>

<sup>4</sup> *shrinkingcities.com Manchester – Liverpool / Adam Brown, Justin O'Connor & Sarah Cohen* Local Music Policies Within a Global Music Industry: Cultural Quarters in Manchester and Sheffield

<sup>5</sup> *shrinkingcities.com Manchester – Liverpool / Adam Brown, Justin O'Connor & Sarah Cohen* Local Music Policies Within a Global Music Industry: Cultural Quarters in Manchester and Sheffield

d'autres collectivités locales (comme celle de Sheffield par exemple), a tenté d'adopter une politique de laissez-faire vis-à-vis de la scène musicale qui se développait sur son territoire (« *hands-off policy* »), l'idée étant que l'essentiel est de préserver un environnement favorable à la création culturelle et que l'intervention directe est inutile voire contre-productive<sup>1</sup>. L'implication de la municipalité a de ce fait été limitée : elle a par exemple simplement essayé d'empêcher la fermeture du club *The Hacienda*. Cette politique a été relativement efficace, au moins jusqu'aux années 1990, période à partir de laquelle les caractéristiques de la *shrinking city* (faible coût de l'immobilier par exemple) ont commencé à s'estomper à Manchester<sup>2</sup>.

Enfin, il convient de noter l'apparition d'un quartier homosexuel dans le centre de Manchester, le « *gay village* », près des anciens docks. Là encore, les caractéristiques de la *shrinking city* ont permis l'apparition d'un phénomène urbain qui est devenu un atout pour la régénération de la ville. Dans les années 1970 et 1980, les docks de Manchester constituaient un espace relativement abandonné, où les bars et clubs gays ont pu se développer à l'abri du reste de la ville<sup>3</sup>. Avec le nouveau dynamisme de la ville, ce quartier attire désormais un certain nombre de touristes (homosexuels ou non) et anime la vie nocturne du centre-ville. L'arrivée d'une population homosexuelle conséquente dans le quartier a également amorcé un processus de *gentrification*, c'est-à-dire de changement de population : de nouveaux résidents, souvent jeunes et issus de classes sociales supérieures, s'installent dans des logements réhabilités ou des surfaces industrielles rénovées et reconverties<sup>4</sup>.

### ***Quel bilan et quel avenir pour Manchester et son modèle ? Le renouveau de Manchester : succès et échecs***

À première vue, l'expérience de Manchester en matière de gestion d'un déclin urbain très marqué semble être un franc succès. De fait, les facteurs indiquant un changement de tendance sont indéniables. Ed Ferrari et Jonathan Roberts ont ainsi qualifié Manchester avec humour de « *fastest growing shrinking city in the world* » (« *ville qui rétrécit ayant la croissance la plus rapide au monde* »)<sup>5</sup> ! Les deux auteurs signalent avec cette formule que Manchester pourrait aujourd'hui ne plus être considérée comme une *shrinking city* : depuis 1998, la ville croît à nouveau<sup>6</sup>, l'objectif principal des politiques de redynamisation semble atteint.

---

<sup>1</sup> *shrinkingcities.com Manchester – Liverpool / Adam Brown, Justin O'Connor & Sarah Cohen* Local Music Policies Within a Global Music Industry: Cultural Quarters in Manchester and Sheffield

<sup>2</sup> *shrinkingcities.com Manchester – Liverpool / Adam Brown, Justin O'Connor & Sarah Cohen* Local Music Policies Within a Global Music Industry: Cultural Quarters in Manchester and Sheffield

<sup>3</sup> The Guardian, *Beatrix Campbell, "Village People"*, 7 août 2004.

<sup>4</sup> <http://www.shrinkingcities.com/index.php?id=22&L=1>

<sup>5</sup> *shrinkingcities.com Manchester – Liverpool / Ed Ferrari & Jonathan Roberts* Regrowth of a Shrinking City

<sup>6</sup> *shrinkingcities.com Manchester – Liverpool / Alan Kidd* Timeline: Manchester 1750-2002

De même, Ferrari et Roberts écrivent que « *la ville est à présent reconnue comme une des villes provinciales britanniques les plus vivantes. Elle a maintenant un centre-ville en constant redéveloppement, elle attire un nouveau type d'hôtels de luxe (tels que The Lowry), a un ensemble de résidents nombreux et prospères vivant dans le centre-ville, a organisé les Jeux du Commonwealth de 2002 et a connu un niveau d'investissement sans égal dans les transports publics* »<sup>1</sup>. La population augmente dans le centre-ville, et la situation économique est relativement bonne.

Cependant, ce « *modèle de Manchester* » connaît quelques limites qu'il convient de souligner. **Tous les quartiers du centre-ville n'ont pas connu la même évolution.** Autour du centre réhabilité persiste une « *ceinture de la pauvreté* »<sup>2</sup>, au sein de laquelle les problèmes sociaux n'ont pas été résolus. Pour Philipp Misselwitz, « *le problème du dénuement social semble être poussé en dehors de la ville plutôt que résolu* »<sup>3</sup>. Il constate une nouvelle réalité « *post-renouveau urbain* », « *caractérisée par la simultanéité d'une croissance et d'un dénuement continu* »<sup>4</sup>. Certaines populations et certains quartiers seraient exclus des processus de transformation de la ville.

De fait, **les personnes résidant dans les quartiers attractifs et rénovés du centre-ville sont des nouveaux arrivants**, et non des Mancuniens de longue date ayant souffert de la crise. Selon les mots de Jimie Weck et Kevin Ward, le centre-ville est « *en train d'être transformé en une série de terrains de jeux* »<sup>5</sup> occupés par de nouvelles populations. Le renouveau de Manchester, s'il a effectivement transformé certains territoires, n'a pas forcément réussi à changer le destin d'un grand nombre d'habitants. La diminution du taux de chômage s'est d'ailleurs réalisée dans le contexte d'une réduction générale du taux de chômage en Grande Bretagne, et le chômage à Manchester demeure supérieur à la moyenne nationale.

### ***Vers un plus grand rôle de l'échelon régional ?***

Les politiques mises en place pour remédier aux problèmes de désindustrialisation et de déclin démographique connus par l'agglomération de Manchester ont été élaborées et développées par deux organismes principaux : le *Manchester City Council*, ayant pour base la ville de Manchester à proprement parler, et le *Greater Manchester Council*, qui est en charge du

---

<sup>1</sup> *shrinkingcities.com Manchester – Liverpool / Ed Ferrari & Jonathan Roberts* Regrowth of a Shrinking City : “The city is now recognised to be one of the most vibrant provincial cities in Britain. It has a new and constantly redeveloping city centre, is attracting a new breed of luxury hotels (such as The Lowry); has a large and prosperous residential cohort living in the city centre; staged the 2002 Commonwealth Games; and has seen unparalleled levels of investment in public transportation”.

<sup>2</sup> *Jamie Weck & Kevin Ward* City of Revolution, Restructuring Manchester ...p.230.

<sup>3</sup> *shrinkingcities.com Manchester – Liverpool / Philipp Misselwitz* Manchester City Profile : “The problem of social deprivation appears to be pushed out of the city rather than solved”.

<sup>4</sup> *Shrinkingcities.com Manchester – Liverpool / Philipp Misselwitz* Introduction : “[...] ... characterised by the simultaneity of growth and ongoing deprivation”.

<sup>5</sup> *Jamie Weck & Kevin Ward* City of Revolution, Restructuring Manchester ... p.220 : “The centre is being transformed into a series of playgrounds”.

« Grand Manchester ». Il est cependant possible de noter que les problèmes connus par Manchester ne lui sont pas limités : toute la partie nord-ouest du Royaume-Uni a en effet été frappée par une désindustrialisation sévère, à la hauteur de son passé industriel. Certains problèmes pourraient sans doute être efficacement pris en compte à l'échelon régional.

La ville de Liverpool, en particulier, a connu et connaît encore des évolutions fortement similaires à celles de Manchester. La perte massive d'emplois dans le centre-ville (dans le secteur des docks), la périurbanisation et le changement d'image sont des problématiques que les deux villes partagent, et des collaborations dans ces domaines pourraient être fructueuses à l'avenir. Plus généralement, c'est tout le corridor urbain reliant les deux villes, le long de l'autoroute M62, qui pourrait bénéficier d'un travail en commun.

Le Royaume-Uni ne dispose pas de tradition de gouvernance régionale forte. Cependant, des « *Agences de Développement Régional* » (*Regional Development Agencies – RDA*) ont été créées en 1999, en partie sous l'influence de l'Union européenne, dont les crédits sont attribués sur une base régionale. L'agence correspondant à la région de Manchester, la *North West Development Agency*, a connu par le passé des difficultés pour mettre en place des politiques et des programmes qui lui soient propres ; les tensions avec les autres échelons de gouvernement l'ont pour l'instant emporté<sup>1</sup>. Le développement de synergies à l'échelle régionale est une piste qui pourrait être envisagée. Cependant, dans le cadre de la réduction des dépenses budgétaires de l'Etat britannique, les RDA semblent être pour le moins des institutions non-prioritaires. Le scénario d'une plus grande régionalisation des politiques de développement territorial paraît peu probable à court terme.

### ***Les interrogations et les défis à relever pour Manchester***

Plusieurs interrogations pèsent sur l'avenir du modèle mancunien de développement économique local.

Premièrement, le système politique de « *ville entrepreneuriale* » pourrait être menacé par la crise économique mondiale qui sévit depuis 2008. La question de savoir comment la réduction des disponibilités financières des entreprises du secteur privé peut influencer la réalisation de projets élaborés en partenariat public-privé reste ouverte. Parallèlement, l'Etat britannique est actuellement dans une période de restriction budgétaire importante, ayant pour objectif de réduire un déficit budgétaire qui devrait s'élever à 11,4% du PIB (Produit Intérieur Brut) lors de l'année fiscale 2009/2010. Dans ce contexte, les crédits accordés au renouvellement urbain pourraient être réduits dans le but de réaliser des économies.

Le renouveau de Manchester ne s'est pas fait seulement de façon locale : **le soutien de l'Etat a été essentiel dans les programmes réalisés**. En ce qui concerne l'exportation de ce modèle en dehors du Royaume-Uni, il est

---

<sup>1</sup> *Jamie Weck & Kevin Ward City of Revolution, Restructuring Manchester ...*

d'ailleurs sans doute important de prendre en compte la nature des relations (financières notamment) reliant l'Etat aux collectivités locales avant de tenter de le mettre en place.

Une autre inquiétude peut être relevée concernant le dynamisme de la ville de Manchester : **les cultures urbaines, dont le rôle essentiel dans le changement d'image de la ville a été souligné plus haut, sont menacées par certains changements de la structure urbaine.** L'immobilier à bas prix et de qualité (surfaces adaptées, environnement post-industriel) se raréfie, du fait du succès même du développement urbain. Certains quartiers sont par ailleurs entrés dans un processus de *gentrification* : des populations plus aisées s'installent en lieu et place des anciens résidents et altèrent l'atmosphère créative jusque là prédominante. Les entreprises liées à l'industrie de la musique, souvent de petites taille et aux moyens financiers limités, ont en grande partie déjà quitté le centre-ville de Manchester<sup>1</sup> : l'enjeu pour Manchester est de parvenir à conserver un environnement favorable à une création artistique qui a fait beaucoup pour son renouveau. La construction, sur le site du club *Hacienda*, désormais disparu, d'appartements de luxe qui en reprennent le nom, est un symbole fort des transformations qui affectent aujourd'hui Manchester<sup>2</sup>.

La ville de Manchester est à la fois un cas particulier et un exemple utile pour l'étude des villes en situation de décroissance. Première ville industrielle du monde, la majeure partie du XX<sup>ème</sup> siècle fut pour l'agglomération de Manchester une période de difficultés et de déclin démographique. Face à une situation délicate, les autorités municipales ont choisi la voie du volontarisme et de la transformation urbaine en profondeur. Elles ont, pour cela, utilisé les opportunités que l'Etat central était prêt à leur offrir et ont capitalisé sur des atouts culturels importants.

Le résultat aujourd'hui présente de nombreux points positifs : un dynamisme économique incontestable, une croissance démographique retrouvée, une image globalement améliorée par rapport à ce qu'elle était il n'y a encore que vingt ans. Comme tout modèle, celui de Manchester a des limites, en particulier en ce qui concerne la situation des habitants les plus défavorisés de l'agglomération. Les défis à relever sont encore conséquents, mais ils n'ont sans nul doute plus le caractère catastrophique de ceux des années 1970 ou 1980.

**Pauline Malet**

---

<sup>1</sup> <http://www.shrinkingcities.com/index.php?id=22&L=1>

<sup>2</sup> *shrinkingcities.com Manchester – Liverpool / Philipp Misselwitz Manchester City Profile*



## 2. HELSINKI : comment concilier nature et développement ?

Ville de tous les superlatifs, Helsinki ne cesse d'être comparée, citée en exemple comme modèle de développement souhaitable pour les années à venir. Avec la croissance de population la plus élevée d'Europe (+1,5%), un taux de chômage réduit (moins de 5%), un écart des revenus très faible (de 1 à 8, alors qu'à Londres, par exemple il est de 1 à 1100), un très fort ratio d'usage des transports en commun (72% des déplacements quotidiens pendulaires), un taux de 85% d'habitants vivant en appartements et un taux de 73% d'habitants ayant droit à l'appellation « *sociale* », la ville d'Helsinki semble n'avoir que des qualités. Comment expliquer ces résultats ? Est-il possible dans une approche prospective, de penser le développement d'autres villes à travers le prisme de la capitale de la Finlande ?

**Poser la question de la prospective de la ville renvoie à penser un système de compréhension à la fois propre et universel d'un fonctionnement généraliste de la ville, identifié comme objet et comme construit social et politique.** La ville revêt plusieurs dimensions : peinte à la fois comme un objet bâti, palpable, elle se décline aussi en fonction des gens qui y habitent, des politiques qui la dessinent, des traditions, de l'Histoire, des habitudes. Chaque ville constitue ainsi un système d'interactions unique qui réagit d'une manière qui lui est propre.

Ainsi, il n'est pas ici question de prétendre à la recherche de modèles ou d'un inventaire de « *bonnes pratiques* », mais au contraire de chercher à illustrer, à l'aide d'études de cas concrets, ce qui fait de chaque système de ville un exemple innovant en matière d'aménagement, de transport, de gestion des flux, de lutte contre la segmentation, de prise en compte des enjeux environnementaux, de gestion des risques, etc... Dès lors, comparer les villes entre elles ne revient pas à les faire entrer dans une logique de classement. Il s'agit de donner à voir les principaux défis auxquels demain elles seront exposées et de tenter d'en extraire des idées.

Dans cette perspective, **l'intérêt d'Helsinki est qu'elle est sans doute une préfiguration de l'avenir d'un certain nombre de villes européennes, en ce qu'elle s'est toujours développée loin des utopies folles ou des systèmes de gestion complexes.** Alors qu'aujourd'hui le biomimétisme<sup>1</sup> est au cœur des réflexions sur la ville du futur, Helsinki semble depuis toujours l'avoir adopté comme modèle. Gaudí, architecte catalan de la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, disait : « *L'architecture du futur construira en imitant la nature, parce que c'est la plus rationnelle, durable et économique des méthodes* ».

---

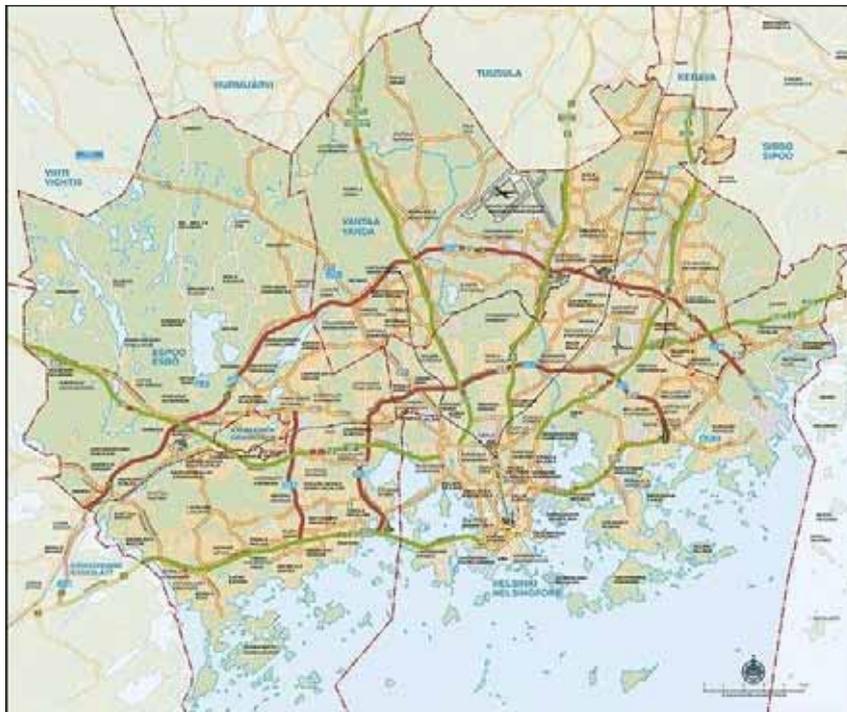
<sup>1</sup> Discipline consistant à observer les plantes et les animaux pour tenter de résoudre les problèmes quotidiens. Elle dépasse le simple cadre de l'architecture mais a inspiré de très nombreux architectes.

Nous verrons en quoi la ville d'Helsinki présente des spécificités géographiques et culturelles qui l'ont poussée à emprunter un chemin différent de nombre de villes européennes, notamment dans son rapport à la nature. Enfin, nous tenterons de comprendre dans quelle mesure elle envisage elle-même son futur.

### **Ville-tampon et identité hybride**

#### ***Une position géographique unique***

La Finlande n'appartient pas, géographiquement parlant, à la Scandinavie. C'est un pays à la fois continental, frontalier avec la Russie, la Suède et la Norvège et un pays maritime ouvert sur la mer Baltique.



Région métropolitaine d'Helsinki

Ville-tampon entre l'Europe occidentale et l'ancien bloc de l'Est, la ville d'Helsinki demeure longtemps isolée face à deux puissants voisins. La Finlande est un Etat relativement jeune, indépendant depuis seulement 1917. La Russie et la Suède, pays limitrophes ont de tout temps exercé une grande influence sur elle, effet encore perceptible aujourd'hui en termes de positionnement international de la ville. Pendant longtemps, la Finlande a connu une domination suédoise avec un système colonial dans lequel elle était amoindrie et ne pouvait développer que sa propre élite. De 1809 à 1917, elle passe sous la domination de l'empire russe. En 1947, après la guerre de continuation, la Finlande doit céder 10% de son territoire à la Russie et est soumise à l'obligation de neutralité face à l'URSS. La région de la Carélie,

cédée à la Russie, demeure un point douloureux dans l'Histoire de la Finlande. À la fois atout et contrainte, cette situation a poussé la Finlande, et particulièrement la ville d'Helsinki à développer une vraie stratégie de partenariat avec les autres pays nord-européens.

### *Les enjeux de coopération et d'échange : survie d'une ville entourée*

L'adhésion à l'Union européenne en 1994 a intensifié la politique de coopération et de partenariat de la Finlande. De la même façon, la mer Baltique constitue un pôle structurant d'échange. Au cœur d'une large conurbation, elle multiplie les contacts et les projets d'infrastructure en lien avec ses homologues de Saint-Pétersbourg et Tallin dans le cadre d'une paradiplomatie, lui permettant de mettre en place des projets de coopération transfrontalière. Forme de politique extérieure propre développée par des acteurs infra-étatiques dans le but d'obtenir une reconnaissance internationale, la paradiplomatie prend tout son sens en Finlande<sup>1</sup>.

Parallèlement à une construction européenne englobante, beaucoup de régions et de villes, véritables acteurs européens, développent des « *micro-politiques* ». **Réseaux de villes et plates-formes régionales de coopération décentralisée auxquels prennent part les villes européennes, témoignent de cette volonté d'agir à un niveau local.** La Finlande, et plus particulièrement la ville d'Helsinki ont largement joué sur ses ressorts de politique extérieure aussi bien avec l'Union européenne qu'avec ses voisins externes tels que la Russie. En 1997, la Finlande, voyant l'élargissement de l'Union européenne présenter une contrainte pour ses relations avec la Russie, marginalisée par l'arrivée des nouveaux membres, met en place une politique septentrionale (*Northern Dimension*)<sup>2</sup>, qui vise le développement d'une politique renforcée en matière de coopération au niveau transfrontalier.

### *Une identité hybride*

De ce passé riche en échange, la Finlande, « *État-sandwich* » a développé une identité hybride : bien que la majorité des habitants parle finnois, le suédois reste usité en tant que langue maternelle par 6%<sup>3</sup> de la population.

La Finlande a toujours appuyé son développement sur sa capitale : Helsinki. D'emblée, il apparaît que la ville a développé un paradoxe : alors que ce pays repose sur le principe d'équité territoriale et sociale, elle concentre son développement sur sa capitale quasi exclusivement, répondant ainsi aux sirènes de la compétitivité internationale. Ce changement structurel de politiques publiques est régulièrement contesté, notamment par les intérêts ruraux<sup>4</sup> du nord du pays.

---

<sup>1</sup> Entretien avec Anaïs Marin, Université d'Helsinki, Helsinki Collegium for Advanced Studies.

<sup>2</sup> [http://www.eeas.europa.eu/north\\_dim/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/north_dim/index_en.htm) (site de l'Action extérieure de l'Union européenne)

<sup>3</sup> [http://tilastokeskus.fi/til/vrm\\_en.html](http://tilastokeskus.fi/til/vrm_en.html)

<sup>4</sup> Giersig Nico, Multilevel Urban Governance and the European City, discussing Metropolitan Reforms in Stockholm and Helsinki, VS Verlag, 2008.

Enfin, la ville d'Helsinki dispose d'outils stratégiques puissants pour poursuivre ses deux objectifs : soutenir l'idéal d'égalité et devenir une métropole européenne reconnue.

### **Helsinki, la ville-nature**

La situation géographique d'Helsinki définit également les positions politiques et environnementales de la ville. La Baltique, mer fermée, implique des conséquences climatiques directes, à la fois en termes de taux de salinité et d'enjeux environnementaux. Cette géographie a contribué à la prise de conscience précoce par les Finlandais des conséquences environnementales, et de la nécessité de coopération à l'échelle régionale pour préserver le patrimoine naturel.

### ***Une nature apprivoisée et sauvage***

La Finlande jouit d'une géologie et d'un climat relativement homogènes sur l'ensemble de son territoire. Son climat rude (de + 25°C à - 25°C) impose des règles de vie, des rapports à l'autre et à la nature très différents de ceux que l'on trouve dans le Sud de l'Europe. Les Finlandais ont une relation à la nature marquée par la dualité : ils tentent tour à tour de la dompter, de l'apprivoiser sans jamais toutefois la contrôler. Les températures basses et la luminosité faible pendant au moins six mois de l'année ont façonné une façon très particulière d'habiter la ville.

A Helsinki, point de petites fenêtres et de petites surfaces habitables : la maison ou l'appartement est le premier lieu de vie des Finlandais. Il se doit d'être proche de toutes commodités aussi bien bâties que naturelles, ouvert sur l'extérieur (pelouses ou champ collectif) sans barrières ni clôtures. La conception de la ville s'articule autour de la question d'accessibilité aux aménités qu'elle procure : canotage, voile, baignade, promenades à ski sont à deux pas de la plupart des quartiers.

La ville s'est développée sur des promontoires rocheux au dessus de la mer. D'innombrables baies et presqu'îles font de son environnement un archipel maritime très découpé, suivant une structure dite en « doigts verts » qui mêle zones urbaines et zones naturelles. Cette logique géographique globale se retrouve dans la ville elle-même où nature et bâti cohabitent. Leurs modes de gestion respectifs permettent ainsi de créer de véritables aires de respiration au cœur même de la métropole.

Architecturalement, **la logique n'est pas de plier la nature au plan de l'homme, mais de la contourner, de la faire entrer dans le bâtiment.** Le couple d'architecte Pietilä a réalisé dans cet esprit la *Dipolii*, maison des étudiants, du campus d'Otaniemi. Cette construction se caractérise par une architecture organique et une « *forme concassée* » à l'image de la pierre brute. A l'intérieur, les parois de pierre sont laissées à l'état brut, alors que sur le devant, les gros rochers n'ont pas été déblayés ou le relief aplani : la nature est contournée et considérée comme un élément à intégrer et non à faire disparaître. De la même façon, la cité-jardin de Tapiola développée dans les

années 1950, prend en compte l'impératif d'intégration de la nature. Elle fait de la forêt et des plans d'eau des atouts. Frédéric Bonnet, architecte, décrit ainsi cet étrange rapport : « *La culture d'une nature à la fois apprivoisée et sauvage, hostile et sensuelle, est individuelle, mais aussi collective* ».

### ***Des outils d'aménagement efficaces***

En 2004, Helsinki a mis en place **un schéma régional directeur qui favorise l'urbanisation le long des grands axes de transports publics, tout en préservant de vastes zones agricoles forestières ou naturelles**. Pour l'instant et ce jusqu'en 2015, le plan d'urbanisme de la ville prévoit également de privilégier les transports en commun qui constituent déjà 72% des déplacements pendulaires. La maîtrise du foncier en Finlande appartient majoritairement à la puissance publique (à 80% dans le pays et à 66% pour la ville d'Helsinki). Cet élément favorise « la traduction concrète d'une planification stratégique efficace, elle-même issue d'une ingénierie publique importante et compétente mise au service du développement de la régénération urbains ».

En tant que propriétaire foncier, **la ville d'Helsinki a également la maîtrise du foncier et peut décider de l'aménagement des terrains en passant outre la logique de rentabilité des opérateurs privés**. Elle porte ainsi son effort sur la qualité résidentielle ou les équipements, en aménageant des temps de respiration dans la ville. De la même façon, Helsinki présente un modèle de gestion de projets unique en ce qu'il permet une forte incitation qualitative en termes de logement : mise aux normes environnementales, performances sanitaires, prise en compte des adaptations climatologiques, etc. L'éco-quartier de Viikki reste un modèle en la matière.



Auparavant, zone sinistrée et caractérisée par une agriculture fragile, Viikki articule désormais un parc technologique sur les questions d'agriculture expérimentale et des sciences du vivant, et un éco-quartier qui accueille aujourd'hui 15000 habitants dont 6000 étudiants et autant d'emplois. Lancé il y a plus de dix ans, il fait partie des grands projets de la ville et se destine à être une forme de *cluster* visant à concurrencer Espoo, la ville voisine. Conçue comme une « *aire résidentielle écologique* », Viikki reste reliée à la ville par de petites artères qui articulent les différentes échelles de la ville.

Si le pôle technologique tout comme la pépinière d'entreprises ou les activités du parc scientifique reflètent certes une architecture « *technologique* » usant -et parfois abusant- du verre et de la serre, il n'en reste pas moins que la forme urbaine adoptée est la même que celle pour la ville d'Helsinki dans son ensemble : les « *doigts verts* ». La nature pénètre les éco-constructions et les infrastructures. Alors qu'au nord du quartier une route relie les infrastructures entre elles, le sud est caractérisé par un plan en doigts verts à échelle humaine, permettant d'accéder aux équipements par une circulation douce. Ces « *doigts verts* » entre les îlots ont pour but de ralentir les flux et de purifier les eaux pluviales grâce aux plantes. Cette continuité se retrouve depuis les jardins jusqu'aux espaces arborés beaucoup plus vastes. Espaces publics, ces vastes jardins dont la gestion est déléguée aux habitants (pour 20 euros par an), jouent le rôle de lien avec les grands paysages.

Toutefois, l'aspect écologique du quartier d'Eco-Viikki est mis à mal par les questions de desserte. Peu de lignes de transport arrivent jusqu'à ce point de la ville et leur fréquence ne permet pas de se dispenser de la voiture pour y accéder. De plus, le quartier est majoritairement peuplé par des familles, qui se déplacent en voiture. Ainsi, bien que la municipalité ait souhaité intervenir en diminuant les places de parking disponibles sur la zone, le nombre de voitures est encore élevé.

L'eau et la forêt sont présentes dans toute la ville, faisant des banlieues un espace de vie complètement différent des banlieues européennes. Elles jouissent d'un cadre de vie alliant des performances tant architecturales que constructives. Alvar Aalto<sup>1</sup>, architecte-urbaniste-designer finlandais décrit le mode de construction durable de la manière suivante : « *construire durable, c'est construire solide avec de beaux matériaux* ».

### **Helsinki : un modèle pour la métropole européenne du futur ?**

À l'instar des autres villes européennes, Helsinki doit relever différents enjeux liés à la réforme de l'Etat, à la fusion des communes, au renforcement de l'échelon intercommunal et de la refonte de la fiscalité locale.

---

<sup>1</sup> Alvar Aalto (1898-1976) : architecte, dessinateur, urbaniste et designer finlandais. Partisan d'une architecture humaniste, où l'idée d'une continuité entre le vivant et l'architecture semble centrale, créatrice non d'un bâtiment mais d'un cadre de vie. Le choix des matériaux est au cœur du travail de l'architecte : le bois, le marbre blanc, la brique rouge constituent ses matériaux de prédilection. Aalto est à l'origine d'un répertoire de formes douces et chaleureuses qui traverseront son œuvre.

### ***Place d'Helsinki en Finlande : remise en cause du modèle égalitariste finlandais***

État fédéral, la Finlande s'appuie sur deux niveaux d'administration publique : l'État et les communes qui disposent de compétences étendues ; l'intercommunalité n'est pas encore très développée et elle est financée par les communes qui en gardent le contrôle. La Finlande possède par ailleurs de solides mécanismes de redistribution entre le Sud du pays dominé par la région métropolitaine d'Helsinki et le Nord, beaucoup plus rural qui repose principalement sur l'agriculture et l'élevage. Le poids de plus en plus prépondérant d'Helsinki et de sa région constitue aujourd'hui un véritable enjeu de développement national.

Les autorités locales finlandaises ont plusieurs défis à relever. Au premier rang d'entre eux figure **le vieillissement de la population**. En 2000, 15% de la population était âgée de plus de 65 ans. Les perspectives pour 2030 s'élèvent à 26,3%, au delà des proportions des autres pays européens. Dans le cas finlandais, trois questions se posent alors : Qui supportera le coût de plus en plus important des retraites ? Quelle gestion pour les services médicaux et sociaux ? Comment répondre à la baisse croissante de la population active de la population ?

Dans un deuxième temps la question de *l'efficience de la gestion des services municipaux* est à considérer. Elle soulève la question de la privatisation des services publics et de la délégation de gestion à des opérateurs privés. Enfin, la crise financière a creusé des déficits dans les budgets des autorités locales finlandaises. Bien que l'Etat se soit engagé à augmenter ses subventions aux collectivités, ces dernières craignent de ne pouvoir compenser les pertes subies.

### ***L'échec de la gouvernance métropolitaine : concurrence Espoo - Helsinki***

**Dans un contexte de mondialisation croissante et de concurrence accrue entre les territoires, la course à la performance entre villes devient un enjeu majeur.** Dès lors, chaque région capitale s'accorde sur le fait que la taille critique est un point à ne pas sous-estimer. Paris, comme Londres, Madrid ou Helsinki entament alors des dialogues avec leurs villes voisines afin de grossir les rangs de la région-capitale. L'aire métropolitaine d'Helsinki est composée de la capitale et de trois autres villes : Vantaa, Espoo et Kauniainen. Les enjeux économiques et sociaux dépassent largement les frontières de la capitale dans ses frontières administratives : les clusters d'entreprises sont souvent localisés sur plusieurs communes ou en dehors d'Helsinki, les facultés de l'université sont réparties entre Espoo et Helsinki, les habitants quittent le centre de Helsinki pour habiter en périphérie...

D'autre part, la gestion des services publics constitue un autre point qui rend nécessaire une approche métropolitaine de la région d'Helsinki. Depuis les années 1990, quelques communes finlandaises se sont regroupées

en intercommunalités<sup>1</sup> ou ont fusionné. Ce processus de fusion, mis en place pour garantir la provision de l'ensemble des services obligatoires, est volontaire et bénéficie d'un soutien politique et financier de l'Etat. Toutefois, cette politique reste difficile à appliquer partout tant les communes sont attachées à leur identité et à leurs compétences propres qui sont très étendues en Finlande. Pour l'instant, il n'est pas question pour la Ville d'Helsinki de fusionner avec d'autres villes de sa région métropolitaine : Espoo y étant opposée. Pour nombre de finlandais, cette logique d'autonomisation progressive des communes met à mal l'idéal égalitaire de la Finlande, qui devra résoudre ce problème dans les années à venir.

Espoo, ville accueillant le siège de l'entreprise finlandaise phare Nokia et de son campus universitaire, est une ville dynamique, jeune, étudiante, avec un taux d'immigration largement inférieur à la moyenne nationale (8%), et dont le taux de chômage était de 8% en 2009. La reprise économique qui a suivi la crise de 1990 a largement servi la ville d'Espoo, lui permettant de développer massivement ses services urbains. Vitrine architecturale bénéficiant de nombreuses réalisations de Pekka Helin et Alvar Alto, elle attire les classes aisées, et les jeunes cadres de Nokia dans des zones pavillonnaires.

Aujourd'hui, Helsinki et Espoo sont entrées dans une concurrence féroce, tout en s'accordant sur des terrains d'entente et de coopération comme les transports ou les universités. L'opposition historique entre Espoo et Helsinki repose d'une part sur une rivalité en termes d'attraction des populations. Helsinki est plus ancienne que sa voisine et sa gestion reflète le modèle historique de l'Etat-providence. Elle accueille une population très diversifiée alors qu'Espoo concentre les contribuables les plus aisés. Cette rivalité repose d'autre part sur la recherche et l'innovation. Le technopôle et l'université de Viikki, sur le territoire d'Helsinki, ont été créés pour faire concurrence à l'université technologique d'Espoo<sup>2</sup>.

**Ainsi, l'aire métropolitaine d'Helsinki semble moins refléter la « culture du consensus » que l'impossibilité de trouver un accord de gouvernance au niveau métropolitain qui impliquerait les municipalités de manière plus forte – alors même que les enjeux du regroupement n'ont jamais été aussi grands.** Enfin, au-delà de la compétition avec Espoo, Helsinki, en tant que capitale, est soumise au risque de compétition avec l'Etat finlandais.

### ***Des enjeux métropolitains forts : objets de la consultation « Vision 2050 »***

En 2008, Helsinki et 13 autres municipalités ont organisé une compétition d'idées pour la « *Greater Helsinki Vision 2050* ». Sur 120 projets déposés par des équipes internationales, neuf furent proposés et présentés. Si

---

<sup>1</sup> Entretien avec Helena Johansson, Association des Autorités Locales et régionales Finlandaises, Affaires internationales.

<sup>2</sup> Entretien avec Ina Lijeström, ingénieur projet en charge de Eco Vikkii et Science park.

des prix ont été attribués, l'idée n'était pas de désigner un gagnant mais de donner à réfléchir, acteurs publics et équipes retenues ensemble, à une vision commune à dégager pour la métropole des années à venir. Si le premier prix s'attache aux formes urbaines de la Ville d'Helsinki et notamment à la question de la densité dans la capitale, la deuxième équipe a articulé son projet autour de l'idée d'une nature omniprésente et d'un tramway circulaire. La troisième équipe a exploré l'espace monofonctionnel de l'aéroport afin d'en améliorer la relation entre structure et fonction. La quatrième équipe a développé le concept de « *superdiversity* », voulant faire d'Helsinki une région métropolitaine 2.0 où les habitants sont acteurs de leur territoire. La cinquième équipe s'est saisie du concept de « *branding city* » pour mettre en place une boîte à outils intégrée d'évènements, d'activités sociales et de nouveaux lieux de vie multifonctionnels afin de rendre Helsinki plus « *vendeuse* » auprès de la population internationale. Le sixième projet s'attache également à réduire l'étalement urbain de la métropole, en cohérence avec le septième projet présenté qui vise à rendre la ville plus vivable par le développement des transports et de la multimodalité. Enfin le dernier projet souhaite relier la métropole aux autres pôles de la Baltique par une voie ferrée et une infrastructure routière<sup>1</sup>.

Le séminaire organisé en 2009 a permis de faire émerger la volonté commune d'avoir une ville plus planifiée, permettant une meilleure mobilité personnelle, et jouissant d'espaces denses mais de qualité, à la fois proches de la nature et au centre de la ville. À partir de ces éléments la ville d'Helsinki a développé quelques axes prioritaires d'action.

En matière de logement, les objectifs sont **d'atteindre la parité entre location et propriété dans le marché de l'immobilier, le parc de location étant réparti de façon égale entre le public et le privé**. La municipalité est d'autant plus légitime à se saisir de ces questions, qu'elle est propriétaire des terrains à 80%. Cette propriété foncière est un actif très important qui permet à la ville de dégager des revenus et d'exercer un contrôle fort sur le marché immobilier. Symbole de ce contrôle par la municipalité : le programme « HITAS » par lequel elle fournit au promoteur un cahier des charges extrêmement précis. Helsinki est la seule ville en Finlande à disposer de tant de terrains, résultat d'une histoire caractérisée par des acquisitions agressives et des cadeaux de la part du Roi. Vantaa et Espoo ne possèdent qu'environ 30% des terrains de leur commune.

### ***Le système HITAS***

La ville a développé un système de régulation des prix et de la qualité (*The « HITAS System : City's own price and quality Regulation System »*), rendu possible par différentes caractéristiques :

- la ville est propriétaire de la majeure partie des logements et perçoit des loyers.

---

<sup>1</sup> <http://www.greaterhelsinkivision.fi/>

- elle supervise des projets grâce aux « land tenancy agreements ».
- elle contrôle le prix et la qualité des logements : par exemple présence d'au moins un sauna pour un immeuble ou plusieurs étages, ou cuisines entièrement équipées.
- l'existence d'une forte coopération entre les autorités, les contractants et les designers.

La ville, par sa situation de propriétaire développeur et son expertise dans le domaine du logement, peut contrôler les prix de revente et a donc un rôle stratégique sur son territoire.

En matière de mobilité, la municipalité se réjouit du fonctionnement actuel des transports collectifs ; les deux principaux projets pour le futur s'articulent autour du prolongement de l'unique ligne de métro de la ville. Toutefois, cette opération cristallise quelques tensions avec la ville d'Espoo en matière de financement. Par ailleurs, le vélo ne représente que 6% des trajets à Helsinki (contre 40% à Copenhague). Un plan de transport pour les deux-roues est aménagé dans le centre de la ville.

Bien que pays grand producteur de bois, la Finlande n'envisage pas d'exploiter cette ressource sous sa forme énergétique ; le « Plan pour 2050 » prévoit de se concentrer sur l'éolien et le solaire.

Depuis le début des années 1980, l'étalement urbain représente un défi pour la région métropolitaine d'Helsinki. Les surfaces d'habitation sont grandes et les respirations dans la ville, si elles améliorent le cadre de vie directement représentent également un obstacle à la densité de la ville. La métropole s'étend régulièrement, les distances domicile-travail s'accroissent et les communes périurbaines de Helsinki se densifient sans véritable planification.

La municipalité bien que très vigilante sur ses prérogatives, ne voit d'autres solutions que de s'en remettre à l'Etat : « *We have to accept a solution coming from the State, we municipalities can't do it* »<sup>1</sup>. Dans les faits, derrière cet aveu, **la ville d'Helsinki souhaite que l'Etat l'aide à développer des approches cohérentes pour le développement urbain de ses banlieues et donc à dépasser le conflit qui l'oppose à la ville d'Espoo**. La deuxième solution serait de densifier le cœur de la métropole, soit Helsinki, qui perd des habitants au profit de ses villes voisines.

Pour répondre à ce phénomène, M. Penttilä se déclare parfaitement en accord avec des propositions faite lors de la consultation sur le Grand Paris ou réalisée à Stockholm, à savoir, la mise en place d'un étage supplémentaire sur le bâti existant. Toutefois, malgré cet objectif affiché, la compétition entre ville demeure un frein : le projet d'aménagement de l'écoquartier de Viikki

---

<sup>1</sup> « *Nous devons accepter une solution venant de l'Etat, nous, municipalités, ne pouvons pas faire cela* ». Entretien avec Hannu Penttilä, Adjoint au Maire d'Helsinki en charge de l'immobilier et aménagement urbain. Présentation autour de « *Helsinki Metropolitan Area Vision 2050 and how to make it real* ».

souligne les limites de compatibilité entre la volonté commune de limiter l'étalement urbain et la compétitivité des villes à l'échelle de la métropole.

**Helsinki est l'une des villes les plus bâtitrices d'Europe.** En une dizaine d'années les projets se sont multipliés, notamment le développement du port de Vuosaari<sup>1</sup>, premier port finlandais en matière de flux de camions et second port en ce qui concerne les conteneurs. Doté des infrastructures portuaires les plus modernes de la région, le port répond à plusieurs ambitions à l'échelle de Helsinki et de la Finlande. L'objectif de compétitivité économique a en partie guidé la définition de ce projet, mais c'est surtout sa position de carrefour qui sous-tend le projet : développement des activités avec la Russie, optimisation de la desserte portuaire des régions les plus peuplées et les plus productives de la Finlande.

Bien que la ville soit responsable de la gestion et du développement du port, il convient de souligner le poids très fort de l'Etat finlandais, notamment en termes de financement<sup>2</sup>. De plus, face à la crise, un groupe de travail du Ministère des finances étudie actuellement le passage d'une gestion municipale à une gestion privée du port.

Pour conclure, **la ville d'Helsinki permet de penser un développement urbain dans un rapport à la nature qui donne toute sa force à la ville post-carbone qui va devoir se construire dans la première moitié du XXIème siècle.** Elle lance des pistes et donne des idées pour un développement équilibré. Pour autant, elle est aussi en proie à de profondes transformations auxquelles elle va devoir faire face. D'abord, le contexte de compétition des villes à l'échelon global exerce une pression de plus sur une ville qui s'est toujours battue pour préserver son statut géopolitique. De plus, la crise des années 90 qui a vu Nokia investir des quartiers entiers de la ville entraînant avec lui les franges aisées de la population, posent la question de la ségrégation urbaine et de la paupérisation du centre-ville, cristallisant ainsi la concurrence nouvelle entre la ville d'Helsinki et sa périphérie. Enfin, la pression foncière des ménages ainsi que la croissance urbaine de la capitale finlandaise concourent à augmenter l'étalement urbain.

Ainsi, en vingt ans, de profondes transformations ont soufflé sur Helsinki l'obligeant à repenser son modèle, notamment en termes de gouvernance. Si elle tente aujourd'hui de penser son avenir à l'horizon 2050, la coopération des communes entre elles demeure un enjeu majeur pour l'efficacité des politiques publiques qu'elles entendront mener.

**Pauline Malet**

---

<sup>1</sup> <http://www.portofhelsinki.fi/Vuosaari%20harbour>

<sup>2</sup> Entretien avec Antti Saarinen, Directeur du marketing du Port d'Helsinki.

## Bibliographie

- ALITOLPPA-NIITAMO (ANNE), 2004, « *Somali youth in the context of schooling in metropolitan Helsinki : a framework for assessing variability in educational performance* », *Journal of ethnic and migration studies*, 30(1), p.81-106.
- CITY OF HELSINKI / URBAN FACTS, 2009, « *State of the Helsinki Region 2009 : European comparisons* », Helsinki : City of Helsinki
- GIERSIG (NICO), « *Multilevel governance and the « European city » : Discussing Metropolitan Reforms* » in *Stockholm and Helsinki*, Berlin, Verlag, 2008.
- HAILA (ANNE), LE GALÈS (PATRICK), 2005, « *The coming of age of metropolitan governance in Helsinki* », *Cahiers du Pôle ville* n°5.
- HAILA (ANNE), « *From Annankatu to Antinkatu : contracts, development rights and partnerships in Kamppi, Helsinki* », *IJURR*, 32(4), p.804-814.
- « *Helsinki, Ville nature* », dans *Traits urbains* n°27, novembre/décembre 2008
- KAUTTO (MIKKO), HEIKKILÄ (MATTI), 2001, « *Partnerships against exclusion in a Nordic Welfare state : a difficult mix ?* » dans Geddes (Mike), Bennington (John) (eds), *Local partnerships and social exclusion in the European Union : new forms of local social governance ?*, London, Routledge, p.46-69.
- LEHTOVUORI (PANU), 2002, « *Helsinki 2002 : Planning for the brave new metropolis ?* », disponible sur <http://www.panulehtovuori.net/h2002.shtml>
- NEWMAN (PETER), THORNLEY (ANDY), « *Urban planning in Europe : International Competition* » National System and Planning, Routledge, 1996.
- OECD, 2003, « *Guaranteeing Social Inclusion* », *OECD Territorial Review Helsinki*, Paris, OECD, p. 141-153.
- ORNSTON (DARIUS), 2006, « *Reorganising adjustment : Finland's emergence as a High technology leader* », *West European Politics*, 29(4), p. 784-801.
- 3 2005, « *State restructuring urban competitiveness policies and technopole building in Finland : a critical view on the global state thesis* », *European Planning Studies*, 13 :5, 685-706.

### **3. LA RANDSTAD : le rapport à l'eau pour les villes post-carbones ?**

Bien que soumise à de très nombreuses différences, les métropoles européennes sont confrontées à des défis communs. Pour chacune d'entre elles, il s'agit à la fois d'affirmer son dynamisme et son identité dans un espace marqué par les ségrégations sociales et territoriales. De plus elles doivent pouvoir développer une agglomération durable.

La région de la Randstad<sup>1</sup>Holland : groupe constitué des Provinces Nord-Hollande, Sud-Hollande et d'Utrecht, des villes et des régions urbaines d'Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht, est marquée par une géographie qui la distingue des autres villes européennes. La présence de l'eau, tant par les fleuves qui traversent cette région que par la proximité avec la mer du Nord, a marqué profondément cette conurbation, aussi bien dans son aménagement urbain que dans ses formes de gouvernance. Dans la logique de « coopération<sup>2</sup> » que se livrent les villes, l'image est importante. La Randstad, « cœur administratif, culturel, social et économique des Pays-Bas », renforce une organisation historiquement établie autour de quatre grandes villes : La Haye, siège du gouvernement, Rotterdam, puissance industrialo portuaire, Amsterdam, lieu du commerce et de la culture, Utrecht, pôle universitaire.

Depuis toujours, l'eau représente pour ces villes un énorme potentiel dont la ville de Rotterdam a su profiter pour s'installer comme l'une des plus grandes puissances portuaires. Rotterdam est la porte d'entrée de l'Europe avec son port qui, tel un labyrinthe, s'étire sur près de 40 km. Le transport maritime est en crise mais Rotterdam possède des atouts : un chenal profond de 24m permet aux porte-containers du monde entier de pouvoir débarquer sans tenir compte des marées. Une fois à quai, des portiques géants viennent les délester et transportent les containers sur des chariots télécommandés qui circulent dans le port, sans chauffeur.

Aux Pays-Bas, la gestion de l'eau représente une lutte infinie contre un élément impétueux, qui a profondément marqué la manière de vivre de ses habitants. Perçue longtemps comme une menace, la ressource en eau est aujourd'hui également appréhendée comme une opportunité. La Randstad est aujourd'hui une région pilote pour le monde entier en matière de

---

<sup>1</sup> Conurbation en néerlandais

<sup>2</sup> Premiers auteurs à développer sur la notion de « coopération, Barry Nalebuff et Adam Brandenburger (1996) ont utilisé ce néologisme pour associer l'idée de coopération à celle de compétition. Ce ne sont pas les premiers à suggérer que des alliances entre des concurrents puissent constituer un bon moyen d'accroître certains avantages communs; avant eux, Raymond Aron (1962) a décrit à l'ère nucléaire, comment les grandes puissances, «malgré leur rivalité, avaient intérêt à coopérer pour conforter l'ordre établi et empêcher l'émergence de puissances concurrentes».

développement de solutions pour se protéger de la montée des eaux et pour apprendre à apprivoiser cet élément.

A l'heure où la montée des océans et des mers inquiète, avoir un panorama des solutions déployées dans un pays où la lutte avec l'eau représente un enjeu de tous les instants paraît nécessaire afin d'appréhender le futur des « basses terres ».

### ***La Randstad : une géographie et une histoire particulière.***

#### **Une approche intégrée du développement durable**

Les Pays-Bas sont un pays plat à basse altitude. La région de la Randstad est très largement constituée de territoires marins qui ont été poldérisés<sup>1</sup>. Sans les mécanismes de rétention d'eau mis en place depuis des siècles (digues, dunes, barrages, etc.), cette région serait totalement plongée sous les eaux de la mer du Nord. 35% de la surface des Pays-Bas est en dessous du niveau de la mer, dont la Randstad. Durant des siècles, le pays, grâce à des systèmes de digues et de polders a gagné du terrain sur la mer, mettant en évidence du foncier apprécié. Toutefois, cette lutte contre les éléments naturels ont connu des défaites, comme lors des inondations de la Sainte-Elizabeth en 1421 ou celles de 1953. Enfin le danger ne vient pas seulement de la mer ; le Rhin et la Meuse ont également inondé les terres comme en 1995 où 250 000 habitants ont du être évacués.

Cette ressource est à la fois un adversaire redoutable et une manne économique importante : une grande partie de l'économie néerlandaise repose sur le transport, la navigation et les ports. Cette activité fait porter une pression énorme sur les territoires qui ont une approche beaucoup plus intégrée du développement durable que nombre de pays européens. La situation géographique si particulière de la région a également généré des trésors d'ingéniosité, d'inventions technologiques et d'organisation qui font des Pays-Bas un pays référent en matière de gestion de l'eau.

De 1960 à 1983, la tendance impulsée par l'Etat néerlandais consistait à faire diminuer la concentration urbaine en créant des villes nouvelles isolées, puis des villes satellites. Cette politique a eu d'importantes répercussions sur le territoire : Amsterdam a connu une forte baisse de population (- 150 000 habitants entre 1965 et 1982<sup>2</sup>). De plus, les grands centres urbains de la région ayant conservé les emplois, des mouvements pendulaires automobiles ont été de plus en plus fréquents, augmentant la pollution atmosphérique de cette zone. Toutefois à la fin des années 80, l'Etat néerlandais est intervenu pour inverser le mouvement et redonner toute sa force à la ville compacte (limitation des extensions urbaines, reconversion de friches urbaines, ré densification des centres, etc.).

---

<sup>1</sup> Les polders sont des étendues artificielles de terre dont le niveau est inférieur à celui de la mer.

<sup>2</sup> Métropoles européennes, Regards croisés, Paris Projet, Atelier parisien d'urbanisme, Paris 2008, p.16.

« La politique de ville compacte menée dans la Randstad est une des plus avancées dans le monde »<sup>1</sup>. Le Cœur vert, espace de respiration entre les quatre agglomérations, est un paysage vert irrigué par le delta. Toutefois, il soulève des enjeux liés à l'étalement urbain. S'il peut être appréhendé comme une ceinture verte protégeant les villes de toute expansion urbaine<sup>2</sup>, il est aujourd'hui un obstacle à franchir pour relier les villes entre elles, nécessitant de ce fait un système de transport public performant.

Par ailleurs, la ville d'Amsterdam mène une politique intensive de lutte contre le changement climatique à l'échelle de sa ville : interdiction des véhicules construits avant 1992 et à moteur diesel sans filtre, introduction de bus à hydrogène, filtres obligatoires, circulation à sens unique sur les grandes artères, parking de centre-ville à 5 euros de l'heure.

En ce qui concerne le transport de marchandises, la ville d'Amsterdam a expérimenté le transport de conteneurs par tramway afin de décongestionner les axes routiers menant au centre-ville. En 2006, 60% des déplacements s'effectuaient déjà en vélo.



La Randstad : laboratoire des zones deltaïques

---

<sup>1</sup> « Développement durable et lutte contre le changement climatique », M. Chéron, J.-P. Piéchaud, P. Radanne, in *Métropoles européennes, Regards croisés, APUR, Paris 2008, p.91.*

<sup>2</sup> Voir le Schéma de planification fixé en 1989 par la loi Vinex.

### **L'innovation : une condition de survie**

Toutes les métropoles européennes vont faire face dans les années à venir à la complexification des questions de l'eau. Aussi bien la montée du niveau de la mer que la rareté de cette ressource dans les sous-sols questionnent le développement territorial. Les solutions purement techniques ne permettent plus de faire face, seules, à l'ampleur du phénomène. Elles doivent être prolongées par des politiques de gestion durable et amplifiées par la participation des usagers.

Les villes doivent s'adapter à la fois aux tendances de long terme liées au changement climatique et aux événements extrêmes ponctuels tels que les inondations. Après des siècles d'entretien des terres pour les rendre cultivables, les Pays-Bas ont entamé une politique inverse qui consiste à transformer ces terres en lacs. Ils construisent des logements et des routes flottantes avec des jardins sur les toits : les « villes-bleues ». Ces villes, véritables communautés flottantes, visent à transformer une ville portuaire polluante, en dessous du niveau de la mer, en ville à énergie 0, qui ne consomme pas plus de CO2 qu'elle n'en produit.

### **Du remblais à « l'espace pour la rivière »**

En quelques années, les Pays-Bas sont passés d'une stratégie de combat offensif contre l'eau (par la construction de digues et par la recherche de technologies de rétention d'eau, à une politique beaucoup plus intégratrice où l'eau est un élément déterminant du plan de développement. Jusqu'à il y a une dizaine d'années, les Pays-Bas bétonnaient leur littoral et les îles éparpillées dans les embouchures du Rhin, de la Meuse et de l'Escaut. La politique de lutte contre les effets négatifs de l'eau résidait principalement à rehausser le sommet des dunes pour qu'elles atteignent le niveau requis pour prévenir les inondations.

Le Nieuwe Waterweg - [www.josstdevre.nl](http://www.josstdevre.nl)



Progressivement, et sous l'influence des écologistes, les digues ont laissé place à des barrages à vannes qui respectent le mouvement des marées. Un autre barrage mobile qui fonctionne comme une porte à deux battants a été installé non loin de Rotterdam.

En 2000, le programme « Espace pour la rivière » a vu le jour autour d'une vision beaucoup plus intégrée de l'eau en ville. Les digues sont placées plus loin de la rivière et les rives inondables sont abaissées afin de permettre au lit de la rivière de s'élargir. Un nouvel équilibre se crée entre les demandes en espace tout en laissant la place à l'amélioration de la sécurité, de l'architecture du paysage et de l'environnement de manière générale.

Alors que nombre de villes européennes se contentent de scénarii prospectifs, les Pays-Bas ont pris à bras le corps la question de la montée des eaux, liée au réchauffement climatique. Il est vrai que le pays est particulièrement concerné : « au-delà de trois mètres d'élévation du niveau de la mer, notre système actuel de protection ne tiendrait pas<sup>1</sup> ». Ainsi, à travers le Plan Delta 2<sup>2</sup>, la province de Zélande a mis en place un plan circonstancié, chiffré et précis des conséquences du réchauffement climatique sur son territoire. Ce plan constitue un tournant dans la façon d'appréhender l'eau aux Pays-Bas. Désormais, les néerlandais construisent avec la nature, position à la fois pragmatique et relevant de l'écologisme le plus poussé.

Pour obtenir ces résultats, les Pays-Bas et plus particulièrement la région de la Randstad ont mis en place une politique d'évaluation des risques et de la vulnérabilité, des outils de gestion performants et des analyses des contraintes financières des villes. Ici, la gestion de l'eau est une question de survie : le travail sur les digues et leur modernisation constitue une part importante du budget de l'Etat, qui n'a cessé de réinjecter de l'argent dans ces infrastructures qui protègent la vie d'un habitant sur deux.

Si dans beaucoup de pays européens, la question de l'eau est traitée au niveau local par la constitution de syndicats intercommunaux, aux Pays-Bas, l'Etat joue un rôle très important, tant cette question est au cœur des problématiques nationales.

### ***L'eau : quelles incidences sur le foncier ?***

Les techniques de gain d'espace sur la mer sont ancestrales dans un pays qui, depuis le XVI<sup>e</sup> siècle, crée du foncier sur l'eau. Les polders, véritables étendues artificielles dont le niveau est inférieur à la mer, sont réalisés par drainage qui assèche estuaires, zones littorales et marais.

Les canaux de la ville d'Amsterdam permettent de mieux évacuer les eaux par pompage pour éviter de provoquer des crues sur terre.

La ville d'Amsterdam ne cesse de croître, même si le taux de natalité est en baisse constante. Incidemment, la demande de logement croît avec le

---

<sup>1</sup> Loos de Jong, Agence de l'eau de la Province de Zélande, province de sud-ouest des Pays-Bas.

<sup>2</sup> <http://www.deltawerken.com/Le-plan-Delta/1538.html>

vieillesse de la population, la diminution du nombre de personnes dans un ménage, le changement de mode de vie, etc. Face à cette situation, la ville d'Amsterdam doit développer son foncier ; or, du fait de sa situation géographique, elle ne peut s'étendre. Limitée au sud par le Cœur vert inconstructible, et au nord par la Mer du Nord, la ville n'a d'autres ressources que son propre terrain. Ces contraintes l'ont ainsi poussée à réinterroger son espace et à trouver des techniques innovantes de densification, de construction de la ville sur la ville. Afin de développer l'habitat, le logement, et les bureaux, leurs plans d'urbanisme se doivent d'être inventifs. C'est ainsi qu'avec la participation de l'opérateur néerlandais ING Real Estate, se sont développés de nouveaux quartiers : Ijburg, Overhoeks et Zuidas.



Le projet Ijburg, ING Real Estate 1

### ***Le projet Ijburg***

En 2015, ce sont 72000 logements supplémentaires qui devraient être disponibles pour une population totale de 780 000 habitants. Ainsi, alors que le nouveau quartier d'Overhoeks est construit sur une friche industrielle et que Zuidas prend essor des deux côtés de l'autoroute A10 et des voies ferrées, le projet de quartier d'Ijburg vient conquérir la mer.

Le site d'Ijburg n'existait pas en 1995 : il est le produit de la main de l'homme, qui, par remblais successifs, a conquis ce territoire sur la mer. Il devrait accueillir en 2014, 18000 logements et environ 45000 habitants.

Le projet, porté par un prêt de la BEI, a permis de financer l'exondement des îles, la construction de digues et des infrastructures de base. Trois îles ont déjà été créées, mais il faut au moins un an pour stabiliser le sol avant de pouvoir y construire. Haveneiland (Ile Harbour) et Rieteilanden (Ile de Canne) sont pour l'instant les seules habitées et le site conserve, sous

certains aspects, une allure un peu fantomatique <sup>1</sup>. Dans les environs d'Amsterdam, au début des années 1970, la ville-nouvelle d'Almere a été créée sur un polder issu du comblement du Zuiderse. Si en 2007, elle comptait 180 000 habitants, le doublement de sa population est annoncé pour les vingt prochaines années, ce qui ferait d'elle, la cinquième agglomération nationale.

Contrairement aux opérations d'urbanisme menées au même moment, la ville d'Almere a été pensée comme une cité-jardin dotée d'équipements publics de proximité séparés par des ceintures vertes. La ville s'articule autour de cinq quartiers avec des identités particulières. Le premier paradoxe de cette ville est d'avoir développé sa périphérie avant son centre. Ainsi, les cinq « villages » sont ordonnancés autour d'un centre urbain, encore aujourd'hui à l'état de friche, jouxtant le lac artificiel de Weermater, telle une « simulation d'une structure urbaine sur un territoire inventé »<sup>2</sup>.

Jour après jour, l'eau gagne du terrain sur les terres néerlandaises. Face à cette situation et alors même que ces territoires recherchent toujours plus de foncier, les autorités ont mis en place un projet pharaonique : le « moteur de sable ». Illustration parfaite d'une politique qui tient autant du pragmatisme que du credo vert, ce moteur des sables vise à prélever vingt millions de mètres cubes de matière dans les profondeurs marines et à les amasser à deux kilomètres du large, face aux zones littorales les plus fragiles. Cet amas de matière formerait une presqu'île à même d'être répartie par les courants sur toute la côte. Le coût du chantier qui se situerait entre 60 et 100 millions ne semble pas décourager les autorités qui avouent n'avoir aucune certitude concernant les effets du moteur de sable. Mais leur pragmatisme l'emporte : le besoin étant urgent de répondre à la perte de foncier.



<sup>1</sup> « Amsterdam invente du foncier », in *Traits urbains* n°19, nov-déc 2007, p.37.

<sup>2</sup> « Le renouveau des villes nouvelles : l'expérience néerlandaise », in *D'architectures*, n°163, avril 2007, p.51.

Enfin, ces préoccupations ont donné lieu à des opérations beaucoup moins coûteuses réunies dans le « Rotterdam Climate Proof » qui, avec une enveloppe de 30 millions d'euros par an, finance des études ou des réalisations innovantes qui marient gestion hydraulique et urbanisme, protection et développement. Ainsi, des aires de jeux ou parkings souterrains sont transformés en mini-bassins de rétention, des toitures végétalisées sont installées sur les bâtiments, des logements peuvent devenir « flottants », des digues « habitées ».

### ***Quelle logique institutionnelle pour répondre aux risques ?***

Leaders mondiaux du génie hydraulique, de l'affaissement des sols, de l'infiltration de l'eau salée et de l'écologie aquatique, les Pays-Bas se sont dotés d'un système institutionnel et de plans précis pour répondre spécifiquement à ces enjeux.

### **Le rôle des institutions : quelle place pour l'Etat ?**

La Randstad n'est pas une entité administrative à part entière. La conurbation ne possède pas de ville-centre ; elle est en fait constituée de neuf des dix municipalités les plus riches du pays. Parmi elles, La Haye a le statut de capitale politique du pays, Amsterdam, celui de cœur économique et culturel, Utrecht, de centre universitaire et Rotterdam, de premier port européen. Dans cette rare répartition et spatialisation des fonctions, la Randstad ne possède pas d'existence propre d'un point de vue institutionnel.

Pourtant, la géographie du pays a joué un rôle capital dans la répartition des pouvoirs. De ce territoire plein de contraintes spécifiques particulières, la volonté de dompter les éléments pour rendre le territoire vivable et accueillant a poussé les différentes entités à s'organiser entre elles et à développer des politiques de partenariat. D'autre part, dans cette entreprise titanesque, l'Etat a joué un rôle très important au travers de son programme pour la Randstad (UPR). Une action interministérielle coordonnée et conjuguée avec l'Agenda 2040 s'est mise en place afin de fixer les priorités sur le long terme. L'Etat garde ainsi la main sur la programmation stratégique de la région. Il a mis en place des commissions, des groupes de travail internes permettant de réfléchir au territoire. De plus, il participe à de nombreuses réflexions multipartites et intervient, par le biais d'agences comme la Schiphol Group, sur le territoire de l'aéroport de Schiphol. Enfin, il est le principal financeur par la forte centralisation financière du pays.

Les décisions partent donc de l'Etat central et le principe de subsidiarité s'applique dès lors que l'Etat donne la main au niveau le plus à même de régler les conflits. La politique de concertation étant très forte aux Pays-Bas, les politiques publiques sont régulées par cette tension permanente entre un Etat fort et la négociation avec les municipalités. Ce sont ces dernières qui possèdent la compétence en matière d'urbanisme et d'aménagement. Les provinces sont le troisième échelon administratif : elles n'ont pas de pouvoirs forts, mais jouent le rôle primordial d'articulation entre l'Etat et les municipalités. Enfin depuis quelques années, des groupements de

communes apparaissent mais elles reposent encore, pour beaucoup, sur une logique de concurrence entre villes plutôt que sur une réelle coopération. Ainsi existent deux formes de coopération territoriale : la *Delta Metropolis* et la *Stadsregio*. Toutefois, elles se réduisent à un territoire d'influence directe des quatre agglomérations sans traiter d'une réelle coopération à l'échelle globale de la région.

### **Une stratégie pour 2040 : une gouvernance économique**

Alors qu'en Europe, la tendance est d'appréhender le développement des métropoles de façon polycentrique, les autorités de la Randstad cherchent plutôt à faire converger ses quatre agglomérations afin de « disposer d'avantages comparatifs fournis par les régions plus compactes : la masse critique, un marché du travail plus large et plus diversifié, sources de gain de productivité pour les entreprises confrontées à la concurrence internationale et à des marchés mondiaux très compétitifs<sup>1</sup> ». Ainsi, autour des axes de stratégie à développer, la volonté de la Randstad est de créer une « Delta métropole », ensemble économique et résidentiel cohérent de grande dimension.

La stratégie de la Randstad à l'horizon 2040 est de :

- renforcer la cohésion interne de la région, notamment par une meilleure accessibilité des quatre villes entre elles. Cet objectif se décline sous trois propositions :

- réduire de moitié les temps de transport grâce aux futures liaisons TGV et à une meilleure gestion du trafic routier.

- améliorer l'accessibilité à l'aéroport de Schiphol et au port de Rotterdam, infrastructures structurantes de la région.

- permettre une connexion à la fibre optique pour toutes les entreprises, organisations et logements.

- accroître l'offre en immobilier d'entreprise avec la construction de 10 nouvelles zones d'activité et 6 centres d'affaire autour des gares TGV.

- faciliter le développement de l'économie de la connaissance en créant 5 nouveaux parcs scientifiques.

Les éléments naturels auxquels sont confrontés la Randstad ne font pas d'elle un épiphénomène. Les diverses inondations qu'elle a traversées, les crues et les décrues font partie d'un changement bien plus profond auxquels tous les pays seront confrontés dans les années à venir. Le réchauffement climatique et ses effets sont difficilement prévisibles, et même si la Randstad a beaucoup investi dans la recherche et la prospective, il n'en demeure pas moins que ses moyens sont bien limités au regard des enjeux qui se jouent. Il

---

<sup>1</sup> Cf. « La stratégie d'aménagement et de développement économique de la Randstad-Hollande », Note de synthèse, IAURIF, Département Economie et Développement Local, Mai 2008.

est nécessaire pour une région comme celle-ci de penser des solutions à la fois sur le court terme et sur le long terme.

Pendant des années, la pression foncière et une trop forte confiance en la technologie ont poussé les promoteurs et les pouvoirs publics à installer des habitations près des digues. Aujourd'hui, les Pays-Bas repensent leur modèle de développement travaillant avec la nature plutôt que contre elle, ne cherchant plus à la domestiquer mais à vivre avec. Ils ouvrent la voie à une nouvelle façon de penser la ville, dans son aspect éphémère et mouvant et non pas comme un objet fini et éternel. La situation si particulière de ce pays apporte des premières réponses tant technologiques qu'environnementales.

A l'heure où les scientifiques estiment que d'ici 2100 le niveau de la mer s'élèvera de 20 à 120 cm, ce qui plongerait 65% des Pays-Bas sous le niveau de la mer, il est urgent de trouver des solutions car cette situation engendrera de profonds bouleversements économiques : quelle solidarité faudra-t-il mettre en place entre « habitants des basses terres » et des « hautes terres » ? La Randstad devra-t-elle rendre son territoire à la mer ? A l'instar des Pays-Bas, tous les pays de basses terres en Europe et dans le monde trouveront-ils des solutions ou abandonneront-ils leur territoire ?

**Pauline Malet**

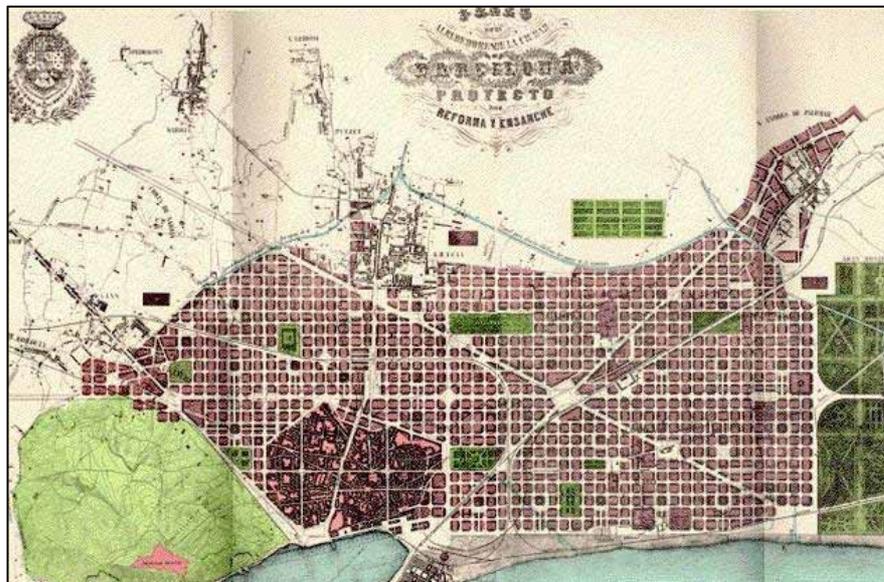
## Bibliographie

- « *Le renouveau des villes nouvelles : l'expérience néerlandaise* », in D'architectures, n°163, avril 2007, p.51.
- « *La stratégie d'aménagement et de développement économique de la Randstad-Hollande* », Note de synthèse, IAURIF, Département Economie et Développement Local, Mai 2008.
- BRUTTOMESSO, R., "Waterfronts. A new frontier for cities on water, Venice" : International center cities of water, 1993, 351p.
- CHERON, M., PIECHAUD, F.-P., RADANNE, P., « *Développement durable et lutte contre le changement climatique* », in Métropoles européennes, Regards croisés, APUR, Paris, 2008, p.91.
- LEROY P., « *Rendre les Pays-Bas à l'eau ? : le rude défi du changement climatique* », Radboud Universiteit Nijmegen Press.
- MANDOUL T., ROUSSEAU S., « *Rotterdam* », *Portrait de ville* », Cité de l'Architecture et du patrimoine, 2009.

#### 4. BARCELONE : ville de projet(s) ?

« Mecque des pratiques urbaines<sup>1</sup> » ou « ville qui a vendu son âme au privé<sup>2</sup> », Barcelone ne laisse pas indifférent et semble constamment flotter entre mythe et réalité. Ville de luttes, de conflits sociaux, de guerres, mais aussi d'industries, de cultures et de brassage multiculturel elle est aujourd'hui un exemple en matière d'innovation urbaine. Dès 1975, à la sortie de la dictature franquiste, la capitale barcelonaise s'est imposée dans le paysage urbain comme l'une des villes les plus dynamiques et les plus attractives d'Espagne. Couronnée de succès dans les années 2000, Barcelone accueille chaque année 7 millions de touristes pour une population de 2,5 millions d'habitants.

Elle s'est développée principalement autour de projets-phares et d'une politique de marketing urbain bien huilée. Portés par des élus bâtisseurs, les grands projets barcelonais sont aujourd'hui le symbole d'une ville dynamique. Pour autant, le modèle de développement choisi par Barcelone est-il un modèle pérenne ? Il s'agit donc ici de s'interroger sur les acteurs qui font la ville de Barcelone et sur leurs « terrains de jeux » à travers les questions d'identités et d'échelles. Barcelone s'intègre-t-elle dans le modèle urbain des villes « en retour » comme certains auteurs l'affirment<sup>3</sup> ? Quels sont les outils dont disposent les politiques et les experts pour gouverner cette ville et mener les projets d'aménagement ?



---

<sup>1</sup> David Mangin

<sup>2</sup> Jordi Borjà, *adjoint à l'urbanisme de l'après-dictature*.

<sup>3</sup> Patrick Le Galès, *Le retour des villes européennes, sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

### ***Une politique urbaine entre continuité et opportunité***

#### **Barcelone : quand la ville se refait sur elle-même.**

La ville de Barcelone qui compte 2.5 millions d'habitants, est largement déterminée par son positionnement à la fois géographique et politique. Coincée entre deux fleuves au débit irrégulier, le Llobregat et le Besòs, ses limites sont aussi la Mer Méditerranée à l'est et une petite chaîne de montagnes, la Serra de Collserola, à l'ouest. Comme le soulignait l'écrivain Manuel Vazquez Montalban, la ville est un « très bel accident géométrique » par l'originalité du Plan Cerdà : l'*Eixample*<sup>1</sup> et par les diagonales qui la traversent de part en part.

Du fait de cet environnement géographique spécifique, la ville a grandi sur elle-même, au sein de ses 99km<sup>2</sup> de superficie, développant et redéveloppant ses quartiers. Contrairement à de très nombreuses villes européennes, Barcelone a pris la liberté de casser son tissu urbain pour mieux le reconstruire. Après une période d'incertitudes et de doutes suite à la fin de la dictature franquiste, elle s'est ouverte dans les années 1980 à de vastes opérations architecturales qui lui ont valu le surnom de « Mecque de l'urbanisme ». Faisant figure d'exception en Europe, elle considère depuis, face à l'absence de foncier disponible, qu'elle doit penser la ville sous une approche différente de polynucléarité. Oriol Bohigas, architecte catalan, disait qu'il fallait « renouveler son centre et monumentaliser sa périphérie ».

**Barcelone : 100 Km<sup>2</sup> pour 1,6 millions d'habitants**

**Agglomération de Barcelone : 500 Km<sup>2</sup> pour 3,2 millions d'habitants**

**Région de Barcelone : 3200 Km<sup>2</sup> pour**

**5 millions d'habitants**

À cela s'ajoute un enfermement institutionnel et politique car, depuis la fin de la dictature, Barcelone s'est construite sur une opposition avec la politique intégratrice de Madrid. Elle cultive aujourd'hui sa différence, sa culture et son authenticité. De son côté, la ville de Madrid a le plus souvent cherché à limiter la capacité d'action de la capitale catalane tant dans ses projets politiques que dans sa volonté d'expansion géographique. Depuis, Barcelone oscille entre un modèle de ville définitivement ouverte sur l'extérieur et un idéal politique de préservation et de patrimoine culturel. Dans un registre difficile, Barcelone promeut l'idée d'une identité régénératrice de l'imaginaire catalan et tente d'amener avec elle dans la modernité, son riche passé. D'autre part, la ville est également en conflit politique avec la *Generalitat de Catalunya*, siège de la Région de Catalogne. Face à ce difficile

---

<sup>1</sup> *Les critères et les objectifs, explicites ou implicites, de son projet pour Barcelone sont empreints d'humanisme, et l'égalité, la liberté (dans la sphère du privé) et la cohésion sociale sont les fondements essentiels de sa démarche. L'objectif poursuivi est, en synthèse, une ville « égalitaire » (intégralement égalitaire) associant les valeurs urbaines aux avantages de la vie rurale. La trame des rues est organisée en réseau orthogonal et homogène, instrument délibéré d'une ville égalitaire et fonctionnelle.*

positionnement institutionnel, la ville s'est tournée d'emblée vers une posture européenne et attend beaucoup de l'arrivée du TGV qui la rendra très accessible depuis les villes françaises du Sud (Toulouse, Montpellier, etc.)<sup>1</sup>. Située au nord de l'Espagne, elle jouit d'une position stratégique de carrefour.

Ces différents éléments ont poussé Barcelone à entrer dans une culture d'amélioration de la ville sur elle-même mais jusqu'à présent, la question de la périphérie ne se posait pas. Pourtant, l'augmentation de l'immigration et le flux de touristes qu'elle reçoit chaque année, soulèvent des enjeux de pénuries de logement.

### ***Le plan de 1976 : une vision souple de l'aménagement***

Barcelone fonctionne aujourd'hui encore sur le plan d'orientation stratégique global de 1976. Pensé dès l'origine comme un outil flexible et pragmatique, ce plan n'a jamais été modifié. On lui a adjoint, au fil des ans, d'autres plans d'orientation qui entrent en cohérence avec le schéma d'ensemble et qui reposent sur l'évolution des concepts porteurs. Sans cartésianisme, mais avec beaucoup de pragmatisme, il combine acquisitions foncières, plans sectoriels, plans spéciaux de réforme intérieure, études de détail architecturales et projets urbains limités. Son adaptabilité et sa flexibilité en font un outil utile à différentes échelles. Rowe<sup>2</sup> le décrit en ces termes : « la méthode n'était pas une progression linéaire au sens d'une progression constante et rectiligne mais séquentielle et flexible, autorisant les allers-retours, les avancées et les reculs, sans jamais perdre la conscience du tout ».

Cependant, si le plan de 1976 a évolué avec le temps, les années 1980 et 1990 se sont caractérisées par la mise en place de plans d'aménagement assez rigides sur un certain nombre de quartiers urbains. Puis, Barcelone a mis en place le *Plà estratègic pel desenvolupament de Barcelona en l'horitzó 2000* qui devient en 1994, le *Plà estratègic 2*. Le plan est abandonné au profit du projet de ville qui ne découle pas d'une décision descendante mais qui tient compte de l'avis des acteurs locaux consultés (économiques, sociaux, de quartier). Ce projet insiste sur la nécessité de disposer de programmes modulables, adaptables aux nouvelles conditions de production et de consommation. Mais son originalité repose sur la nécessité d'un partenariat public/privé pour conduire les opérations d'urbanisation et d'aménagement.

### ***Un développement urbain pragmatique***

#### ***Le modèle du palimpseste***

Le développement urbain de Barcelone se caractérise par de grandes avancées par bonds successifs. Les années 1960-1975 lui permettent de se

---

<sup>1</sup> FELIU (Jaume), « Vers un nouveau polycentrisme régional en Catalogne ? Les effets de la desserte du TGV sud-ouest européen », Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest, n°28, 2009, Presses universitaires du Mirail, p.5-16.

<sup>2</sup> ROWE (Peter G.), Building Barcelona. A Second Renaixença, Barcelona Regional et Actar, 2006

développer rapidement mais sans grande recherche urbanistique ou architecturale, la dictature franquiste empêchant les intellectuels et les architectes de manifester leurs talents. Toutefois, de nombreux projets naissent à cette époque qui voient travailler ensemble Manuel de Solà-Morales, Xavier Subias, Francesc Escudero et Antoni Riera. Ainsi, dès 1975, à la mort du Général Franco, lorsque l'opportunité existe enfin, les projets et les idées mûris pendant des années ressortent et font de la décennie des années 80, une époque faste en projets d'envergure. Les institutions n'ayant pas de moyens de financement pour les projets, un partenariat entre le secteur privé et le secteur public se met en place de façon pragmatique. À ce moment là, tant les pouvoirs locaux que les architectes ne possèdent pas de vision globale de la ville. À ce stade, seuls comptent les besoins des habitants, ajournés pendant la période franquiste, qu'il faut satisfaire rapidement. Avec peu de moyens, la municipalité, en collaboration avec les citoyens, prend en charge les investissements urbains, quartier par quartier. Les procédures se dynamisent donnant la priorité à un « micro-urbanisme » que la décentralisation de l'administration municipale par districts contribue fortement à faciliter<sup>1</sup>. Lluís Domènech développe la théorie du palimpseste<sup>2</sup> selon laquelle Barcelone se réécrit sur elle-même avec certes des traces du passé mais aussi avec une volonté d'aller de l'avant.

### **3 époques de projets urbains**

**1980-1986** : politique d'aménagement de petits espaces publics disséminés dans toute la ville.

**1986-1992** : préparation des Jeux Olympiques, renforcement des nouvelles centralités, reconquête du front de mer, amélioration des infrastructures.

**1992-2004** : malgré la récession immobilière qui s'installe jusqu'en 1997, développement de grands projets : le Forum de 2004, le Triangle du Levant (22@, Gare de Sagrera, Place des Glòries), Axe Sud, le port, l'aéroport, la zone franche.

On a très longtemps décrit Barcelone comme une ville fondée sur des myriades de projets sans cohérence les uns avec les autres plutôt que sur de la planification pensée à une échelle plus large. Aujourd'hui, pourtant, les architectes, urbanistes et élus s'en défendent, soulignant la volonté d'inscrire chaque projet dans une perspective plus globale. Depuis 1985, la philosophie autour des projets urbains est qu'ils ne sont efficaces et utiles que s'ils peuvent répondre à au moins trois problèmes à la fois.

---

<sup>1</sup> Albert Broggi, directeur d'Aula Barcelone, centre de ressources et de réflexion sur Barcelone, <http://www.aulabarcelona.org/>

<sup>2</sup> Selon Le Robert, le palimpseste est un parchemin manuscrit dont on a effacé la première écriture pour pouvoir écrire le nouveau texte.

## ***La politique de l'événement : catalyseur de la métamorphose urbaine et du développement du marketing urbain***

### **Les Jeux Olympiques de 1992**

Le débat qui s'est cristallisé autour des enjeux des Jeux Olympiques dans une ville comme Barcelone au début des années 90 est symptomatique de l'importance accordée au projet. Si la ville a su mobiliser ses forces pour profiter de l'événement en vue de moderniser une ville à bout de souffle du fait de sa sortie de la dictature, Barcelone a surtout réussi le pari de mobiliser sa population éparpillée, autour d'un projet fédérateur et globalisant. Le slogan affiché sur les murs de la ville en 1992 : « *Barcelona, posa't guapa* »<sup>1</sup> souligne tous les enjeux de métamorphose urbaine que sous-tend le projet.

Les années 90 ont été fortement influencées par les Jeux Olympiques qui ont, pour toujours, laissé leur trace dans la ville. Ils ont permis de développer des infrastructures indispensables pour son ambition de ville moderne et internationale. Ainsi, l'aéroport s'est agrandi sur plusieurs centaines d'hectares de terres agricoles, le réseau autoroutier a été modernisé par la construction d'une nouvelle voie et l'agrandissement de l'ancienne ainsi que par la création de boulevards périphériques.

Au-delà de la mise en place de la restauration d'équipements urbains, le programme comportait également l'aménagement de la zone littorale, avec la création d'un village olympique sur l'emplacement du quartier de *Poblenou* (aujourd'hui reconverti en un emplacement pour logements résidentiels de standing), un système d'épuration des eaux, l'aménagement d'une promenade littorale accompagnée d'activités tertiaires.

Mais paradoxalement, ces infrastructures n'ont pas amené une diminution de l'équilibre de l'agriculture périurbaine. Si effectivement des hectares de champ ont été consacrés à la construction des nouveaux axes de communication, le parc agricole du delta de Llobregat a canalisé l'extension du cadre bâti et a contribué à la création de nouveaux foyers résidentiels ou industriels à l'intérieur des terres.

La Barcelone post-92 a surtout su profiter de l'événement pour transformer son image de ville industrielle en ville propice à l'accueil d'activités tertiaires. Si Barcelone voulait accéder à ses ambitions de ville internationale et moderne, elle devait changer de visage et penser à sa reconversion. Pour cela, l'obtention de fonds publics et privés était obligatoire. Les expositions universelles de 1888 et 1929 étaient déjà un premier gain d'argent public de la part de l'État, qui a permis de construire en peu de temps de grandes infrastructures. Mais le fait d'être le siège des Jeux Olympiques peut être considéré comme une étape de plus dans la volonté d'attirer des fonds publics nationaux<sup>2</sup>. C'est la formule d'union capital public /

---

<sup>1</sup> *Barcelone, fais-toi belle !* (Slogan utilisé lors des Jeux Olympiques)

<sup>2</sup> R. Tello i Robera, « *Barcelona post-olímpica : de Ciudad industrial a escenario de consumo* », *Estudios geogràfics*, tome LIV, n°212, Juil.-sept 1993.

investisseurs privés qui a été utilisée pour ces opérations ; la société d'équipement VOSA (Vila Olímpicas SA) est composée de 40% de capitaux publics (achats des terrains, équipements), 40% de capitaux des promoteurs et 20% issus des banques<sup>1</sup>.

Dans le cadre des Jeux Olympiques, Nuria Benach Rovira<sup>2</sup> montre que ce projet a permis de contribuer à la revitalisation de l'image de la ville, à sa reconstruction en terme de modernité et enfin à un meilleur plan de cohésion sociale.

« Temps européen et espace méditerranéen », « Le Nord et le Sud », « Sunbelt de l'Europe » ou « *Barcelona, més que mai*<sup>3</sup> » sont autant de marques et de slogans pour désigner une ville qui a parfaitement intégré les mécanismes de marchandisation et de labellisation des villes. La culture est devenue son moteur de redynamisation en s'appuyant à la fois sur des valeurs très localistes et des valeurs universelles. En sachant mêler artistes locaux et artistes internationaux, Barcelone est devenue un endroit incontournable en matière de culture et d'architecture. Ses élites locales s'appuient depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle sur la culture comme une ressource qui permet l'élaboration de projets économiques et politiques. Il en fut ainsi pour Güell, mécène de Gaudí qu'il a soutenu financièrement pendant toute sa vie. Plus que les autres villes, Barcelone a cultivé l'image de la différence véhiculée par l'usage du catalan et de son imaginaire. Au delà du contrôle politique et social que la culture permet de mettre en place par un recours à l'imaginaire collectif et au sens commun d'appartenance, Barcelone a transformé sa culture en image de marque.

À l'heure où l'Union européenne instaure une politique de mise en concurrence des villes, Barcelone a pris le parti de jouer la carte de la différenciation par la culture. Son histoire est intimement liée à la construction identitaire de la région et elle s'est construite sur cette opposition à la fois avec le Royaume d'Espagne et le Royaume de France.

### **Le Forum des Cultures de 2004**

Le Forum des Cultures de 2004 est un autre projet structurant de la ville, qui a mobilisé tous ses acteurs. Pourtant, il ne s'agissait pas là de la réponse à un événement international mais d'une pure création de la ville pour remobiliser ses acteurs et s'appuyer sur l'exemple des Jeux Olympiques pour favoriser la redynamisation de son tissu urbain.

Ce projet a provoqué une forte mobilisation de la part des associations de défense des habitants qui se sont insurgées contre son côté néolibéral et son manque de prise en compte des besoins locaux.

---

<sup>1</sup> G. Jalabert, Portraits de grandes villes, société, pouvoirs, territoires, *Villes et territoires*, Presses Universitaires du Mirail, Toulouse, 2001.

<sup>2</sup> Directeur de la Société catalane de géographie.

<sup>3</sup> Plus que jamais *en catalan*

### **Des partenariats publics/privés forts**

Le développement urbain de la ville s'appuie sur un jeu d'acteurs particulièrement pragmatique. Le projet est la clef de voûte de l'aménagement, même s'il s'intègre dans une vision globale. C'est sur lui que viennent se greffer les différents acteurs. Oriol Clos, directeur de l'agence d'urbanisme de Barcelone, a articulé action politique et action technique, associant représentants de la ville et talents extérieurs. Enfin, il a permis une grande perméabilité entre secteur public et secteur privé. La porosité entre les différents statuts professionnels de l'urbanisme (architecte, économiste, géographe et responsables politiques) permet de penser la ville à une échelle d'intervention plus large. Elle ouvre d'autres perspectives notamment la possibilité de construire une culture professionnelle commune. Enfin, les jeux d'acteurs barcelonais se caractérisent par la relation différenciée avec les élus, en fonction de leur lecture des projets urbains de la ville.

*Barcelona Regional*, structure à 100% publique mais dont la façon de travailler est semblable à celle du privé, se caractérise par un fonctionnement assimilable à celui d'une agence d'urbanisme mâtinée d'une société d'économie mixte d'aménagement. Composée d'une cinquantaine de personnes, elle a été conçue en 1993 comme un think-tank ayant vocation à mener des réflexions stratégiques, conduire des études et assurer des développements. Le personnel de *Barcelona Regional* peut être détaché et mis à disposition de la ville ou d'un autre outil : BIM/SA (Barcelona Infrastructures Municipales) qui intervient sur tout le territoire soit sous la forme d'interventions directes soit sous la forme d'un holding de sociétés ad hoc.

### ***La politique urbaine, entre oasis et belvédère***

#### **Oasis et belvédère : quelle politique urbaine barcelonaise ?**

La ville de Barcelone, reposant sur un développement urbain pragmatique au gré des ressources disponibles aussi bien en termes d'argent que de foncier ou d'opportunités politiques, oscille entre un modèle de développement par *oasis* et par *belvédère*<sup>1</sup>. « C'est le mouvement permanent entre échelles qui est l'un des aspects les plus convaincants de l'expérience barcelonaise ». Son originalité réside en sa faculté à produire une identité collective par la culture architecturale qu'elle décline sur des projets extrêmement localisés : « les oasis ». Dans le même temps, elle se permet de repenser la ville dans son environnement spécifique, à la fois géographique, paysager et politique, « le belvédère ».

Barcelone a donc développé une politique intégratrice qui combine la volonté de penser le projet et de maîtriser concrètement tous les aspects minimes. « Il faut envisager la ville dans les deux sens »<sup>2</sup>. Dans ce contexte de diversité, de fragmentation et de conflits entre les différents acteurs sociaux,

---

<sup>1</sup> *Théorie de Eduard Bru, ancien directeur de l'école d'architecture de Barcelone.*

<sup>2</sup> *Manuel de Solà-Morales, Grand Prix de l'urbanisme français en 2000.*

les responsables politiques et institutionnels se demandent comment « faire système », comment créer du lien, de l'unité et un sens d'appartenance à cette multitude d'intérêts particuliers. Dans l'ensemble des villes européennes, le recours à la culture a été systématique.

## 2) Travail sur l'espace public

Ce sont plus de cent projets d'espaces publics de diverses natures, tailles, etc. qui ont été réalisés en une décennie, depuis de petites places publiques jusqu'à de grandes opérations de restructuration comme la réhabilitation du front de mer.

Selon Eduard Bru, Barcelone serait passée d'un modèle de l'oasis, « stratégie d'intervention minime conjuguée au renoncement explicite à la grande échelle » à un modèle de *métastase bienfaisante*, c'est-à-dire à une somme de petits projets qui servent de catalyseurs pour accroître la qualité globale de la ville. Enfin, il insiste sur le fait que Barcelone a intégré le rôle de belvédère qu'elle devait jouer tant son environnement la conditionne. Ainsi, la ville a lancé des grandes opérations de reconquête des bords de mer et de valorisation des espaces naturels autour de la politique du « vert comme du plein ». Le traitement des espaces verts fait partie des chantiers prévus pour les années 2010 et ils sont abordés de la même façon que lors d'un projet de logement, ou d'aménagement du bâti et non comme un outil d'amélioration des projets comme c'est bien souvent le cas.

Selon Ariella Masboungi<sup>1</sup>, Barcelone a vécu sa forte contrainte géographique comme « un explosif de l'action, un réservoir d'énergie, de créativité, de possibilités ». Le choix de travailler sur les espaces publics résulte à la fois d'une véritable nécessité financière (investissements localisés avec effets directs) et d'une façon de voir la ville profondément européenne. L'espace public permet de stimuler le renouveau sur la vie d'un quartier et sur les images qu'il véhicule. D'autre part, la régénération d'une place a suscité spontanément une régénération des commerces et du bâti alentour.

Enfin, le travail sur les espaces publics tel qu'il a été déployé à Barcelone a enclenché un mouvement partout en Europe de réflexions autour des axes et des infrastructures comme boulevards urbains : le projet de *Moll de la Fusta*, promenade semi-enterrée le long du littoral venue remplacer une nationale et la *Ronda*, projet d'aménagement du périphérique où il n'est plus conçu comme une frontière mais comme un lieu à part entière, comme un paysage en sont deux exemples frappants.

Les espaces publics agissent comme des liants du territoire, comme des déclencheurs d'initiatives privées et publiques, comme des générateurs d'identité et des facilitateurs d'appropriation.

---

<sup>1</sup> Architecte-urbaniste en chef de l'Etat, chargée de la mission « projets urbains », à la Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature.



Manifestation contre la réhabilitation du Miniestadi

### **Le rôle de la concertation publique**

Perçue très souvent comme le talon d'Achille des grands projets urbains, la concertation publique joue pourtant un rôle déterminant dans le succès d'un projet. Elle est le facteur qui permet son acceptation sociale. La mobilisation des habitants autour des projets permet d'abord une appropriation des lieux, les faisant vivre, et ensuite une intégration au tissu urbain existant car ce sont les habitants qui les premiers, lient le nouveau projet à leurs anciennes habitudes de quartier. Enfin, ils sont les garants de la « durabilité » de l'aménagement. À Barcelone, les associations d'habitants et de citoyens sont structurées et actives. Sur le net, des blogs sont créés en fonction des nouveaux projets urbains et récoltent de nombreuses contributions.

Dans le cas du projet 22@ qui vise la réhabilitation d'un ancien quartier industriel : Poblenou en zone mixte et consacrée notamment au développement économique, la mobilisation des habitants a été très forte, principalement autour de la question du relogement des populations modestes, du maintien d'activités artisanales, de la réalisation d'équipements sociaux et de la préservation de la mémoire industrielle. En 2002, la ville a signé un pacte avec la principale association d'habitants qui lui a permis d'obtenir un certain nombre de garanties : un plan d'équipement et la construction de logements « protégés » et à loyers modérés. Avec la réhabilitation des vieux quartiers de la ville (*Ciutat vella*), la question de la gentrification de la ville se pose de façon de plus en plus prégnante<sup>1</sup>. Ce processus consiste à reléguer les

---

<sup>1</sup> La Ville à trois vitesses, Jacques Donzelot

populations les plus pauvres vers d'autres quartiers toujours plus loin du centre, au fur et à mesure que leurs quartiers d'origine voient s'installer de nouveaux habitants avec des revenus plus élevés, faisant ainsi augmenter les prix du foncier.

Le Projet *Forum-Besòs* à l'est de la ville, a essuyé de nombreuses critiques notamment à cause de son approche néolibérale (hôtels de luxe, opération de standing sur *Diagonal Mar*). Accusé d'avoir été vendu au secteur privé et à ses sponsors et de générer des effets ségrégatifs, le projet s'est mis en place de façon tardive, obligeant les équipes municipales à expérimenter de nouvelles méthodes de concertation et de participation. À Barcelone, la concertation fait désormais partie des pratiques inhérentes à chaque projet, tant les habitants ont un fort pouvoir de blocage. La transparence des processus de décision et d'identification apparaît comme essentiel pour qu'un projet puisse être accepté dans le temps par ses habitants.

Les années 2000 se caractérisent par un retour du pouvoir entre les mains des villes en ce qu'elles représentent un nouvel échelon d'action publique. Loin d'un urbanisme méthodique et quasiment scientifique, le projet permet de tabler sur un mode « délibératif »<sup>1</sup>, les choix étant faits en fonction de la qualité du processus qui les a précédés. Le but n'est pas d'atteindre une vérité<sup>2</sup> mais de faire en sorte que la décision héritée d'un consensus entre les acteurs, permette de construire des intérêts communs. Les élites, les groupes et les acteurs sociaux peuvent d'eux-mêmes désormais, participer au développement local en misant sur des projets, locaux, nationaux ou internationaux. La ville est devenue actrice et productrice de stratégies, de normes, de choix. Autour de deux volets : le premier prospectif et identitaire, et le second plus opérationnel<sup>3</sup>, la ville développe un plan stratégique de développement. Les Jeux Olympiques de 1992 et le Forum Universel des Cultures de 2004 incarnent ce changement et cette reprise en main. Le volet identitaire et prospectif permet à la ville de se doter d'un caractère particulier de ville solidaire, innovante, agréable et moderne. Le projet permet aussi de donner la légitimation suffisante aux élites locales pour développer leur politique de transport et d'investissements publics conséquents.

### ***Le défi de la coopération métropolitaine***

#### **Quel modèle de coopération territoriale ?**

Barcelone n'a pas fini de se recomposer et de se réinventer. Aujourd'hui, elle est face à plusieurs défis : s'instaurer comme une ville-monde, une ville européenne, une ville-capitale, une ville attractive pour les millions de touristes qui la traversent et qui constituent une base importante de

---

<sup>1</sup> Gilles Pinson, *Gouverner la ville par projet, Urbanisme et gouvernance des villes européennes, Presses de Sciences Po, Paris, 2009, p. 223.*

<sup>2</sup> J. Elster, « Introduction », dans *Deliberative democracy du même auteur, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p.9.*

<sup>3</sup> G. Pinson, *Gouverner la ville par projet, op. cit.*

son économie, une ville plaisante pour ses habitants. Mais s'il est un défi auquel Barcelone doit s'atteler rapidement, c'est celui de la métropolisation.

Dès la fin de la dictature franquiste, en 1975, la culture citadine s'est renforcée autour des élites bourgeoises de la ville ainsi qu'autour des leaders sociaux. Les associations d'habitants ont fait d'emblée partie du paysage car elles constituaient l'une des bases de l'opposition à Franco. Autour de ce jeu d'acteur à plusieurs têtes, la « Corporation Métropolitaine de Barcelone » s'est mise en place autour de l'idée d'une nécessaire coopération. Mais elle a été dissoute au début des années 90. Aujourd'hui, le gouvernement catalan se demande dans quelle mesure elle pourrait être recréée et surtout quelles seraient ses conséquences.

Les villes aux alentours de Barcelone tout comme la ville-centre font état d'un besoin de coopération ; toutefois, leurs dissensions politiques empêchent une véritable démarche de fusion ou de réflexion d'une gouvernance partagée au sens d'une métropole. Il semblerait plutôt que les acteurs s'achemineraient vers un système de coopération autour des projets reliés par des infrastructures dont tout le monde a besoin. La base de la coopération reposerait sur l'idée pragmatique de la valeur ajoutée pour chacun d'entre eux à profiter des infrastructures mises en place par tous. À partir de là, naîtrait un sentiment d'appartenance, une prise de conscience d'un destin commun.

La métropole barcelonaise prendrait dès lors la forme d'un réseau très maillé autour de centres urbains identifiés et desservant des grosses infrastructures comme l'aéroport, le port, etc. nécessaires pour parvenir au rang de métropole mondiale.

Ainsi, la coopération à l'échelle métropolitaine barcelonaise résulte à la fois d'une prise de conscience de changement d'échelle mais surtout d'un pragmatisme caractéristique. Le maire de Barcelone, Jordi Hereu, invite les communes alentours à la réflexion. « Je ne crains pas la compétition avec les villes voisines, au contraire : leur prospérité est la nôtre ».

### **L'ANC : politique des « nouvelles centralités »**

En 1985, Joan Busquets met sur pied la théorie des nouvelles centralités sur laquelle reposera la Coopération métropolitaine qu'il décrit comme « un moyen de lutter contre le processus de tertiarisation qui menaçait l'Eixample<sup>1</sup> lors du redressement économique des années 80, et de renforcer la nouvelle identité des faubourgs et villages historiques, récemment reconnus par la création des districts. Initialement conçues comme des zones stratégiques, ces nouvelles centralités avaient la vertu de créer des noyaux durs au-delà des quartiers classiques (Ciutat Vella, Eixample, Gràcia, etc.) conférant une nouvelle forme à la ville, loin de la vision historiciste du changement lié à des événements exogènes (Exposition Universelle, etc.)

---

<sup>1</sup> Un des districts de Barcelone

La politique des nouvelles centralités relève d'un processus incrémental, par tâtonnements. Elle a renforcé le centre (Eixample-Diagonal, Ciutat-Vella), amélioré les zones ferroviaires (Renfe-Meridiana) et industrielle (Diagonal Mar), structuré les pôles intermodaux (Glòries, P. Cerdà) et organisé les secteurs de futures connexions ferroviaires (Tarragona, Sagrera). Aujourd'hui, cette politique est toujours appliquée parce qu'elle correspond à une logique de dynamisation du centre et de revalorisation de la périphérie et parce qu'elle contribue à rééquilibrer la ville vers l'est mais surtout elle est une méthode souple, adaptable et flexible en fonction des effets de contexte, notamment financiers.

Cependant, cette politique soulève une contradiction sous-tendue dans le profil urbain de Barcelone depuis les années 80 : comment articuler morphologie locale et morphologie stratégique globale ?

### **Le cas de 22@: un modèle de projet innovant ?**

La création du projet 22@ est sûrement l'un des projets les plus importants de la ville. Le cœur du projet s'attache à transformer une zone de faible densité caractérisée par une activité industrielle dans le déclin, en une zone compacte avec diverses activités (centres de recherche, de formation, de transfert de technologies, mais aussi de commerces, de logements, de parcs et d'espaces publics).

Il s'inscrit dans la volonté de la Ville de Barcelone de réorienter ses actions de revalorisation urbaine vers l'est, seule partie qui puisse encore accueillir des opérations de logement et de développement de bureaux. Dans les années 1990, les débats se sont cristallisés sur la préservation ou non de sa vocation industrielle. Aujourd'hui, on parle plus aisément d'un passage de la « ville de l'industrie » à la « ville de la connaissance », favorisant ainsi une alternative à la ville touristique.

Ce projet est résolument innovant dans sa manière de s'inscrire dans le territoire et par les outils qu'il a nécessités. Il repose sur une interprétation flexible du Plan Général Métropolitain de 1976 en vigueur. Il permet également un développement progressif adapté à chaque situation<sup>1</sup>.

Toutefois, le projet 22@ remet en cause le principe de polycentrisme de l'aire métropolitaine de Barcelone car d'une part, il « tend à favoriser le desserrement des entreprises mais sans accroître significativement l'implantation de nouvelles entreprises »<sup>2</sup>; et d'autre part, il entre en concurrence avec les villes aux alentours de la capitale catalane et participe de la concentration des activités dans la ville de Barcelone.

---

<sup>1</sup> LE PROJET 22@Barcelone., La transformation urbaine des zones industrielles de Poblenou. Publié par la Municipalité de Barcelone, [www.bcn.es](http://www.bcn.es)

<sup>2</sup> « Du plan à la ville : réflexions sur la conduite de grands projets en Europe », Paul Lecroart, Cahiers de l'IAURIF n°146 « La réalisation des projets : approches, méthodes et outils », p. 110.

### *Vers quels nouveaux modèles ?*

Au cours des années 1997-1998, est apparu le projet *Barcelona Metàpolis* après une dizaine d'années d'expérimentation de la politique de centralités, qui a permis de passer d'un modèle de ville radioconcentrique à une ville composée de polarités plus ou moins subalternes, et plus ou moins imbriquées. Les ramifications et les infrastructures reliant ces différents centres ont elles aussi été repensées pour tirer la ville vers le modèle du réseau. Dans cette perspective, les lieux de centralité sont considérés comme des nœuds entre lesquels s'établissent des connexions : ils sont des attracteurs. La ville est ainsi devenue plus complexe dans une approche multi relationnelle où les efforts doivent être portés sur les « joints », sur les échangeurs urbains.

Le projet *Barcelona Metàpolis* fait état d'un besoin de métropolisation des enjeux de la capitale catalane. Autour de groupes de recherches et après avoir mené une consultation internationale avec vingt équipes, quatre scénarii sont envisageables :

- amélioration du treillis entre urbanisation et géographie.
- aménagement de poches de développement le long de doigts qui seraient des couloirs écologiques, ou des corridors liés aux rivières ; les grands doigts étant les territoires fertiles et les petits doigts étant les poches de développement.
- modèle des doigts (montagnes) et entre-doigts (plaine). Ce modèle reprend l'idée de bandeaux, le premier étant la Barcelone littorale avec l'aménagement de tout le front de mer, le second, le système de villes intérieures qui concentrent les activités tertiaires, et enfin le troisième au bas des montagnes, correspond à la plaine qui se développerait autour des activités logistiques.
- le développement par sites et projets. Né de la volonté de créer ex nihilo des équipements et/ou infrastructures dans un site stratégique et identifié préalablement au milieu d'un nœud de connexions.

Le Travail mené par *Barcelona Metàpolis* résulte d'une volonté de lier géographie et modèle urbain. Les quatre scénarii, loin de fonder des paradigmes, permettent de réfléchir à la globalité du projet, à son opportunité stratégique et de générer des énergies créatrices.

Toutefois, il n'aborde pas la question très épineuse et polémique de l'éventuelle gouvernance à mettre en place dans le cas d'une réelle métropolisation des enjeux.

Pour conclure, la ville de Barcelone fait bien figure d'exception tant elle peut faire preuve de dynamisme autour d'acteurs très différents mais tous engagés. A la différence d'autres villes, elle a troqué la muséification contre un modèle toujours lié à une culture de l'architecture partagée.

Pourtant, si ces ré-inventions successives assurent la vitalité du laboratoire urbain de Barcelone, elles poussent à se demander quelle pérennité

ce modèle pragmatique atteindra. Alors que la municipalité a placé la culture de la ville et la région au centre de ses valeurs, les quartiers les plus en pointe de la ville comme le Forum et Diagonal-Mar sont des projets semblables à ceux de toutes les autres grandes villes mondiales.

Barcelone, au prix de l'innovation et de l'attractivité, n'est-elle pas en train de perdre une partie de ce qui fait justement son attrait ? D'autre part, la médiatisation exacerbée des pontes de l'architecture venus travailler dans cette ville au mépris d'un traitement sur le long terme du problème capital du logement, pose de vraies questions sur le futur aménagement de la ville. Il ne faudrait pas que le subtil équilibre trouvé entre l'oasis et le belvédère ne disparaisse au profit d'une politique de gestes architecturaux, il ne faudrait pas que la métastase dégénère !

**Pauline Malet**

## Bibliographie

### Ouvrages

- FERRAS, Robert, *Barcelone, Croissance d'une métropole*, Paris, Editions Anthropos, 1977.

- JALABERT, Guy, *Portraits de grandes villes : société-pouvoirs-territoires*, Toulouse : P.U. du Mirail, 2001.

- LE GALES, Patrick, *Le retour des villes européennes, Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

- PINSON, Gilles, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Presses de Sciences-Po, Paris, 2009, 223p.

- SASSEN, Saskia, *La globalisation, une sociologie*, Gallimard, 2009, traduction française de *A Sociology of Globalization*, W.W. Norton and Company, New York, 2007, p108.

- SASSEN, Saskia, *The Global City*, Princeton, Princeton University Press, 2ème édition, 2001.

- SOKOLOFF, Béatrice, *Barcelone ou comment refaire une ville*, Les Presses Universitaires de

Montréal, coll. *Urban History Research*, 2000.

- TALAU, Jean-Marc, *Perspective régionale du droit de l'urbanisme en Espagne : introduction au droit de l'urbanisme en Catalogne*,

### Articles

- DALIGAUX, Jacques, « *Urbanisation, planification territoriale et enjeux de pouvoir dans l'aire métropolitaine de Barcelone* », in *Rives nord-méditerranéennes*, juillet 2005.

- LECROART P, SALLET-LAVOREL H, « *Des Jeux Olympiques de Barcelone de 1992 au Forum Universel de 2004* » in *Cahier Espaces*, n°74, août 2002.

- NEGRIER, E. et THOMAS M., « *Temps, pouvoir, espace : la métropolisation de Barcelone* », in *Revue française d'administration publique*, 2003-3, n°107, p.357-368.

- TELLO i ROBERA, « *Barcelona post-olímpica : de Ciudad industrial a escenario de consumo* », *Estudios geogràfics*, Tome LIV, n°212, juil.-sept. 1993.

- RODRIGUEZ MALTA R., « *Villes d'Espagne en régénération urbaine. Les exemples de- Barcelone, Bilbao et Madrid* », in *Annales de la géographie*, n°608, 1999, p.397-419.

- Observatori Barcelona, 2009, <http://www.observatoribarcelona.org/>

- Centre de ressources et de réflexion sur Barcelone : [www.aulabarcelona.org](http://www.aulabarcelona.org)

- Plan stratégique métropolitain de Barcelone : [www.bcn2000.es](http://www.bcn2000.es)

- Site internet relatif à l'urbanisme à Barcelone : [www.bcn.es/urbanisme/](http://www.bcn.es/urbanisme/)