

International Review of Community Development Revue internationale d'action communautaire



L'évolution du développement dans les grandes villes françaises The evolution of development in large French cities La evolución del desarrollo en las grandes ciudades francesas

Sylvie Biarez

Number 22 (62), Fall 1989

De l'espace pour le local

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1034022ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1034022ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (print)

2369-6400 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Biarez, S. (1989). L'évolution du développement dans les grandes villes françaises. *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, (22), 105–115.
<https://doi.org/10.7202/1034022ar>

Article abstract

In France after the War, the notion of development coincided with a will to modernize large urban agglomerations within the framework of city planning and urban development. After recalling the evolution of planning policy and local development, the author examines the more recent issues facing local policy-makers, in particular the increased sphere of activity of local government in large cities. In this context, the notion of development, despite its ambiguities, contains a good deal of symbolism. This goes not without raising a certain number of questions concerning, above all, the role of elected officials and their legitimacy.

L'évolution du développement dans les grandes villes françaises

S. Biarez

La notion de développement mise en oeuvre par les instances politiques dans les grandes villes françaises est tributaire de toute une évolution. Fondée au départ sur l'aménagement et l'urbanisme, elle tend à prendre aujourd'hui des aspects plus divers qui peuvent englober l'ensemble de la gestion locale. Cette notion s'est complexifiée après la prise de conscience des effets de la crise économique dans les années quatre-vingt. Mais elle apparaît au lendemain de la guerre, avec la volonté de modernisation des grandes agglomérations. Pour comprendre comment ce développement est actuellement vécu et quelle logique il véhicule, l'analyse d'une période antérieure est nécessaire (Biarez, 1989). En effet, le développement se heurte actuellement à d'importantes contradictions. En dépit des nombreuses initiatives prises par les responsables locaux, il

s'est produit localement un transfert de formes et de comportements imprégné de la rationalité et des techniques du centre. Cet héritage gestionnaire répond mal à la nécessité d'un nouveau développement défendue çà et là. Il existe un décalage entre les représentations et les moyens mis en oeuvre localement. On peut en effet penser que dans les années soixante, la modernisation relevait d'un présent à dépasser. Au début des années quatre-vingt, le développement est dépendant de représentations dont l'efficacité reste à démontrer. Non seulement une culture économique dominante organise souvent ce discours, qui intègre mal les autres politiques sociales ou de solidarité, mais certaines images formées au moyen des techniques de communication procèdent plus de l'affirmation que d'un effet actif. S'agit-il d'une recherche d'identité et concerne-t-elle tous les intéres-

sés dans une société de plus en plus fragmentée ?

La classe politique locale est pour le moment le bénéficiaire de ces images, en l'absence de toute évaluation. Pourtant, il serait erroné de croire que cette classe n'est pas pénétrée par certains intérêts. Son comportement, en même temps qu'il permet d'asseoir une légitimité politique, se fait l'écho des entreprises et de certaines couches sociales présentes ou à venir dans la ville.

Après-guerre, la modernisation

Après 1955, l'intervention de l'État et la volonté de modernisation des responsables centraux favorisent localement les mesures de déconcentration administrative. Cette déconcentration s'étale sur de nombreuses années. Elle intervient parallèlement à une évolution de la formation sociale due à l'expansion économique et

106 à des changements culturels. Le résultat est une appropriation des moyens techniques par les élus et la constitution d'une élite qui prend ainsi une certaine distance par rapport à l'État. En dépit d'aléas divers, l'échelon local acquiert une dynamique. Le jeu des élus, des techniciens, des partis politiques et des représentants d'associations ou de certains groupes renforce cet échelon, que les dispositions de la loi de décentralisation de 1982 consacrent. La crise économique ne transforme pas cet état de fait, mais les enjeux sociaux réagissent sur le pouvoir local, qui doit modifier certaines formes d'action.

Une généralisation des phénomènes amène à penser que les relations entre l'appareil d'État, les élus locaux et des catégories sociales sont à l'origine de cette entité, le pouvoir local. Cependant, ce pouvoir est amoindri par le fractionnement des structures et par l'existence d'un politique éclaté. En outre, la participation masque un processus qui unit une partie du corps social à l'État dans l'idéologie de la croissance et dans les représentations des modes de vie. La multiplication des niveaux et leur prise en charge par différents groupes facilitent l'intégration, sans apporter de véritable solution à la rigidité de l'action territoriale.

Pendant cette période, la volonté de modernisation repose sur plusieurs facteurs : internationali-

sation des échanges, primat de l'exécutif sur le législatif, supériorité du plan sur la loi. L'administration consultative s'oppose à l'administration traditionnelle : elle résulte d'un consensus réalisé par compromis. « Son rôle est d'agir en informant, et d'informer en agissant » (Donzelot, 1986 : 35-36). La défiance à l'égard des élus correspond à un rejet des idéologies et des partis. Elle se fait au nom de leur incompétence et de leur soumission aux pressions corporatistes. Le soupçon de conservatisme à leur égard est manifeste. La modernisation sera l'affaire des réformateurs.

Le développement de la démographie et l'urbanisation liée à la croissance économique et industrielle s'articulent à la volonté de modernisation qui anime les responsables de l'appareil d'État. L'intervention de cet appareil sur le territoire va donner lieu à la réalisation d'équipements lourds (équipements collectifs, zones d'habitation, rénovation des centres, infrastructures) et à la mise en place de procédés techniques et planificateurs. Cette intervention aura deux caractéristiques : elle émanera du centre, elle ne se fera pas sans l'échelon local. De ce fait, on assistera à une récupération progressive des moyens par les élus.

Il faut se replonger dans la création des grands ensembles d'habitation à la périphérie des villes pour comprendre à quel point les procédures seront centralisées à cette époque. Cependant, les mesures de déconcentration administrative prises dans les années 1965-1970¹ contribuent à favoriser une récupération de l'aménagement urbain par certaines villes. La planification (plan national, programmation régionale², planification urbaine), en dépit de l'autonomie partielle de ces différents niveaux et des incertitudes concernant l'exécu-

tion, atténue les inconvénients de la centralisation et donne une importance nouvelle aux réseaux locaux. Les tendances à une modification des comportements gestionnaires apparaissent.

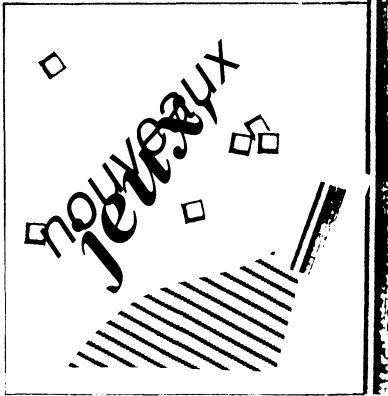
La programmation régionale et la planification urbaine s'adaptent à l'évolution sociale, elles facilitent l'intériorisation des règles sans contraintes apparentes et tendent à mieux assurer le passage des pouvoirs. Il faut insister sur la capacité des instruments de planification locale de représenter le développement d'une ville. Cette représentation permet d'agir sur le vécu et de le modifier. Mais la réalité nouvelle qui jaillit est empreinte de certains intérêts. Les collectivités locales, en s'ouvrant à la réalisation d'études, améliorent leur capacité d'intervention, elles optent aussi pour certains intérêts sans lesquels elles risqueraient de nuire à leur crédibilité.

L'essai de récupération des moyens par les élus va donc de pair avec la pénétration des collectivités locales par des intérêts sociaux. Le terme intérêt est pris ici au sens large, de ce qui importe ou de ce qui convient à un groupe. Il ne peut être défini par son seul rapport à l'économie (Caillé, 1981). R. Dahrendorf (1972) donne une des clés possibles de compréhension de la spécificité de l'échelon local. Son analyse consiste à identifier les rôles diversement dotés d'autorité. La distinction classique de M. Weber entre le pouvoir, simple relation de fait, et l'autorité, relation légitime de domination et de sujétion liée à un rôle ou à une position sociale, est reprise ici. Les groupes de conflits dépendent de la répartition dichotomique de l'autorité. De même, l'existence de positions dotées diversement d'autorité implique des intérêts antagonistes.

Les tenants des positions de domination et les tenants de position de sujétion [...] possèdent certains intérêts contradictoires quant à leur contenu et leur orientation » (Dahrendorf, 1972 : 176).

Ainsi, les intérêts de rôle sont des courants profonds de comportement qui existent pendant le temps où les rôles sont assumés. Les intérêts manifestes sont des réalités qui orientent l'individu vers certaines fins. Les groupes d'intérêts sont les agents réels du conflit. Il existe également des agrégats, qui n'ont pas de structure identifiable, mais qui ont en commun des intérêts latents. De plus, certaines institutions fournissent un cadre aux débats et aux décisions touchant ce qui fait matière à conflit.

La théorie de Dahrendorf montre l'existence d'intérêts latents ou effectifs. Elle explique en partie les tensions et les conflits entre les collectivités locales que la décentralisation va accroître.



Aménager, c'est d'abord moderniser

En 1964, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale³ met en oeuvre une politique de métropoles d'équilibre concernant les grandes villes. Le projet d'articuler la croissance économique et démographique autour de huit métropoles⁴ est approuvé à l'occasion du débat parlementaire sur les orientations du cinquième Plan. Pour les responsables de l'aménagement du territoire, les villes

moyennes et petites ne permettent pas de contrebalancer l'influence de Paris. Seuls les centres urbains qui disposent d'un niveau élevé et différencié de services peuvent compenser l'attraction parisienne. Il est donc nécessaire de créer une armature urbaine hiérarchisée regroupant les autres villes autour des métropoles. L'enjeu est de donner une structure forte aux grandes agglomérations, d'encourager les services de qualité et de permettre à ces villes de jouer leur rôle d'animation en province dans le domaine de l'administration, de la recherche, de l'université et des affaires. L'effort en faveur de ces métropoles concerne les équipements collectifs ainsi que l'accroissement des activités industrielles et tertiaires. Cette action prendra fin autour de 1976. Elle aura permis la création de nouvelles institutions telles que les communautés urbaines⁵, ainsi que l'intervention d'organismes d'études et de planification dans le cadre régional, urbain ou d'agglomération.

L'aménagement urbain recherche fréquemment une adaptation à la modernité, c'est-à-dire la mise en conformité d'une société locale avec une conception dominante du développement et du mode de vie. Dans la période d'expansion, l'intervention de l'appareil d'État et de l'échelon local se présente surtout comme une régulation à la marge, comme l'accompagnement et l'organisation du développement.

À partir des années 1960, la réforme administrative se double d'un essai d'intégration du patronat et des agents économiques, essai qui se solde par un échec. En effet, les nouvelles mesures tentent de transformer le type de médiation exercé par les notables locaux. Elles se heurtent à l'incapacité de promouvoir un dialogue efficace entre l'État, le patronat et

les partenaires sociaux. La mise en retrait du plan national, qui avait été l'un des moteurs, accentue le déclin (Grémion, 1976). Désormais, il ne s'agit plus seulement d'équiper le territoire pour le rendre compétitif, de créer des zones d'habitation, des zones industrielles ou des routes. Une partie importante des infrastructures a été réalisée. Les difficultés économiques engagent l'État à restreindre ses dépenses. Dans ces conditions, la réforme administrative tend à devenir un moyen de régulation. L'urbanisme et l'aménagement utilisent des techniques considérées comme rationnelles, et constituent le fondement de la gestion des élus en milieu urbain. La création d'équipements collectifs n'a pas comme objectif direct l'expansion économique. L'égalité des individus devant ces équipements et une conception culturelle du mode de vie sont des enjeux importants. De nouveaux instruments d'expertise interviennent. Ils portent avec eux des méthodes de prévision qui vont être utilisées par les élus. En même temps, ceux-ci se laissent capter par la logique technicienne, qui s'allie à leurs préoccupations politiques et gestionnaires.

L'aménagement urbain va être cogéré dans certaines agglomérations, par l'État et les collectivités locales. Deux cas, la métropole Lille-Roubaix-Tourcoing et la communauté urbaine de Lyon (regroupant la ville centre et les communes de l'agglomération), montrent les difficultés de procéder à des ajustements et de réagir face à des économies en crise.

La métropole Lille-Roubaix-Tourcoing (1967-1977)

Au moment où la communauté urbaine de Lille⁶ se met en place, en 1967, la situation économique de la région Nord est critique. Le

108 vieillissement des structures économiques marque une région de forte tradition industrielle. La prépondérance des activités de production brute ou de première transformation sur des activités de finition ou des activités nouvelles est un profond handicap. Lille s'insère dans un secteur fortement industrialisé et urbanisé, elle est le centre urbain de la métropole. L'évolution du centre (services publics, bureaux, commerces spécialisés et de luxe), la diversité des emplois et l'existence d'industries plus élaborées créent un déséquilibre profond entre cette ville et l'agglomération de Roubaix-Tourcoing, dominée par le textile. Cette industrie est confrontée à la nécessité d'assurer la modernisation de ses équipements. Elle doit faire face à la perte de débouchés extérieurs due à l'industrialisation des pays en voie de développement et au renforcement de la concurrence étrangère. La restructuration des entreprises donne lieu à une réduction très importante de l'emploi et à une détérioration de la balance migratoire. Elle a de graves conséquences, particulièrement sur Roubaix.

À cette époque, de nouveaux organismes d'études et de planification, ainsi que de nouvelles institutions (établissement public régional⁷) vont s'essayer à la planification et à l'aménagement. Quelle signification peut-on don-

ner à ce type de gestion face à la nécessité de reconversion économique et aux inégalités de la métropole? À l'échelon national, la planification et l'aménagement sont des instruments obéissant à des objectifs divers : régulation de l'urbanisation, cohérence des équipements et des logements, coordination du développement urbain et économique. Mais ces objectifs seront loin d'être atteints. Dans la métropole, l'action de la communauté urbaine répond à un besoin de modernité lié à des conceptions dominantes du mode de vie. En effet, cette institution, dès les premières années de sa création, adopte des options (participation à la ville nouvelle créée par l'État, projet d'installation d'un véhicule automatique et d'un métro en faveur de cette partie de la métropole, réseau de voiries urbaines) qui marquent le développement urbain. Ces choix s'appuient sur une logique : rôle prédominant de Lille par rapport aux autres centres, intervention de l'État pour renforcer les axes en expansion. Ils se feront aux dépens de l'agglomération de Roubaix-Tourcoing, fortement touchée par l'existence d'une mono-industrie. La modernisation correspond aux besoins de certaines catégories de population. L'absence de structuration des centres urbains, l'insuffisance des équipements et l'échec d'une véritable reconversion économique accélèrent le départ des jeunes, et des catégories bourgeoises et moyennes. La réalisation d'un nouvel urbanisme dans la ville nouvelle répond à la représentation d'un cadre de vie tel que certaines couches le conçoivent. La gestion de l'institution communautaire a des échos favorables dans le corps social. Elle est fondée sur des secteurs de la métropole déjà très proches de la modernité.

L'idéologie de la modernité va reposer en grande partie sur l'utilisation de techniques. La planification urbaine occupe pendant plusieurs années la communauté urbaine, les maires et les responsables locaux. Or, cette planification intervient en dehors d'une analyse sérieuse et évolutive de la situation économique et sociale de la métropole. Elle ignore les pratiques des groupes et les options du patronat, des syndicats et des collectivités locales. L'évolution de l'industrie textile, le devenir du secteur tertiaire, la structuration des centres-villes et l'explosion de l'habitat dans les communes suburbaines ne sont pas discutés à cette occasion.

Cependant, ce type de modernisation ne se fera pas sans tension. La création d'un espace métropolitain et régional a des conséquences sur la gestion des communes comme Lille, Roubaix et Tourcoing. Le pouvoir local apparaît comme un pouvoir éclaté. Il y a conflits entre les différents organismes qui participent à ce pouvoir, sans qu'une coordination de l'ensemble soit possible. L'étude de la gestion lilloise laisse percevoir l'action du maire et des groupes sociaux ; la planification liée à l'aménagement suit de près les conceptions d'urbanisme de l'État, tout en s'ouvrant à des intérêts diversifiés. Au sein de la communauté urbaine, les méthodes planificatrices et instrumentales amènent les élus et les techniciens à travailler ensemble et à intégrer certaines contraintes qui accroissent l'emprise des conceptions modernistes. Cet aménagement est critiqué par l'intelligentzia locale : responsables locaux, universitaires, partis de gauche, journalistes. Ceux-ci estiment que les résultats nuisent à l'environnement et augmentent les disparités spatiales. Les revendications se concrétisent dans le PS, dont

l'autorité est importante à l'intérieur de la métropole et qui assure le leadership au conseil régional. La région contribue à donner une dynamique nouvelle aux partis politiques de gauche et aux catégories qui lui sont proches. Tous désirent établir une politique économique et sociale plus ambitieuse. À ce titre, il existe un conflit latent entre la communauté urbaine et le conseil régional. Mais l'absence d'autonomie de la région à l'égard de l'État ne permet guère d'obtenir, pendant cette période, des résultats concrets.

L'agglomération lyonnaise (1977-1984)

L'histoire de l'agglomération lyonnaise se déroule sur un territoire qui a un passé, des traits culturels et politiques et des capacités productives différentes. Pourtant, on ne peut parler de la mise en oeuvre d'un aménagement qui intègre réellement l'économie locale et son évolution.

La révolution industrielle se greffe à Lyon sur une structure commerciale et bourgeoise déjà existante. À partir de 1960, l'économie se diversifie et le nombre des grands groupes s'accroît. Ce dynamisme est dû à la complémentarité des activités industrielles, à l'accumulation des capitaux et à l'existence d'une main-d'oeuvre qualifiée. De plus, la fonction tertiaire fait de Lyon une métropole. La ville se développe en englobant progressivement les communes environnantes dans une vaste agglomération et en rejetant à la périphérie certaines industries. Ainsi, une spécialisation de l'espace se produit. La nécessité d'organiser le développement et le besoin ressenti par les pouvoirs publics de rectifier certaines évolutions spatiales (création des métropoles d'équilibre) vont conduire à la réalisation d'études

et au lancement d'opérations menées, et surtout conçues, en collaboration avec l'État.

En 1969, la communauté urbaine de Lyon est créée⁸. En 1966, l'OREAM⁹ est chargée de l'élaboration d'un schéma à long terme assurant la croissance et l'aménagement de la métropole Lyon-Saint-Étienne-Grenoble. Ce schéma, d'influence étatique, lance l'idée du grand Lyon. Les études s'intègrent dans la volonté de la DATAR de faire de Lyon une ville internationale et d'y implanter des centres directionnels à vocation française ou européenne. Il va inspirer le schéma directeur de l'agglomération lyonnaise (SDAU), qui se fonde sur des projections issues de l'expansion. En 1976, lors de son adoption, le SDAU est déjà périmé. Il suppose en effet le maintien des tendances antérieures et ne tient compte ni des données de la crise, ni de l'évolution économique. C'est surtout à partir de 1976 que la situation commence à se dégrader. Dans le département du Rhône, qui concentre les trois quarts des emplois salariés de la communauté urbaine, l'industrie a perdu 13 % de ses emplois de 1976 à 1981. La construction automobile, le textile et la chimie, qui étaient les bases de l'industrialisation lyonnaise, sont les branches les plus touchées. Pourtant, en dépit de ces difficultés et d'une certaine stagnation du tertiaire, Lyon a des atouts. Ils sont dus à la présence de secteurs de haute valeur technologique (chimie, pharmacie, construction électronique) et à des moyens d'accès favorables (TGV etc.). La présence d'une université, d'écoles et d'un potentiel de recherche conforte cette situation. Néanmoins, la ville et l'agglomération restent confrontées à la perte des emplois industriels et à la nécessité de s'adapter aux mutations technologiques que la

compétition internationale accélère. Les réponses à une telle situation mettront plus de dix ans à intervenir.

Pendant une première période, la communauté urbaine participe à la réalisation d'équipements lourds (tunnel de Fourvière, réseau de voirie, centre d'affaires à Lyon, aéroport, métro etc.). À cette politique impulsée par l'État succède une politique plus modeste émanant davantage des élus locaux. C'est dans le domaine de l'aménagement des zones d'habitations et des zones d'activités que l'évolution se fait le plus sentir. Il faut ajouter la réhabilitation des quartiers anciens et la reconquête des centres-villes. La communauté urbaine tente de rectifier les phénomènes de désindustrialisation des centres que l'aménagement antérieur et la crise ont amplifiés. Cependant, la capacité d'intégrer les données socio-économiques et d'élargir éventuellement les compétences de cette institution dépend de son aptitude à mener une véritable politique d'agglomération. Or, malgré l'importance de ses prérogatives, les communes de base restent le fondement de cet établissement public. Les contradictions entre les attributions de la communauté urbaine et ses limites politiques et gestionnaires proviennent de la volonté du législateur, mais également du fort attachement des communes à leur indépendance.

L'action de la Ville de Lyon, pendant cette période, est menée en étroite collaboration avec la communauté urbaine, particulièrement en ce qui concerne l'urbanisme et les grands équipements. L'intervention économique est de nature indirecte. Elle repose sur un discours, sur des mesures d'incitation et sur un certain laisser-faire. Ainsi, vers 1983, le discours antérieur est repris; la municipalité affirme le rôle de

110

Lyon en tant que métropole internationale, capitale d'une région européenne. Elle entend faire de la ville un pôle d'activités de haut niveau technologique. Quelques opérations clefs (plan technopole, aménagement de certains sites) et les nouveaux plans d'urbanisme doivent dynamiser et orienter le devenir économique; cette action est menée en accord avec la chambre de commerce de Lyon. Pourtant, au sein même de la municipalité, les actions de nature sociale prennent une place importante. Elles font partie de la nécessité ressentie par l'équipe municipale d'améliorer l'environnement urbain et de défendre l'image de marque de la ville. Mais les motivations profondes ne peuvent être recherchées dans les seules préoccupations économiques. En effet, le développement de la politique culturelle et sociale a pour objectif de satisfaire un marché politique. Le mouvement associatif qui se développe à Lyon à partir des années 1960 est officiellement reconnu en 1977 par le nouveau maire de l'époque. Ce mouvement va contribuer par son activité au niveau national à une certaine institutionnalisation : présence des associations auprès des conseils d'arrondissement créés dans les villes de Paris, Lyon et Marseille. À Lyon, des élus travaillent de manière proche avec elles; les associations ten-

dent à constituer un enjeu politique. Elles donnent une place déterminante à des leaders issus en général des catégories moyennes, cadres salariés (moyens et supérieurs) dont la présence est importante à Lyon. Mais après 1980, le mouvement associatif va perdre sa capacité de catalyser les aspirations. C'est probablement de la confrontation d'une fragmentation sociale et d'une modification d'opinion sur la façon de concevoir la ville que la nécessité d'un changement d'équipe et de maire va s'imposer, lors des élections municipales de mars 1989.



De l'aménagement au développement ?

Ainsi, pendant plus de vingt ans, l'aménagement a reposé sur les équipements collectifs, la création de zones, la planification urbaine ou régionale. Ce type de gestion ne s'est guère intéressé à l'intégration des données économiques. D'ailleurs, les économies régionales n'ont pas été considérées en tant que telles par le pouvoir central. Toute la politique de la DATAR, qui avait le monopole du développement régional, a été de tenter de rééquilibrer le territoire tout en favorisant un consensus social. L'aménagement s'est confondu jusqu'à une date récente avec le besoin de modernisation, besoin qui a pu être partagé par l'État, les villes et des groupes sociaux. Or, la mo-

dernisation, si elle a un effet d'incitation, ne traite pas directement les questions économiques, elle a surtout un aspect socio-culturel. Elle peut être définie comme l'essai de mise en conformité d'un territoire avec une conception dominante du mode de vie et de la consommation. Issue de la modernité, « répudiant l'ancien, appelant le nouveau, son principe la pousse à aller toujours plus vite, à devenir une idéologie du changement pour le changement » (Domenach, 1986 : 13).

L'élargissement de la gestion que l'on peut observer à partir des années quatre-vingt dépend de facteurs probablement indissociables. Le pouvoir local a pris consistance, avant même les mesures de décentralisation, par le partage des tâches avec l'État, la récupération de certains moyens techniques et le type de médiation qu'il a pu exercer avec la formation sociale. La décentralisation a accru le pouvoir des élus, particulièrement dans le domaine de l'urbanisme. L'offre d'aménagement s'est fractionnée et a permis une meilleure emprise des départements, des régions et des villes. Cependant, en dépit des réformes, les préoccupations déterminantes du personnel politique local restent l'élection et la gestion du budget, ce qui l'amène à ne pas être indifférent aux difficultés économiques. Celles-ci auront de graves répercussions sur l'emploi, sur les finances locales et sur la structuration du centre et des quartiers. Guidées par cette logique, les villes seront conduites à prendre de nombreuses initiatives; la recherche des entreprises sera l'un des objectifs essentiels. La concurrence nationale et internationale, sous l'influence de la mondialisation de l'économie et du marché européen élargi, va exacerber des comportements idéologiques dont l'efficacité, tant sur le plan écono-

mique que sur le plan social, reste à démontrer.

Un élargissement de l'action, sans bouleversement

Dans un premier temps, c'est à travers l'intervention économique des villes que les problèmes de développement sont posés. Les lois de décentralisation de 1982 réglementent des pratiques dont certaines, lors de l'apparition de la crise, avaient fait quelque bruit¹⁰. Dès 1984, on observe une certaine prudence de la part des collectivités locales (voir Commissariat, 1985 : 20 et suiv.) ; celles-ci se manifestent surtout par des aides financières indirectes en faveur des entreprises : garanties d'emprunt, rabais pour la location ou la vente de bâtiments industriels, exonérations fiscales, aides aux entreprises en difficulté. Les actions foncières et immobilières mettent à la disposition des entreprises, sous différentes formes, des terrains et des bâtiments. Les plans d'urbanisme, de nature plus souple, continuent à jouer un rôle d'orientation dans le domaine économique.

Néanmoins, sous la pression des événements, les grandes villes sont amenées à diversifier leur action. Les élus veulent améliorer l'image de marque de leur ville. Le développement des technologies de pointe, la qualité des équipements et la mise en oeuvre de techniques de communication ou de marketing constituent les axes majeurs. Les prétentions des métropoles sont fortement tertiaires. Le but est toujours le même, quels que soient les termes employés (technopole, bassin d'innovation etc.). Il s'agit de permettre la collaboration entre les universités, la recherche et l'industrie, et de favoriser les technologies de pointe. Les infrastructures de communication (voirie, métro, TGV, aéro-

port) et télécommunications (téléports, etc.) apparaissent comme des instruments fondamentaux. La coordination et l'animation tendent aussi à prendre de nouvelles dimensions. Pour certaines villes, les préoccupations d'emploi sont cruciales. La crise a des effets directs sur la fiscalité locale et des retombées sur le plan social. Pour les métropoles dont la situation est plus favorable, la nécessité de soutenir la modernisation de l'économie s'impose. Dans ce contexte, les élus et les entreprises se trouvent des intérêts communs, leurs relations se développent.

Ainsi, la notion de développement tend à s'imposer. Même si les équipements collectifs restent la pierre de touche dans ce domaine, d'autres moyens sont utilisés (animation, formation, management etc.). Le problème des villes est de séduire et d'attirer, de créer des zones où se développent les activités de haute technologie, les bureaux, les commerces de luxe, les lieux résidentiels. De même, les initiatives locales prises en faveur de l'emploi peuvent favoriser le passage d'une gestion traditionnelle à une gestion de développement. X. Greffe (1988) souligne l'appui de la décentralisation à l'émergence d'une nouvelle culture « entrepreneuriale ».

Pourtant, l'élargissement de l'action des villes n'est pas révolutionnaire. L'intervention économique ne se comprend que si elle est reliée aux autres manifestations ; elle demeure en effet une composante des politiques municipales. « Plutôt que de considérer l'action économique comme une fin en soi, c'est probablement la combinaison de celle-ci avec les politiques de l'habitat, de l'environnement, avec les actions en matière sociale et culturelle qu'il faudrait pouvoir analyser » (Orianne, 1987). Si cette interven-

tion permet une meilleure adaptation, elle dépend aussi d'un transfert de pouvoir, d'expertise et de modèles et d'un fractionnement politico-administratif transmis par l'État. Cet héritage relègue au second plan les économies régionales et donne une priorité aux programmes (accord entre l'État et les collectivités locales) et aux compétences attribuées par la loi, aux dépens de choix politiques et d'un gouvernement local qui seraient sanctionnés par les populations. Le débat sur la décentralisation n'est pas clos, car il devra subir les contrecoups de la mondialisation économique et des évolutions culturelles.



Vers une forte charge symbolique

Qu'est-ce qui va contribuer dans ces dernières années à cristalliser des représentations, sans que soit éprouvé le besoin de comprendre si elles ont une chance de fonctionner ? La pénétration des valeurs du marché dans l'opinion publique n'est pas étrangère à la recherche constante d'une modernité, et à la mise en conformité d'une société locale avec des évolutions. Une culture qu'on pourrait appeler économique tend à s'imposer dans la ville. De nouvelles représentations sont forgées par les maires ou par des présidents de conseils régionaux qui, dans l'opération de vente de la ville ou de leur région, voient se renforcer

112 leur légitimité et leur pouvoir. Mais à travers ce processus qui privilégie souvent les règles médiatiques et de la communication, l'action de l'État et des techniciens reste présente. En effet, le système est bloqué par l'existence de territoires trop nombreux et trop étroits, par des difficultés d'entente, par une fiscalité non renouvelée et par des compétences insuffisantes et mal définies. Pour contourner ces obstacles, la création de symboles peut faciliter l'apparition de nouveaux comportements.

Après 1980, l'aménagement du territoire perd en partie sa légitimité. L'opposition entre la France industrielle du Nord et de l'Est et la France rurale de l'Ouest et du Sud-Ouest ne peut plus fonder l'essentiel des orientations. L'aménagement du territoire doit désormais prendre en compte de manière plus détaillée chaque situation régionale et infra-régionale, et admettre qu'il existe une autonomie de développement à chacun des territoires. Il implique des politiques plus complexes, qui associent le concept de nouvelle croissance à la décentralisation et aux nécessités de rééquilibrage. C'est dans ces conditions que cette politique va être remise en question en 1986 (Wachter, 1989). Le rapport Guichard (1986) aura une influence déterminante sur les nouvelles orientations. Il souligne l'existence de pôles de

croissance pouvant entraîner un nouveau développement; la répartition spatiale ne peut plus être le seul fondement de l'aménagement du territoire. Des discussions s'en suivront au sein du Sénat et chez les principaux intéressés. Elles permettent de faire apparaître l'idée qu'à côté d'une intervention en faveur des zones rurales et des zones industrielles en reconversion, le renforcement de quelques pôles de développement dans un rayon d'une centaine de kilomètres autour de leur centre est nécessaire. Néanmoins, l'ambiguïté qui règne sur l'action à mener à l'égard de la région parisienne (ne pas intervenir, tout en assurant un certain filtrage) suscite la mauvaise humeur de ceux qui, pouvant prétendre à être parmi ces pôles, se voient dépossédés par l'emprise internationale de cette région.

Dans ce cadre, la notion de métropole va prendre une importance croissante. Selon certains économistes, d'une part il existe une continuité dans la polarisation (Paris et sa région ainsi que les métropoles régionales à moindre degré). D'autre part, la polarisation traditionnelle (ville-périphérie à partir des relations de commandement) s'efface pour une polarisation en réseaux. Les rapports aux zones proches comptent moins que les rapports aux noeuds du réseau national et international. Les villes d'une certaine taille cumulent la qualité de la main-d'oeuvre et les réseaux matériels et immatériels. Mais ce développement ne concerne que certaines villes ou parties de villes. Des inégalités infra-régionales et infra-métropolitaines interviennent. Pour la DATAR (Lettre, août-septembre), il faut créer une « charpente » de villes, de Paris aux grandes métropoles de taille européenne, aux villes moyennes et à l'espace rural. Or

ce qui caractérise la France, c'est l'insuffisance et la faiblesse de ces métropoles par rapport à son réseau de villes moyennes. Des géographes (Reclus, 1989) vont montrer que la France a dans ce domaine un véritable handicap¹¹. Les villes françaises qui pourraient prétendre au label international restent en retrait par rapport à d'autres villes européennes. Elles sont beaucoup moins ouvertes au niveau des échanges. Personne ne sait réellement ce qu'est une ville internationale, indique la DATAR, mais on connaît quelques ingrédients : séduire par l'apparence (les fonctions urbaines), s'affirmer par la puissance (les fonctions économiques), s'imposer par l'audience (les fonctions politiques et culturelles). La DATAR propose deux moyens pour favoriser leur émergence : des stratégies de développement (élaboration de projets de ville) et la recherche de « réseaux de villes » permettant de collaborer au lieu de s'épuiser dans des rivalités.

À défaut de doctrine claire sur le développement, la compétition à coups de représentations est ouverte, mais il serait inexact de croire que l'État en est le seul promoteur. Les universités, les bureaux d'études, certains professionnels (économie, urbanisme, marketing) contribuent activement à les créer et à les développer. L'idée que les métropoles deviennent des acteurs économiques à part entière avec un certain mimétisme par rapport à la grande firme est reprise et discutée par des universitaires et des chercheurs. En réalité, il existe deux courants qui ne sont pas incompatibles. L'un est de jouer sur des images externes et partielles pour favoriser la sensibilisation et la séduction. Le message est souvent banalisé et aboutit à présenter chaque ville comme le centre de l'Europe (Jarreau, 1988).

L'autre est la mobilisation d'un territoire vers de nouveaux comportements à travers un projet d'agglomération. Lyon offre un exemple intéressant dans ces deux domaines. Fin 1985, l'ancien schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise est mis en révision à la demande des élus. L'agence d'urbanisme de la communauté urbaine élabore, avec un syndicat d'études regroupant les communes de l'agglomération, un projet « Lyon 2010 » qui s'apparente à ce que la DATAR appelle une stratégie de développement. Ce projet prospectif vise un objectif : faire de Lyon une métropole européenne. En réalité, il a plusieurs caractéristiques. Tout d'abord, en dépit des faiblesses, il est un essai d'affirmation de l'agglomération, face à des interlocuteurs étrangers et français, de la volonté de devenir une métropole internationale. Il joue donc un rôle de communication et tend à substituer à une image terne une image plus prometteuse. En second lieu, ce projet sera mené de telle manière qu'il va entraîner un consensus général. Préparé par les techniciens de l'agence et quelques élus, il aura l'assentiment de l'État et des responsables locaux ; il ne sera contesté dans son fondement par personne. De plus, il donnera lieu à l'audition de nombreux groupes (socio-professionnels, techniciens, experts universitaires etc.), ce qui permettra des ajustements et fortifiera le consensus. L'agence d'urbanisme aura aussi une démarche active vis-à-vis des médias et plus particulièrement de la presse locale. L'ensemble de ces activités aboutit à la veille des élections municipales de 1989 à faire de l'idée de Lyon, ville internationale, une conception communément admise, même si l'application, pour le moment, reste problématique.

Cette idée, devenue un enjeu social pour l'agglomération, n'est pas étrangère au changement de maire et d'équipe municipale, car les réalisations dans ce domaine étaient considérées comme largement insuffisantes.

L'ambiguïté des représentations

Ainsi, le passage de l'aménagement à une action de développement dans les années récentes va se faire par la création d'images ou par des projets d'agglomération comme celui de Lyon, considéré comme exemplaire. Il est vrai qu'entre ce projet fédérateur dont on ne sait pour le moment ce qu'en fera le pouvoir local, et les techniques partielles de communication utilisées par les villes pour se faire connaître, il existe des différences d'échelle. Mais on retrouve partout l'idée de lancer un message, d'établir une représentation, un double de la réalité (Rosset, 1977). Le danger est l'appauvrissement de cette réalité, le vidage de toute une dynamique par la méconnaissance des données locales et des objectifs à atteindre. Ainsi, les technopoles n'établissent pas toujours une interaction entre les entreprises, l'université, la recherche. Ils peuvent être seulement le moyen de faciliter les problèmes fonciers en faveur des entreprises. « Lyon 2010 » veut créer un projet d'agglomération qui soit productif (meilleure intégration qu'auparavant des préoccupations générales et d'urbanisme dans la dimension spatiale). Mais ce projet est surtout tourné vers une économie de haut niveau, sans que la spécificité lyonnaise (économique et sociale) soit entièrement traitée. La mise en « réseau » de villes, recherchée par la DATAR, correspond peut-être à un concept économique, elle n'est pas forcément efficace sans des études approfondies. Les images de vente

utilisées par toutes les villes sont sommaires. Par leur caractère superficiel et non ciblé, elles introduisent une opacité rendant souvent nul leur effet.

En réalité, ces techniques, sous le couvert de faire de la ville un lieu attractif et un produit, négligent l'existence d'une économie régionale ou locale et les questions de régulation. Aujourd'hui les élus se tournent plus vers l'animation économique, mais le fonctionnement des économies locales reste encore en retrait. L'urbanisme peut devenir un facteur clé pour le développement, et ne peut que s'appuyer sur une base productive locale. À défaut d'une telle approche, les villes s'orientent vers des modèles (région parisienne, villes européennes) qui ne sont pas nécessairement adaptés à leur spécificité. De plus, ces modèles ont pour objectif implicite ou explicite de créer une société duale, avec l'idée que cette société permettra une redistribution. D'un côté, il y a le développement des hautes technologies, de l'autre la solidarité. L'incapacité de penser ensemble l'économie et le social, selon les besoins des territoires locaux, contribue à façonner des exclus et à aménager la ville dans l'intérêt d'une élite. De nombreux facteurs rendent également difficile une régulation sociale. L'un d'entre eux est le passage d'une concertation entre les populations, les techniciens et les élus aux techniques de communication. Celles-ci privilégient certains groupes socio-professionnels (entreprises, professionnels du management et de l'urbanisme). Le processus n'est pas de dialoguer avec les populations, il est surtout de les convaincre. Dans ces conditions, il n'y a de renvoi ni aux rapports sociaux existants, ni aux demandes des groupes ; ou alors ces demandes

114 sont traitées en marge d'une politique de développement.

Il existe de véritables forces de freinage à la mise en oeuvre d'un développement : modèles de gestion anciens, fractionnement institutionnel, revendication de pouvoirs. L'État, pour le moment, ne semble pas vouloir faire de nouvelles réformes. L'administration ne peut modifier les structures existantes, elle agit donc sur les comportements. Ainsi, la DATAR se manifeste surtout par des discours et par l'utilisation d'études qui lui permettent d'inciter les grandes villes à une compétition européenne, tout en atténuant ses effets par la mise en place de « réseaux ». Localement, des techniciens tentent de faire admettre qu'un développement passe par l'existence de territoires ayant une masse critique suffisante. Ailleurs, dans une région internationale comme Paris, il s'agit de la part de l'appareil d'État de structurer et d'accompagner l'aménagement d'un ensemble soumis à la logique économique que les problèmes institutionnels ne permettent pas de réguler. La décentralisation a renforcé les pouvoirs locaux qui utilisent les institutions existantes. Les élus comme le centre forgent des représentations, prennent des décisions, mais les modalités d'action n'ont pas fondamentalement changé, même si elles s'enrichissent de

nouvelles expériences ; d'où le rôle de l'État et des techniciens, qui tentent de contourner les rigidités. Ceux-ci sont amenés à intervenir là où le développement exige des gestions coordonnées et sans considérer le problème du contrôle démocratique par les citoyens.

Quelle est alors l'efficacité du développement local tel qu'il est actuellement vécu ? La mise en conformité avec une image nouvelle de la ville ne peut être exclue. Mais la question qu'on peut poser est de savoir pourquoi au cours des années cette nécessité s'est imposée. Il est probable que la reconstitution du lien social à travers une série de représentations reste l'enjeu principal. La ville est le lieu où se crée et se recrée la modernité. Les conceptions de son usage sont étroitement liées à des modes de vie dans la société et à son développement. L'opacité des rapports sociaux favorise les techniques de persuasion. Ces actions confortent le pouvoir des élus désireux d'asseoir leur légitimité dans le cadre de la décentralisation. Elles ne permettent pas de traiter entièrement la spécificité locale et de donner aux groupes sociaux la capacité d'intervention qui leur reviendrait, si un véritable développement était envisagé.

Sylvie Biarez

CERAT

Institut d'études politiques de

Grenoble

Université des sciences sociales

Notes

¹ En 1964, le préfet de région a pour mission de mettre en oeuvre la politique du gouvernement concernant le développement économique et l'aménagement du territoire. Cette réforme marque une déconcentration des pouvoirs de l'État en matière de développement. Elle tente d'associer les forces socio-économiques à l'élaboration de la politique régionale.

² La programmation régionale qui débute en 1955 peut être considérée comme un essai d'articulation des différents niveaux de la planification. Elle permet la fixation d'un cadre de nature à définir le plan global. Elle est un procédé pour réaliser une politique d'aménagement du territoire et pour lier la planification aux orientations du plan national. Elle s'appuie sur les prérogatives du préfet de région.

³ La DATAR est chargée de mettre en oeuvre la politique d'aménagement du territoire.

⁴ Lille-Roubaix-Tourcoing, Nancy-Metz-Thionville, Nantes-Saint-Nazaire, Lyon-Saint-Étienne-Grenoble, Bordeaux, Toulouse, Marseille-Aix. Cinq autres villes y seront ajoutées.

⁵ La communauté urbaine créée en 1986 dans quelques agglomérations est chargée de la planification urbaine et des grands équipements. Elle est administrée par un conseil composé des représentants des communes.

⁶ Elle regroupe 87 communes et 1 042 202 habitants en 1975, y compris Lille-Roubaix-Tourcoing.

⁷ La loi de 1971 institue un établissement public régional à compétence limitée. L'exécutif est assuré par le préfet de région. Le conseil régional est élu au suffrage indirect. L'EPR délibère sur les problèmes de développement et d'aménagement de la région.

⁸ Elle regroupe 55 communes de l'agglomération et 1 116 690 habitants en 1975.

⁹ Organisation d'études de l'aire métropolitaine financée par l'administration centrale.

¹⁰ Cependant, l'État conduit toujours la politique économique et l'aménagement du territoire.

¹¹ Ces géographes travaillent sur un ensemble de villes européennes de plus de 200 000 habitants ; leurs critères sont fondés sur les fonctions internationales.

Bibliographie

- BIAREZ, Sylvie. 1989. *Le Pouvoir local*. Paris, Economica, à paraître.
- CAILLÉ, Alain. 1981. « La sociologie de l'intérêt », *Sociologie du travail*, 3 : 257-274.
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN. 1985. *Interventions économiques des collectivités locales*. Paris, La Documentation française, juin.
- DAHRENDORF, Ralf. 1972. *Classes et conflits de classes*. Paris, Mouton : 159 et suiv.
- DONZELOT, Jacques. 1986. « D'une modernisation à l'autre », *Esprit*, 8-9 : 35-36.
- DOMENACH, Jean-Marie. 1986. *Approches de la modernité*. Paris, École polytechnique.
- GIP-RECLUS. 1989. *Les Villes européennes*. Paris, La Documentation française, à paraître.
- GREFFE, Xavier. 1988. *Décentraliser pour l'emploi*. Paris, Economica.
- GRÉMION, Pierre. 1976. *Le Pouvoir périphérique*. Paris, Seuil.
- GUICHARD, Olivier. 1986. *Propositions pour l'aménagement du territoire*. Paris, La Documentation française.
- JARREAU, Philippe. 1988. *Survey sur l'image de marque des villes et le marketing territorial*. Ministère de l'Équipement et du Logement.
- Lettre de la DATAR*. 1988. (Supplément) 3, juin ; 119, août-septembre.
- ORIANNE, Paul. 1987. « L'action économique publique à Bruxelles », dans Jean BOUINOT, dir. *L'Action économique des grandes villes en France*. Paris, Economica : 91-109.
- ROSSET, Clément. 1977. *Le Réel*. Paris, Les Éditions de Minuit.
- WACHTER, Serge. 1989. « Ajustement et recentrage d'une politique publique : le cas de l'aménagement du territoire », *Sociologie du travail*, 1 : 51-74.