

Le 1^{er} décembre 1999

FICHE DE LECTURE

Objet : « Le système des villes européennes » Nadine Cattan, Denise Pumain, Céline Rozenblat, Thérèse Saint-Julien (Anthropos - Economica 1999)

Dans cette deuxième édition d'un livre paru en 1994, les quatre auteurs soutiennent l'idée que les villes européennes sont liées par des relations d'interdépendances persistantes et fortes. Elles appuient leur thèse sur l'exploitation d'importantes données statistiques relatives aux plus grandes villes européennes (200 à 300). Leur démonstration s'effectue en 4 temps : elles analysent successivement les différentes formes d'urbanisation, les échanges entre villes, les stratégies d'entreprises et les activités économiques, l'évolution démographique. On en retiendra plusieurs idées intéressantes (voir annexe) sur :

- la très grande inertie qui caractérise le système urbain européen : une hiérarchie dominée par quelques capitales, des changements seulement perceptibles à l'échelle d'un ou deux siècles et l'emprise persistante du cadre national.
- les fluctuations de population ou d'activité sur des plus courtes périodes correspondant aux vagues de diffusion de l'innovation, du centre vers la périphérie, des grandes villes vers les plus petites : le repeuplement récent des campagnes n'aurait peut-être pas un caractère durable mais cyclique.
- la particularité des relations d'interdépendance entre les villes européennes où la concurrence et la complémentarité jouent simultanément, avec une forte inconnue liée à l'évolution technologique et au rôle des NTIC.

Les auteurs étant urbanistes ou géographes, il n'est pas étonnant que l'ouvrage se préoccupe davantage des questions d'aménagement du territoire que des problèmes de cohésion sociale ou de développement durable (pollution). Néanmoins, on peut leur reprocher de ne pas se prononcer sur les inconvénients et les avantages de certaines tendances à l'œuvre, notamment de laisser dans l'ombre la question des externalités négatives d'agglomération maintenant largement reconnues.

Dans l'essai de prospective auquel est consacrée la dernière partie du livre, les auteurs ébauchent quelques pistes, sans toutefois prendre clairement position :

« Les dynamiques qui affectent aujourd'hui les villes paraissent incertaines, tirées par des forces contradictoires entre concentration et dispersion. En absorbant la quasi-totalité des populations rurales, en brouillant les limites des villes par les extensions périurbaines, l'urbanisation a enlevé au concept de ville sa signification et a opacifié les rapports que les villes ont avec leur territoire. Une seule tendance historique semble les affecter durablement : l'accroissement de la vitesse des communications ... »

Nous sommes confrontés à une double contradiction géographique : d'une part, des régions centrales saturées et toujours plus attractives, et d'autre part, des périphéries en croissance démographique mais peut-être laissées à l'écart des formes contemporaines du développement économique ...

Le scénario selon lequel émergerait une métropole de plus de 20 millions d'habitants dominant le système intégré européen paraît assez peu probable. Pour autant, le scénario opposé correspondant à un rééquilibrage parfait de l'espace européen n'a guère de chance de s'imposer naturellement ...

Dans un contexte d'intégration européenne accélérée et d'internationalisation croissante, les concurrences entre les villes vont s'accentuer. Les villes petites et moyennes, autrefois peut-être autonomes ou concurrentes, sont restées concurrentes mais souvent devenues beaucoup plus interdépendantes. Le maintien d'une forte densité de ces villes peut apparaître coûteuse à court terme ; elle est cependant celle qui ménage les plus grandes possibilités d'adaptation du système des villes aux évolutions futures. Comme plusieurs indices montrent que les cadres nationaux perdurent, le devenir des villes risque donc d'être conditionné par la combinaison de facteurs de trois ordres : économique, administratif et géographique (tableau 6.1)...

Face aux trajectoires singulières des villes, l'enjeu des politiques publiques est la décentralisation plutôt que la redistribution. »

Du coup, le lecteur qui souhaiterait traduire l'ouvrage en recommandations politiques reste un peu sur sa faim. Il ne sait pas exactement s'il faut encourager les réseaux de villes ou laisser faire les forces d'agglomération au profit des métropoles, soutenir les villes moyennes à n'importe quel prix ou s'en désintéresser, interpréter l'émergence de pôles d'innovation hors de la « banane bleue »¹ comme le signe d'un nouveau modèle de développement ou ne la considérer que comme un phénomène temporaire marginal.

¹ Zone centrale historique européenne en forme de « banane » qui s'étend de Londres à Milan en incluant Paris, Amsterdam, la Ruhr, Lyon et quelques villes suisses.

ANNEXE

1 – Un système européen hiérarchisé

Les particularités européennes

De tous les continents, l'Europe est le plus urbanisé avec plus de 64% de la population résidant dans des agglomérations de plus de 10.000 habitants (71% en Europe occidentale). Elle se caractérise par un grand nombre de villes plutôt de petite taille et faiblement distantes les unes des autres. Cette proximité, héritage des moyens de communication (cheval et homme) de l'époque de construction des villes, varie selon que l'on se trouve dans la zone centrale, avec une ville de plus 10.000 habitants tous les 25 km, ou en dehors avec une distance interurbaine atteignant 50 km. L'Europe compte 225 villes de plus de 200.000 habitants dont une quarantaine dépasse le million. Ces grandes villes ne rassemblent que 56% de la population urbaine, au lieu de 75% aux USA et 67% au Japon.

L'évolution multiséculaire des villes

En dépit des bouleversements sociaux et techniques, les systèmes de villes conservent leur structure propre pendant plusieurs décennies, voire plusieurs siècles. Il a fallu 5 siècles pour déplacer le centre de gravité de l'Europe de Venise à Londres. Les croisades, le commerce intra-européen puis extra-européen et la révolution industrielle ont déterminé, tour à tour, durablement la configuration du système européen.

Cette force d'inertie conduit à rejeter l'hypothèse d'une nécessaire convergence des villes européennes vers le modèle américain. Il n'est pas interdit d'imaginer que plusieurs formes d'aménagement de l'espace habité soient compatibles avec un même niveau d'efficacité économique sociale et politique. Trois modèles régionaux différents coexistent d'ailleurs depuis longtemps en Europe :

- le modèle rhénan, où les niveaux de fonction urbaine sont relativement peu différenciés. Les fonctions les plus rares ou les plus spécialisées sont indifféremment exercées par toutes les grandes villes du réseau ;
- le modèle parisien, où la métropole dominante est aussi la capitale. L'écart entre elle et les 2 ou 3 villes suivantes est énorme ;
- le modèle périphérique, où la métropole régionale assure des services de niveau élevé (relais) sur une aire géographique étendue.

La superposition d'une hiérarchie européenne et d'une hiérarchie nationale

La physionomie d'ensemble du réseau urbain européen est assez éloignée de l'image simpliste que propose le marketing urbain quand il prétend vendre chaque ville comme une grande métropole européenne ou qu'il livre un classement univoque de l'ensemble. Les villes ne se différencient pas seulement par leur position géographique et par leur dimension mais aussi par leurs fonctions (capitales, ports, centres industriels, sièges d'organisations internationales, métropoles régionales, ...). Elles se définissent de moins en moins par rapport

au rural ou à leur territoire environnant et de plus en plus par rapport à la ville de niveau supérieur. Au cours des 40 dernières années, la hiérarchie du peuplement a été simplifiée par le bas avec la suppression des villages.

Si le fait urbain est né de l'échange, les infrastructures de transport ont en retour stimulé la croissance urbaine. Cependant au cours du temps ces déterminations se sont inversées ; ce sont le réseau urbain et les préoccupations de rentabilité qui commandent l'organisation des nouvelles infrastructures.

Les préférences d'échanges apparaissent d'abord entre villes d'un même pays. Le fait est sensible pour le trafic aérien, mais encore plus pour le trafic ferroviaire. Les quelques exceptions liées aux flux touristiques ou aux phénomènes de « hub » signalent la formation d'une structuration aérienne européenne.

Le système économique mondial se sert du réseau supérieur de l'armature urbaine pour se déployer en Europe et renforce ainsi les inégalités existantes.

Comme pour les personnes ou les marchandises, les relations privilégiées entre filiales de groupes multinationaux reflètent l'intégration au sein de réseaux de villes. La plupart se tissent au sein du même pays ; mais on voit émerger des liens renforcés transnationaux entre quelques villes très spécifiques : entre Londres, Paris et Bruxelles ; entre des villes allemandes, néerlandaises et suisses.

Globalement la concentration des congrès internationaux sur quelques villes est encore plus prononcées que pour le siège des entreprises multinationales. Outre le critère de centralité et de population, le climat apparaît comme un facteur déterminant.

2 – La croissance des villes et l'évolution de leur forme laissent peu de place au hasard

La forme des villes

Selon R. Piano (célèbre architecte), il existe une ville spécifiquement européenne, dont la principale caractéristique est de se reconstruire sur elle-même dans la permanence et la continuité (développement dense et radio-concentrique). L'entassement qui caractérisait les villes du moyen âge s'est poursuivi pendant tout le XVIII^e siècle. Les formes urbaines engendrées par la première révolution industrielle dans les « pays noirs » marquent une rupture avec l'installation d'habitations à proximité des mines, sans lien avec les villes précédentes. Elles ont ensuite évolué vers des conurbations (par exemple, Lille-Roubaix-Tourcoing).

La seconde moitié du XX^e siècle a été marquée par deux tendances : la déconcentration et l'éclatement des zones résidentielles, la revalorisation des centres-villes (gentrification). Pour la période récente, les travaux comparatifs montrent que les réglementations et les contrôles jouent un rôle très important dans la différenciation des formes des villes. Dans les PECO, il semble même que la politique de contrôle systématique du développement des grandes villes a transformé en profondeur le système hiérarchique urbain et a permis un rattrapage substantiel des villes moyennes.

Les critères d'analyse

La croissance démographique n'est qu'un indicateur très partiel de bonne santé urbaine. En effet, elle a la particularité d'être extrêmement fluctuante car les villes sont en perpétuelle interaction les unes entre les autres, phénomène très bien reflété par les mouvements de populations. Elle doit être complétée par des informations plus complexes relatives à la nature des activités, aux capacités d'adaptation et d'innovation, au niveau de vie des habitants et à la qualité des équipements et de l'environnement urbains.

Par ailleurs, il convient de considérer chaque ville dans ses rapports d'interdépendance avec les autres, puisque ce sont eux qui expliquent une partie des décalages dans la diffusion des changements techniques et socio-économiques : position dans la hiérarchie, spécialisation économique, situation géographique, environnement social, culturel, physique.

L'onde de l'innovation et sa traduction territoriale

Si les systèmes inter-urbains évoluent sur des rythmes pluri-séculaires, les inflexions majeures dans la croissance des villes se produisent avec une périodicité de l'ordre de 50 ans. Lors de l'apparition d'une série de nouveautés, ce sont les grandes villes qui croissent le plus vite, tandis qu'à la fin du processus de diffusion ce sont les petites villes qui sont les plus dynamiques.

Le processus d'urbanisation est entré actuellement dans la phase de saturation. Dans les plus grandes villes européennes, on assiste à une diminution des densités résidentielles au centre des villes et une densification des banlieues. Entre 1950 et 1990, on voit que la plupart des grandes villes européennes (plus de 100.000 habitants) ont connu leur maximum de croissance au cours de la période 1950-1960, alors que pour celles de taille moyenne (plus de 50.000 habitants) c'était au cours des années 60-70 et encore plus tard en 1970-1980 pour les petites villes (plus de 10.000 habitants). Il est probable qu'un nouveau cycle se soit amorcé au cours des années 90. Par ailleurs, deux tendances fortes – dont l'avenir dira s'il s'agit de « bifurcations » - ont été observées, le déclin des régions industrielles et l'attraction des régions méridionales.

En Europe centrale et orientale, au cours des 40 dernières années, la croissance urbaine a été en moyenne deux à trois fois supérieure à celle de l'Europe occidentale. Les deux cycles de croissance se situent à des niveaux différents et sont décalés dans le temps puisque la croissance maximale est intervenue à l'est au cours des années 70, avec 10 à 20 ans de retard sur l'Europe de l'ouest.

Les mouvements cycliques locaux

Les villes sont également soumises à des variations de populations sur des périodes plus longues (un siècle) correspondant à des mouvements de populations sur des échelles plus réduites (agglomération, bassin d'emploi). Le « cycle » décrit par L.H. Klaasen comprend 4 phases : urbanisation, suburbanisation, désurbanisation, réurbanisation. Pendant les années 70-80, la fin de la croissance des grandes villes a coïncidé avec la phase maximale de desserrement du tissu résidentiel.

La conjonction des différents phénomènes a entraîné les principales 200 villes européennes dans deux trajectoires différentes entre 1950 et 1990 : pour les unes situées majoritairement au nord et dans la partie centrale de l'Europe, la stagnation ou la croissance précoce s'est terminée par un déclin régulier depuis 1970 ; pour les autres principalement localisées en

péphérie ou dans le sud, la croissance régulière et soutenue a à peine amorcé un pallier dans les années 80 (voir figure 5.6).

3 – Les caractéristiques des relations d'interdépendance : la concurrence renforce les inégalités

La force d'agglomération

Selon une étude récente d'Eurostat (1999), la croissance de la population active dans la plupart des zones urbaines denses européennes (> 500 habitant/km 2) a été plus importante que celle de leur population totale entre 80 et 90.

L'accumulation n'est pas qu'une addition c'est aussi une complexification : la structure des activités et de la société tend à être d'autant plus diversifiée et interconnectée que les villes sont grandes. La réunion de 2 villes voisines de 300.000 habitants ne produit pas dans le court terme l'équivalent fonctionnel d'une ville de 600.000 habitants.

Aujourd'hui, les réseaux internationaux qui se développent le plus sont ceux des grandes entreprises multinationales. Les sièges sociaux se concentrent dans quelques capitales, même si des évolutions s'effectuent à la marge, la sélectivité est très grande et porte sur la taille. Alors que Paris se classe en première position européenne pour l'accueil des filiales étrangères d'une multinationale (première implantation), les autres villes françaises sont moins attractives pour les filiales (implantations suivantes) que le sont les villes néerlandaises à population comparable. On note des différences notables de localisation selon l'origine des sièges sociaux (réseau d'anciens immigrés, relations traditionnelles commerciales ou culturelles).

Par contraste les flux d'investissements étrangers ont subi des évolutions plus grandes : dans l'Europe de l'ouest, ils ont obéi à un effet de diffusion vers les villes plus petites dans les pays déjà bien intégrés dans les réseaux des firmes multinationales mais l'effet de population continue d'être un facteur d'attractivité. Des segments importants de l'industrie ont migré vers la périphérie, ralentissant ainsi les déplacements de population, par exemple en provenance du Mezzogiorno italien, du Portugal ou d'Irlande vers la zone centrale européenne. Suivant le principe de la division internationale du travail, ces entreprises sont amenées à exploiter des lieux différents dont elles combinent les qualités, humaines, physiques, technologiques ou politiques.

Les mérites de la spécialisation contre la concurrence

La concurrence, parce qu'elle incite à la diffusion rapide des innovations par imitation, laisse perdurer les inégalités antérieures. Dans un contexte de concurrence urbaine croissante, les spécialisations métropolitaines continuent de faire l'objet de toutes les convoitises et sont au cœur de toutes les stratégies. Si la contrainte de la localisation s'est desserrée, les entreprises utilisent les avantages d'agglomération, la bonne accessibilité et la qualification de la population.

La spécialisation de l'activité d'une ville est un indicateur de la dynamique de son assise économique et sociale. Elle peut être un avantage ou un inconvénient selon la phase du cycle dans lequel se trouve le produit ou le service (tourisme, services financiers, commerce, transports, technologie). Les cas de spécialisations extrêmes sont rares en Europe comparés aux Etats-Unis. Pour une ville, la diversité socio-économique représente l'avantage

d'agglomération par excellence et le fondement de sa force de renouvellement. L'héritage du passé reste très fort.