

Le rôle des aires métropolitaines dans l'agenda mondial des gouvernements locaux et régionaux pour le 21e siècle

Rapport établi sous la direction d'Agnès Deboulet

Version du 28 février 2016

Auteurs

Cyprien Butin, Ingénieur d'études au CNRS / LAVUE

Agnès Deboulet, Professeure à l'Université Paris 8 Vincennes Saint-Denis / LAVUE

Jeanne Demoulin, ATER à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne / LAVUE

Ce rapport a été enrichi par les réflexions de plusieurs enseignants-chercheurs membres du Comité Scientifique :

Alain Dubresson, Professeur émérite à l'Université Paris Ouest Nanterre-La Défense

Frédéric Dufaux, Maître de conférences à l'Université Paris Ouest Nanterre-La Défense

Philippe Gervais-Lambony, Professeur à l'Université Paris Ouest Nanterre-La Défense

Pascale Philifert, Professeure à l'Université Paris Ouest Nanterre-La Défense

Aurélié Quentin, Maîtresse de conférences à l'Université Paris Ouest Nanterre-La Défense

Tommaso Vitale, Professeur à Sciences Po Paris

Il a également bénéficié des échanges avec des membres de CGLU, en particulier ceux de la Commission Inclusion Sociale, Démocratie Participative et Droits Humains, lors de séminaires de travail ou d'entretiens individuels.

CONTENU

Introduction – Les aires métropolitaines, lieu de vie du quart de l’humanité 3

1. Métropolisation: les nouveaux défis urbains et ses paradoxes 4
 - 1.1. Des définitions et des données communes 4
 - 1.2. Mondialisation et impacts de la métropolisation 7
 - 1.3. Contradictions du processus de métropolisation et inégalités spatiales.....11
2. Le fil conducteur de ce rapport : promouvoir la justice spatiale13
 - 2.1. Les tensions/contradictions entre compétitivité et justice spatiale14
 - 2.2. Droit à la ville et *buen vivir*, composantes et conditions de la justice spatiale
15
 - 2.3. Une refondation démocratique des modes de gestion16

Première partie – Face aux conséquences de la mise en compétition des métropoles, comment penser des politiques urbaines plus justes ? 18

1. Analyse de la mise en compétition des métropoles et de ses conséquences18
 - 1.1. Analyse de la compétitivité des métropoles18
 - 1.2. Quels sont les effets de la compétitivité des métropoles ?30
2. Des marges de manœuvre, permettant d’imaginer des alternatives pour une métropole plus solidaire37
 - 2.1. L’existence de marges de manœuvre.....37
 - 2.2. ...Sur lesquelles il conviendrait de s’appuyer pour imaginer des alternatives 44

Deuxième partie – Vers des métropoles durables : modèles actuels et horizons d’action 54

1. Modèles dominants de la durabilité métropolitaine : des initiatives prometteuses et des limites à prendre au sérieux.....55
 - 1.1. Des initiatives prometteuses56
 - 1.2. Des limites à ne pas ignorer64
2. Vers la promotion de la dignité humaine dans les métropoles.....79
 - 2.1. Le droit à la terre.....86
 - 2.2. Le droit au logement91

Troisième partie – Promouvoir la justice spatiale dans les systèmes de gouvernance métropolitains 102

1. Etat des lieux de la gouvernance métropolitaine103
 - 1.1. La métropole : un nouvel acteur ?.....103
 - 1.2. La métropole et ses territoires : les conditions de la justice.....111
2. Propositions / Outils.....123
 - 2.1. Approfondir la démocratie locale123
 - 2.2. Assurer un développement urbain intégré de la métropole143

Index..... 156

Bibliographie 160

INTRODUCTION – LES AIRES METROPOLITAINES, LIEU DE VIE DU QUART DE L'HUMANITE

L'urbain généralisé et l'urbanisation sont souvent présentés de façon opposée voire antagonique : d'un côté la ville tentaculaire, source de maux, productrice de marginalité, de l'autre la ville comme lieu d'opportunités économiques.

Ce rapport tente d'éviter les visions caricaturales de la ville, et plus encore de la mégapole, qui s'imposent dans le champ médiatique. Il tente néanmoins de dresser un constat réaliste et planétaire d'une urbanisation quasi-généralisée qui devient un fait central incontournable pour les gouvernements comme pour leurs populations. Il est en effet au centre des conditions de vie du quart de l'humanité tandis que le reste des agglomérations considérées comme urbaines représente encore un autre quart.

Les grandes villes et les métropoles doivent ainsi, pour les plus dynamiques en termes de peuplement, s'accommoder d'une population qui a parfois plus augmenté en quarante ans que durant plusieurs millénaires et procurer à des millions d'habitants supplémentaires un logement, des services, mais aussi un emploi et une place dans la ville.

Mais les principaux défis sont encore à venir avec une croissance urbaine très importante dans les villes en développement qui va nécessiter des efforts considérables en termes d'imagination et d'organisation, notamment territoriale. En outre, les villes sont soumises à des processus permanents de restructuration des systèmes productifs qui les confrontent constamment à de nouvelles épreuves d'adaptation.

Tandis que des métropoles connaissent des taux d'accroissement démographique supérieurs à 2,5% par an, amenant leur population à doubler en 20 ans, d'autres assistent impuissantes à la fermeture de leurs industries et services et à un dépeuplement soutenu. Si schématiquement ces processus inverses se situent pour les uns dans les métropoles du Sud et les autres au Nord, ce rapport veillera à éviter les oppositions Nord-Sud par trop binaires d'autant qu'ils font fi des situations réelles par rapport à la transition démographique. On essaiera, en particulier, de dépasser les oppositions dépassées entre Nord et Sud, pays développés et pays en développement. En revanche, il sera question de métropoles des pays riches ou anciennement industrialisés et de métropoles émergentes ou en développement correspondant au caractère très récent – non pas nécessairement de noyaux ou tissus urbains – de l'urbanisation.

Cette introduction présentera quelques éléments à retenir sur l'état actuel de l'urbanisation et les ses processus extrêmement divers de fabrication. Elle mettra en particulier l'accent sur les multiples visions de la ville qui diffèrent selon qu'elles sont décrites du centre ou de la périphérie. On soulignera aussi quelques questions majeures auxquelles font face les métropoles et leurs régions et qui constituent la trame de ce rapport : la concomitance entre la taille des métropoles, la concentration urbaine et les inégalités spatiales, la mise en question de la planification et le rôle des autorités locales et de sa capacité à réguler l'urbanisation galopante ou l'étalement urbain. L'accent sera également mis sur les principaux défis sociétaux tels que la protection des biens communs, les conséquences des réformes libérales des politiques de production d'habitat et les désarticulations entre l'attractivité urbaine et l'offre de logements de qualité au plus grand nombre. A cela il faut ajouter les défis environnementaux qui doivent être couplés avec une affirmation des défis sociaux.

Trois lignes de fond seront exposées tout au long de ce rapport et brièvement justifiées dans cette introduction :

- Les contradictions entre des économies urbaines de plus en plus désireuses d'affirmer leur attractivité et selon les cas leur compétitivité et une distribution des ressources et revenus de plus en plus inégalitaire¹.
- L'importance de la demande d'équité et de justice, comme partie intégrante du développement durable, et l'intérêt de penser une société inclusive à partir de l'entrée en termes de justice spatiale ;
- La coordination renforcée des pouvoirs publics et dans leur rapport avec les citoyens pour accomplir une exigence croissante de bien vivre en ville.

1. METROPOLISATION: LES NOUVEAUX DEFIS URBAINS ET SES PARADOXES

1.1. Des définitions et des données communes

Le fait métropolitain est une des multiples facettes du fait urbain. Pour rappel, le taux d'urbanisation a franchi le seuil symbolique des 50% en 2008 selon les chiffres de l'ONU et le fait urbain est devenu majoritaire au point de pouvoir être défini comme un fait de civilisation alors que la population urbaine ne représentait que 2% de la population au début du XIXème siècle. Mais cette croissance est loin d'être achevée : avec 54% de population définie comme urbaine aujourd'hui, le monde devrait abriter 66% d'urbains selon les mêmes projections démographiques en 2050. Le gros de cette

¹ Comme démontré par Thomas PIKETTY, *Le capital au XXIe siècle*, Paris, Seuil, 2013.

croissance devrait se produire dans les régions les moins urbanisées, notamment en Afrique et en Asie, tandis que le taux d'urbanisation est assez stable en Amérique du Nord et du Sud ainsi qu'en Europe, où les trois quarts de la population sont dorénavant urbains.

Outre l'absence de point commun morphologique entre les différentes formes d'urbanisation, le caractère de plus en plus imprécis de la division entre rural et urbain n'empêche ni la dominance du fait urbain et son influence, ni une vision du monde de plus en plus structurée par la ville et l'urbain.

Au sein de cette dynamique urbaine sans précédent, il nous faut définir à la fois la métropole et la métropolisation². D'un côté nous insistons sur le fait qu'il s'agit de décrire un phénomène en constante reformulation, les métropoles étant par définition des ensembles instables – ou en mouvement – constant. De l'autre, il n'y a pas qu'un modèle de métropole car le processus de métropolisation crée de l'hétérogénéité. En règle générale, il sera question dans ce rapport d'aires ou régions métropolitaines, définies par la totalité des surfaces urbanisées même de façon discontinue caractérisant le fonctionnement des grandes villes. Le développement de corridors d'urbanisation entre plusieurs métropoles parfois distantes de plusieurs centaines de kilomètres permet également de définir des mégalopoles, qui concentrent la plus large part des urbains sur terre. On parle également de mégapoles pour les villes de plus de 10 millions d'habitants.

La définition retenue par CGLU est par convention circonscrite aux villes de plus d'un million d'habitants³. Aussi la plupart des exemples retenus dans le rapport concernent des villes atteignant ce seuil démographique. Pour autant, cela ne préjuge en rien de la forme réelle et de l'organisation des dites métropoles, sachant l'importance de la définition des limites de l'agglomération pour définir leur taille.

Parmi ces métropoles, outre l'hétérogénéité des situations économiques, politiques morphologiques et sociales, il nous faut insister sur le rôle des méga-régions urbaines et mégapoles où se concentrent les enjeux les plus

² Références : Cynthia GHORRA-GOBIN, « De la métropolisation : un nouveau paradigme ? », *Quaderni. Communication, technologies, pouvoir*, 2010, n° 73, p. 25-33. ; Bernard JOUVE, « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », *Revue française de science politique*, 2005, Vol. 55, n° 2, p. 317-337. ; Guy DI MEO, « La métropolisation. Une clé de lecture de l'organisation contemporaine des espaces géographiques », *L'Information géographique*, 2010, Vol. 74, n° 3, p. 23-38. ; ainsi que la Base de données du Global Urban Observatory <http://unhabitat.org/urban-knowledge/global-urban-observatory-guo/> et les données Banque Mondiale <http://data.worldbank.org/topic/urban-development>

³ Pour plus d'informations : UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME, « Background paper », 2014.

manifestes d'une urbanisation accélérée⁴, bien qu'au final, la croissance urbaine soit encore plus rapide dans les petites et moyennes villes, qu'il ne faudrait pas délaissier au profit des premières. Au demeurant, les mégapoles sont mieux armées que les petites villes pour s'adapter à de nouveaux arrivants, en raison même de la surreprésentation de professionnels capables de gérer l'urbain dans les grandes villes. La situation des mégapoles appelle une vigilance spécifique dans la mesure où y sont particulièrement éprouvées des difficultés à définir une urbanité propre et à assurer une qualité de vie satisfaisante (du fait notamment des difficultés liées à la mobilité quotidienne, à la pollution de l'air, etc.). Ceci étant, les atouts de la grande ville restent importants, notamment en matière de production de biens culturels et éducatifs ou d'offre d'emplois qualifiés qui compensent, pour beaucoup, les difficultés du quotidien et les problèmes d'échelle.

Certains anthropologues parlent d'un renversement du monde, dont procèdent en grande partie ces formes d'urbanisation récentes et inconnues jusqu'au XX^{ème} siècle. Alors qu'il y a seulement quelques décennies, la plupart des grandes agglomérations mondiales étaient situées dans les pays développés, les grandes villes sont aujourd'hui concentrées dans les pays du Sud⁵. La plupart de ces mégapoles sont de fait localisées en Asie (pour vingt d'entre elles dont six en Chine et sept en Inde). Des très grandes villes comme Ahmadabad, Bangalore, Chennai et Hyderabad mais aussi, en Afrique, Dar es Salaam, Johannesburg et Luanda sont vraisemblablement appelées à devenir des méga-villes, concurrençant en taille et peut être en difficultés Le Caire, Kinshasa et Lagos.

La vitesse de l'urbanisation est différenciée selon la taille des villes mais aussi des pays et cela pose des défis distincts. A côté des enjeux très importants de villes en décroissance ou rétrécissement, surtout forts au demeurant dans les villes moyennes, et dans les pays d'industrialisation ancienne, on assiste à un décuplement des défis dans les contextes d'urbanisation très rapide en particulier pour les villes de périphérie et villes moyennes. Ceci dit, l'urbain et en particulier les aires métropolitaines concentrent une majeure partie des investissements en capitaux. La combinaison de l'accumulation capitaliste et de l'urbanisation est le vecteur privilégié de redéploiements de plus en plus imprévisibles et difficiles à anticiper ou à rattraper.

⁴ Selon le document UNITED NATIONS, *World Urbanization Prospects*, 2014. trois pays seulement – l'Inde, la Chine et le Nigeria – devraient représenter 37% de la croissance urbaine dans le monde entre 2014 et 2050. Aussi, la population urbaine indienne devraient se renforcer de près de 404 millions de citoyens, la Chine de 292 millions et le Nigeria de 212 millions. Par ailleurs, d'ici à 2030, le monde devrait contenir jusqu'à 41 mégavilles dont Tokyo (38 millions d'habitants), Delhi (25 millions), Shanghai (23 millions), Mexico, Mumbai et Sao Paulo (21 millions).

⁵ *Ibid.*

1.2. Mondialisation et impacts de la métropolisation

D'une certaine façon, l'urbain est aussi à considérer comme un fait social dont la rapidité des changements accompagne l'ensemble des mutations du système capitaliste (délocalisations, financiarisation, restructurations, etc.). Aussi les dernières révolutions technologiques consacrent-elles l'importance des villes dites « globales » qui, selon la définition de Saskia Sassen⁶ concentrent l'ensemble des chaînes de production et de recherche sur les biens à plus forte valeur ajoutée, à savoir les technologies de l'information et de la communication. On voit bien, pour prendre le cas de la *Silicon Valley*, que la concentration de ces lieux de production rejaillit sur l'urbanisation de régions entières, l'étendant désormais à plusieurs heures de route pour des employés en quête d'habitations individuelles hors de prix à San Francisco. Ceci étant, de nombreux travaux attestent dorénavant de la démultiplication de ces villes jouant un rôle clé dans la globalisation, souvent d'ailleurs en jouant de complémentarités au sein de certains circuits économiques régionaux et transnationaux, « mettant en évidence de grandes différences dans le positionnement global des villes. Elles ne font pas toutes la même chose. Chacune est une combinaison de fonctions économiques spécifiques et de connexions globales particulières »⁷. Les circulations internationales de personnes, flux de passagers, voyages d'affaires ou touristiques, migrations, constituent autant d'indicateurs différents de cette globalisation, et souvent autant de niches au sein de l'économie-monde.

Dans des agglomérations tout aussi riches ou au contraire caractérisées par une plus faible production de valeur ajoutée, on se doit aussi d'insister sur l'importance de l'habitat précaire qui constitue clairement un précipité de croissance démographique très rapide et d'enjeux encore non résolus de planification inclusive. Les données de l'ONU relatives à la population vivant dans des bidonvilles ou *slums* (1/4 de la population urbaine⁸) renvoient à la difficulté de caractériser un phénomène très hétérogène. Surtout, il est primordial de considérer aussi le rapport que les citoyens entretiennent avec leur logement et par extension l'espace habité caractérisé comme habitat. Même dans des quartiers précaires, l'habitat est souvent revêtu de valeurs affectives totalement négligées par les politiques publiques. Dans nombre de villes, l'habitat précaire est considéré comme tel car son faible niveau de reconnaissance par les autorités prive ces quartiers de sécurité foncière.

⁶ Saskia SASSEN, *The Global City - New York, London, Tokyo*, 2^e éd., Princeton, N.J., Princeton University Press, 2001.

⁷ Saskia SASSEN, « L'archipel des villes globales », *Les Grands Dossiers des Sciences Humaines*, 2009, vol. 17, n° 12, p. 12.

⁸ Données Onu-Habitat 2012-2013, UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME, « Background paper », *op. cit.*

Pour le reste ses qualités constructives et son niveau d'équipement sont extrêmement divers. En revanche, il est clair que le laisser-faire en matière de productions de terrains à bâtir est aussi une option délibérée de la part de nombre d'Etats et de collectivités locales et participe d'une dérégulation productive dont la portée sociale et politique est à terme souvent assez mal anticipée. A cela il faut déplorer le fait que dans beaucoup de pays les collectivités locales n'ont pas les moyens légaux ou financiers de réaliser des logements sociaux. Ceci vaut pour le logement des populations jugées indésirables en Europe, telles que les minorités roms et tsiganes, les demandeurs d'asile, comme pour les oubliés de la mondialisation de par le monde, qui sont souvent plus nombreux que les gagnants.

L'urbain se joue des frontières la ville, il est caractérisé par l'ouverture des frontières et l'absence de limitation de l'expansion du bâti. Les transformations systémiques des modes de déplacement ont plus modifié les systèmes urbains que toute autre mutation. Comme le rappelle David Harvey, chaque révolution industrielle emblématique du capitalisme amène son lot de changement radicaux (*radical shift*) dans l'organisation de l'espace : le système d'autoroutes a modifié les façons de se déplacer et de déplacer des objets. Ce faisant, il a augmenté les opportunités de mobilité spatiale, sociale et résidentielle en altérant radicalement la relation entre lieu de résidence et lieu de travail⁹.

La métropole et les régions métropolitaines deviennent le lieu par essence de l'accumulation de capital. C'est une des raisons pour laquelle la compétition entre entreprises s'est également déplacée dans la localisation de leurs sièges, les grandes villes devenant le lieu d'une compétition entre elles, mais aussi de formes de complémentarités productives ou situées dans d'autres sphères (éducatives, artistiques). Dans ce rapport, il nous a semblé nécessaire d'insister sur l'un des changements majeurs du fait urbain depuis Habitat II, à savoir l'ensemble des tensions qui pèsent sur des métropoles de plus en plus tentées par la compétition globale. La ville devient le théâtre d'investissement de prestige et d'aménagements destinés à attirer des entreprises – de préférence internationales – des touristes, des investisseurs. Ces remodelages soumettent le plus souvent les tissus urbains et les habitants à rude épreuve.

Les métropoles sont arrivées à un tournant, elles commencent aujourd'hui à interroger les modalités de conciliation entre compétitivité et équilibres sociaux. Nous irons plus loin dans ce rapport en montrant que les objectifs de compétitivité font prendre un risque sérieux souvent non anticipé de fragilisation sociale et économique de tout un pan de la population soumis

⁹ David HARVEY, « Cities or urbanization? », in Neil BRENNER (dir.), *Implosions/Explosions: Towards a Study of Planetary Urbanization*, JOVIS Verlag, 2014, p. 52- 66.

à l'augmentation excessive des prix fonciers et immobiliers dans l'ensemble des métropoles et particulièrement des plus grandes, à la bulle spéculative particulièrement forte dans des villes comme Hong-Kong, Londres, New York... et aux tentations d'éviction qui résultent de ces perspectives de plus-values. La taxation récente de l'immobilier de luxe dans certaines métropoles indique un retour timide vers une régulation d'un secteur presque totalement en roue libre. A Tel-Aviv, l'augmentation de 65% des prix entre 2007 et 2011 a été à l'origine d'un très fort mouvement social¹⁰ autour d'une occupation de la principale artère de la capitale, le boulevard Rothschild, qui a concerné surtout les jeunes et classes moyennes. Depuis, on peut également citer le mouvement de protestation de la place Taksim à Istanbul ou contre l'augmentation du prix des transports en commun dans les grandes villes brésiliennes.

Pour ne prendre qu'un autre exemple, les dégâts environnementaux et l'accroissement des risques de catastrophes dans les métropoles doivent également être rappelés et ne concernent l'ensemble des villes qui ne parviennent ou ne tentent pas de contrôler l'étalement urbain. Certaines métropoles mesurent de façon récente que la pollution atmosphérique atteint parfois des records de dangerosité mais la contribution des métropoles à la crise environnementale globale doit être rappelée, de même que leur responsabilité. Il reste très peu de temps pour éviter les dégâts irréversibles du dérèglement climatique et les métropoles sont aux premières loges pour proposer rapidement des solutions viables et alternatives à la consommation d'énergies fossiles.

Bien entendu le volet foncier-immobilier comme le volet environnemental renvoient tous deux à des exigences de gouvernance renouvelée pour une meilleure coordination des acteurs et une association indispensable des citoyens à la décision publique. Seule la compréhension et l'acceptation de mesures destinées à corriger les externalités négatives de l'urbanisation permettront d'aller vers des métropoles justes et vivables.

1.2.1. Les métropoles : lieux centraux de production de plus-values et de bien vivre ?

Plus encore que l'ensemble des villes, les métropoles concentrent, chacune à leur niveau, la plupart des richesses économiques produites et du produit intérieur brut (PIB). Il est même maintenant reconnu que certaines villes produisent à elles seules plus de richesses que certains Etats et dégagent des revenus par tête largement supérieurs au reste du pays auquel elles

¹⁰ Dit le mouvement des tentes. Voir : Adriana KEMP, Henrik LEBUHN et Galia RATTNER, « Between Neoliberal Governance and the Right to the City: Participatory politics in Berlin and Tel Aviv », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2015, vol. 39, n° 4, p. 704-725.

appartiennent. Ainsi, avec 7,5 millions d'habitants, la région de la baie de San Francisco, représente la 22^e économie mondiale¹¹. Les métropoles sont d'autant plus prospères qu'elles offrent une large palette de formation de haut niveau, que la formation des citoyens est élevée, qu'elles se sont développées comme sociétés de la connaissance. Mais prospérité peut également rimer avec qualité de vie partagée.

Le *buen vivir* (bien vivre) ou la qualité de vie pour tous est également associée à une large palette d'offres en matière de politiques de santé publique, de politiques culturelles et la mise en œuvre d'une participation citoyenne¹².

1.2.2. La métropole, doit gérer son attractivité et les externalités négatives ainsi que l'accroissement des inégalités

Parce qu'elles offrent des opportunités d'emploi mais aussi de services, les grandes villes ont longtemps reçu des flux importants de populations issues des zones rurales. Ce flux migratoire interne, improprement appelé « exode rural », s'est largement tari dans les pays les plus urbanisés, en Europe, Amérique du Nord, dans les pays du Monde arabe et d'Amérique latine. Mais ce flux est maintenant remplacé par celui de paysans ou de migrants de l'intérieur chassés de chez eux par des conditions de vie sapées par l'association entre dérèglement climatique, l'érosion des sols, le manque ou les mauvaises conditions de travail voire l'exploitation quasi-féodale des paysans dans certains pays, le surendettement (comme à Dhaka au Bangladesh ou ce flux est estimé à un million de personnes par an) ou encore les conflits armés et les déplacements forcés.

Le dérèglement climatique est jugé responsable de l'arrivée de 500 000 personnes par an à Dhaka et il semble que 70% des migrants évoquent des raisons environnementales à leur arrivée¹³. L'augmentation spectaculaire du nombre de demandeurs d'asile et réfugiés internationaux qui après l'Afrique, touche l'ensemble du Monde arabe, est aussi à l'origine d'une interrogation centrale sur les conditions d'accueil et de « citoyenneté » de ces nouveaux arrivants qui se voient souvent déniés la capacité à s'installer durablement et dans des conditions dignes.

Mais, en dépit de cette concentration de richesses et d'une offre d'équipements et de service de qualité les inégalités internes dans les

¹¹ Les revenus moyens par tête dans les grandes régions métropolitaines (city-regions) aux Etats-Unis sont 40% supérieurs au reste du pays, d'après Michael STORPER, Thomas KEMENY, Naji MAKAREM, Taner OSMAN, Storper MICHAEL, Kemeny THOMAS, Makarem NAJI et Osman TANER, *The Rise and Fall of Urban Economies: Lessons from San Francisco and Los Angeles*, Stanford, California, Stanford University Press, 2015.

¹² UNITED NATIONS, *World Urbanization Prospects*, op. cit.

¹³ CITIES ALLIANCE, *Climate migration drives slum growth in Dhaka*, 2011.

métropoles sont plus fortes que sur le reste des territoires. Elles empêchent une grande partie des habitants de nombreuses villes d'accéder à ces services à un coût raisonnable. Les inégalités intra-urbaines redoublent les inégalités entre villes et zones rurales et le niveau de globalisation tient souvent lieu aussi d'indicateur d'inégalités.

Pour les habitants les plus privés d'accès à la centralité et dans une moindre mesure pour tous ses résidents y compris ceux qui vivent dans des centres-villes détériorés, les métropoles génèrent des externalités négatives (allongement du temps de transport, pollution, dégradation environnementale etc.). L'impact sanitaire, les conséquences sur les temps de transport, les coûts de la mobilité, les freins à la mobilité sont souvent mal appréhendés. En effet, beaucoup de pouvoirs publics hésitent à rendre public et à documenter les effets sociaux et sanitaires de ces externalités négatives mais aussi, plus largement, du caractère inégal des investissements publics qui sous-investissent dans les transports en commun, les formes de mobilité les plus accessibles et les services accessibles au plus grand nombre. Les périphéries les moins dotées sont souvent les premières concernées par ces inégalités spatiales, qui se sont fortement renforcées depuis l'ouverture globale et l'entrée dans la compétition interurbaine.

1.3. Contradictions du processus de métropolisation et inégalités spatiales

Face à ces défis, certaines collectivités locales mais aussi des citoyens se sont organisés, pour fournir l'accès à une information fiable et en temps réel sur la pollution (applications mobiles), la circulation, les trajets des minibus et transports collectifs « informels », les inégalités spatiales etc. L'ensemble de ces mesures, indispensables à une transition écologique, semble en fait antagoniques avec les logiques de croissance des grandes métropoles, soumises aux pressions des promoteurs immobiliers, commerciaux pour aller toujours plus loin étendre leur territoire. Pourtant, ces externalités négatives ne sont pas une fatalité.

Les contradictions créées par les processus de métropolisation relèvent largement d'une affectation inégalitaire des ressources : entre centre et périphéries populaires par exemple, mais également vis-à-vis de centres-villes délaissés au profit de zones périphériques protégées. La géographie des inégalités territoriales ne cesse d'évoluer mais la tendance lourde des pouvoirs publics, des Etats, est de privilégier des territoires déjà bien dotés. L'exemple le plus flagrant de ces inégalités peut être trouvé dans les plus grandes métropoles, souvent les plus inégalitaires, où parfois les catégories supérieures se concentrent dans des résidences fermées qui, outre leur

caractère délétère pour l'urbanité, sont aussi des consommatrices effrénées d'espace, d'eau, de ressources non renouvelables¹⁴. Par ailleurs, dans certaines villes, le centre prospère et maintienne sa domination économique aux dépens de la périphérie en captant les flux de migrants 'riches', les impôts et les investissements nationaux comme internationaux¹⁵. Ce sont parfois les alliances entre pouvoirs publics, y compris locaux, promotion privée et classes dirigeantes qui affectent presque « spontanément » les ressources aux quartiers déjà les mieux dotés¹⁶, faisant fi des revendications émanant des quartiers populaires. Ainsi l'autorité des nouvelles communautés qui s'adresse à peine à 10% de la population cairote a un budget supérieur à l'ensemble du ministère du logement. Dans la métropole, les villes de périphérie sont également souvent les victimes de ce développement inégalitaire, elles ont depuis toujours reçu l'ensemble des rebuts (équipements polluants par exemple, zones de rejet) et ont été considérées comme des marges urbaines sans qualité¹⁷.

La métropole est un bien commun, elle doit être partagée. Aussi, la prise de conscience des atouts de la solidarité urbaine pour la métropole commence à voir le jour et doit être poursuivie. Celle-ci est d'autant plus importante que se font jour de multiples critiques du dogme de la métropole compétitive, à laquelle on peut en effet opposer des visions de la métropole solidaire.

Mais l'engagement des pouvoirs publics vers une convergence de vues entre ville centre et périphérie est également indispensable et urgent dans le contrôle de l'étalement urbain, la préservation des zones agricoles et humides, l'ensemble des défis environnementaux et sociaux qui appellent à un renouveau de la planification. Cet engagement ne peut se dispenser d'une réflexion rapide sur les formes d'un gouvernement métropolitain complémentaire des gouvernements locaux et qui ne pourra évidemment pas prendre les mêmes formes selon la taille de ces métropoles, les mégapoles portant des questions de gouvernance spécifiques¹⁸.

¹⁴ A titre d'exemple, dans le Grand Caire, 1 200 km² ont été attribués à la promotion immobilière privée (essentiellement dans les villes nouvelles), soit une surface équivalente à plus à 2,5 fois l'agglomération du Caire qui a mis 100 ans pour passer de 35 à 480 km² en 2000. Dans le même temps, Le bilan environnemental des villes nouvelles est un impensé de la réflexion. Il n'y a pas d'études sur le coût de l'étalement urbain (en matière d'infrastructures et de services urbains), ni sur la consommation des ressources (eau, terre, électricité) qui se fait bien souvent aux dépens de quartiers de la zone centrale. Voir : Pierre-Arnaud BARTHEL, « Repenser les « villes nouvelles » du Caire : défis pour mettre fin à un développement non durable », *Égypte/Monde arabe*, 2011, n° 8, p. 181-207.

¹⁵ WORLD BANK, *Reshaping Economic Geography*, 2009. Voir également les travaux de l'économiste Paul Krugman.

¹⁶ TADAMUN, « Investigating Spatial Inequality in Cairo », *Tadamun*, 2015.

¹⁷ Alexis SIERRA et Jérôme TADIE, « Introduction », *Autrepart*, 2008, vol. 1, n° 45, p. 3-13.

¹⁸ Kees KOONINGS et Dirk KRUIJT, *Megacities: The Politics of Urban Exclusion and Violence in the Global South*, London; New York, Zed Books, 2009.

La métropole doit être abordée avec des objectifs d'accompagnement de ses mutations très rapides qui tiennent ensemble les tensions qui résultent des inégalités socio-spatiales, des défis du logement abordable, qui incorporent de façon transversale la dimension environnementale. L'idée de justice, et en particulier de justice spatiale est au cœur de cette refondation urbaine permettant de penser un avenir pour tous dans une métropole soucieuse de bien vivre et organisée autour de ces objectifs communs.

2. LE FIL CONDUCTEUR DE CE RAPPORT : PROMOUVOIR LA JUSTICE SPATIALE

La justice spatiale n'est pas un prêt-à-penser utilisé comme grille de lecture mais le recours à cette notion comme trame du rapport est issue des premiers échanges autour de sa rédaction. Il est apparu alors évident que les nouveaux enjeux des métropoles pouvaient être circonscrits en grande partie autour d'une lecture basée sur le rapport entre revendications citadines et réalités des fonctionnements urbains auxquels doivent s'attacher les pouvoirs publics. Ceci est devenu particulièrement évident depuis la montée en force des mouvements sociaux urbains en Turquie, au Brésil, en France, au Royaume Uni, aux Etats Unis, qui renouvellent la question du droit à la ville en affirmant la revendication de justice dans la ville. Or depuis quelques années, la quête de justice s'est trouvée renforcée du fait même de son enracinement dans l'espace et dans les politiques territoriales.

Si cette quête de justice est au fondement d'une pensée démocratique, c'est que le principe d'égalité, lui, reste un idéal ne pouvant être atteint. Comme le souligne Edward Soja, la production d'espace, la localisation en ville, les politiques urbaines, sont injustes mais le principe de justice demeure néanmoins « un des objectifs fondateurs visant à préserver la dignité humaine et l'équité »¹⁹.

Outre le fait que la demande de justice est devenue un « cri de ralliement puissant », particulièrement dans les métropoles, la combinaison de la notion de « justice » et du terme « spatial » ouvre de nouveaux horizons pour l'action politique et sociale. Elle invite les collectivités locales à une action publique attentive aux discriminations qu'elle pourrait porter, à travailler à une organisation sociale et politique de l'espace et des services qui réduisent les inégalités éducationnelles, de santé, vis-à-vis de la mobilité et visent à promouvoir la diversité et l'accès équitable aux ressources.

¹⁹ Edward W. SOJA, « La ville et la justice spatiale », in Bernard BRET, Philippe GERVAIS-LAMBONY, Claire HANCOCK et Frédéric LANDY (dir.), *Justice et injustices spatiales*, Nanterre, Presses universitaires de Paris Ouest, 2012, p. 57- 72.

L'aménagement urbain doit donc évoluer de façon à incorporer non plus de seuls objectifs de performance et de compétitivité mais les objectifs partagés de la ville juste tout en poursuivant des objectifs de réduction drastique de gaz à effet de serre²⁰.

2.1. Les tensions/contradictions entre compétitivité et justice spatiale

Orienter les politiques urbaines autour de la visée de justice spatiale découle de l'analyse empirique des contradictions résultant des politiques compétitives généralisées par la plupart des métropoles depuis une décennie. Ainsi cette contradiction traverse les trois parties constitutives de ce rapport dont le parti-pris repose sur l'idée d'exposer les débats en cours sur les diverses réalités et politiques métropolitaines et d'exposer les risques ainsi que certaines pistes ou réponses. Pour autant, on ne trouvera pas à proprement parler de « best practice » mais des exemples dont les effets négatifs ont été volontairement minimisés par leurs protagonistes et, de ce fait, peuvent être décrits comme réussis par rapport à leurs objectifs assignés. Mais dans des ensembles aussi complexes que les métropoles les résultats sont souvent assez nuancés.

La première partie porte sur les formes du développement économique territorialisé dans les métropoles, à travers la mise en concurrence des territoires métropolitains. Elle montre les orientations économiques et financières qui ont guidé les politiques d'aménagement des métropoles en soulevant les conséquences voire les dérives de modèles exo-centrés. Cette partie réarticule des éléments de macro-économie et d'économie locale et urbaine en s'attachant à dérouler le fil des conséquences sociales et environnementales de ces orientations, qu'elles soient issues des collectivités locales ou des groupements citoyens, voire du secteur privé.

Le lien avec la deuxième partie est clairement celui des modèles de développement. L'exigence de durabilité, plus impérieuse que jamais, requiert une réflexion et des plans d'action rapide et coordonnés pour retourner une orientation productiviste axée sur l'extraction de matières premières et d'énergies fossiles. C'est pourquoi cette partie examine de façon critique les innovations techniques et privilégie une vision qui associe écologie et préoccupations sociales. Aussi, les volontés croisées d'acteurs qui pensent la transition énergétique sont ainsi couplées aux exemples d'économie circulaire. Les questions de droit à la ville, déclinées à travers les thématiques de l'accès au logement, des politiques anti-évacuation et des formes de régularisation foncière s'articulent à cette vision de la ville durable.

²⁰ Pour le débat sur « justice spatiale » et « ville juste », voire : Susan S. FAIRSTEIN, « Justice spatiale et aménagement urbain », *JSSJ*, 2009, n° 1.

Parce que la question de la gouvernance est un préalable à une gestion urbaine efficace et juste, soucieuse de qualité de vie pour tous, elle sera traitée essentiellement dans la dernière partie du rapport. On y aborde les différentes composantes de la planification urbaine et ses capacités à résoudre un certain nombre de contradictions issues de la ville compétitive ou de l'augmentation des inégalités, interrogeant au demeurant la capacité des politiques territorialisées à produire une politique urbaine juste²¹. Une autre thématique centrale de cette partie est la question de la démocratie urbaine, abordée sous le double prisme de la démocratie participative et représentative. Le partage des décisions est en effet le socle commun de toute politique urbaine visant la justice spatiale et le droit à la ville.

2.2. Droit à la ville et *buen vivir*, composantes et conditions de la justice spatiale

Le droit à la ville est une notion issue de la recherche en études urbaines et qui a été appropriée depuis peu par les mouvements sociaux. Sa plasticité en fait une notion extrêmement opératoire. Pour des réseaux internationaux comme *Housing International Coalition* (HIC), le droit à la ville transcrit la question des droits urbains dans l'urbain, en y puisant des ressorts critiques des conséquences de la marchandisation (des services, des logements sociaux, de la terre)²² sur la capacité des citoyens à être et rester en ville, dans des conditions dignes. Pour les mouvements sociaux elle fait le pont avec les notions mais aussi les pratiques de plus en plus nombreuses de transition écologique et sociale. Celles-ci ré-imaginent des sociétés urbaines basées sur la convivialité et une sobriété heureuse qui rendent possible une prospérité découplée de la croissance économique²³, c'est l'idée du *buen vivir* inspirée d'Amérique latine. L'ensemble de ces courants mettent maintenant en pratique leurs aspirations au droit à la ville et *buen vivir* en insistant sur la capacité de ces initiatives à rénover la démocratie urbaine et le pouvoir d'agir, en repensant l'action des pouvoirs locaux comme accompagnement des actions citoyennes (par exemple, autour des énergies bio-sourcées qui nécessitent d'être pensées comme bien commun et non privatisées²⁴). Le droit à la ville a été également repris par plusieurs municipalités comme charte scellant un accord opératoire ou de principe

²¹ Frédéric DUFAUX et Pascale PHILIFERT, *Justice spatiale et politiques territoriales*, Nanterre, Presses universitaires de Paris Ouest, 2013.

²² Compte rendu de la soirée-débat « A qui profite le droit à la ville » organisée par Centre SUD et le Réseau SUD à Paris, le 09 décembre 2015, avec Lorena Zarate, présidente de HIC. En ligne

²³ Interventions d'associations lors des réunions en marge de la COP 21 organisées par CGLU, propos de Benjamin Ball, Gustave Massiah.

²⁴ Voir travaux et réflexions de Cyria Emelianoff à ce propos, idem, source orale COP 21, journée CGLU à Saint-Denis.

sur ces droits fondamentaux urbains notion, on pense en particulier à la Charte de Medellin.

Par conséquent, un débat et des recommandations visant à dégager une partie de mesures contraignantes devraient s'engager relativement au cadre de « droit à la ville » défini par HIC en collaboration avec DPU²⁵. Ces points constitutifs sont au nombre de 6 :

- La fonction sociale de la propriété et de la terre
- Le droit à la production sociale de l'habitat
- Le plein exercice de la citoyenneté et la gestion démocratique de la ville
- Le droit à une économie juste (incluant la reconnaissance des formes alternatives ou différentes de travail)
- Le droit à un environnement sain ainsi qu'à un développement équitable et durable
- La justice spatiale

Ce rapport tire un ensemble de constats qui renforcent la nécessité de prendre très au sérieux les capacités d'action des métropoles et de les renforcer. Celles-ci deviennent des acteurs clé de la lutte contre le changement climatique, en témoignent les initiatives du C40. Mais les capacités des métropoles doivent aussi continuer à inclure, comme elles l'avaient fait depuis Habitat II pour un certain nombre, des principes de solidarité, de redistribution qui passent par la mise en œuvre effective des principes énoncés ci-dessus.

2.3. Une refondation démocratique des modes de gestion

Ce changement de cap nécessite une claire volonté politique et une conscience lucide de l'imbrication des enjeux urbains, environnementaux, économiques et sociaux. La métropolisation nécessite d'être maîtrisée, afin de satisfaire les besoins et le bien-être de l'ensemble des citoyens. Aujourd'hui les grandes villes, les métropoles ont compris que leur rôle doit être celui d'initiateur, de guide, là où les Etats sont soumis à d'intenses pressions de lobbys économiques qui entravent leur capacité d'action vers la justice spatiale, le droit à la ville et la transition énergétique. Et ces actions seront plus fortes encore et plus durables si elles s'enracinent sur les initiatives citoyennes ou si elles cherchent des alliances démocratiques. Cette refondation démocratique des modes de gestion, sur laquelle nombre de municipalités montrent la voie, ne pourra réellement prendre forme et s'étendre-rapidement- sans lancer des programmes de formation des élus,

²⁵ Alexandre APSEAN FREDIANI et Rafaella SIMAS LIMA, *Habitat III National reporting processes: locating the right to the city and the role of civil society*, The Bartlett Development Planning Unit en collaboration avec Habitat International Coalition Habitat III working group, 2015.

des techniciens et des citoyens, sans s'ancrer dans une économie collaborative de la formation.

La formation est nécessaire pour mettre en place des outils de production et de planification de la ville pensés, articulés autour d'un bien commun. Elle est tout autant nécessaire pour produire des outils de suivi qui sont de la responsabilité des collectivités locales. Formations techniques et formations à la pratique de la démocratie, de l'évaluation peuvent se penser comme des apprentissages réciproques « peer-to-peer » (entre pairs), à partir d'expériences.

C'est à cette condition que l'on pourra systématiser la mise en place d'observatoires des inégalités, des pollutions, de l'urbanisation sous toutes ses formes et y compris des patrimoines « ordinaires » comme monumentaux. Les collectivités locales doivent aussi pouvoir produire des indicateurs de qualité des logements et de l'habitat, c'est à dire des environnements urbains qui prennent en compte le coût, la durabilité, la localisation, l'entretien. Elles doivent enfin mettre sur pied des instruments d'évaluation de ces phénomènes d'urbanisation, de la réhabilitation énergétique, de l'ensemble de ses politiques et outils de planification, de la capacité à réduire drastiquement la production de gaz à effets de serre par des modalités contrôlées avec les citoyens. Il est clair que seule l'ouverture réelle et non symbolique aux citoyens de ces différentes instances de pilotage et de suivi permettra d'en faire des outils impartiaux et au service du bien commun.

PREMIERE PARTIE – FACE AUX CONSEQUENCES DE LA MISE EN COMPETITION DES METROPOLES, COMMENT PENSER DES POLITIQUES URBAINES PLUS JUSTES ?

Dans cette partie, on montrera, dans un premier temps, qu'avec la mondialisation, les métropoles sont de façon croissante mises en compétition. Il s'en suit une transformation des politiques territoriales, désormais davantage axées sur l'idée d'attractivité, dont les effets positifs sont fortement remis en cause (1).

Dans un second temps, on montrera que cette mise en compétition des métropoles n'est pas un processus univoque sur lequel les gouvernements et les populations n'auraient aucune prise. Si l'on ajoute à cela, les transformations de l'économie actuelle, fondées sur un modèle d'innovation plus « ouvert », cela suggère que des alternatives sont possibles. Dans ce cadre, on proposera un certain nombre de pistes qui permettraient la réalisation d'un développement urbain plus inclusif et équitable, c'est-à-dire prenant en compte l'ensemble des territoires et des populations et leur donnant des chances et des opportunités équivalentes pour vivre dignement (2).

1. ANALYSE DE LA MISE EN COMPETITION DES METROPOLES ET DE SES CONSEQUENCES

La mondialisation est à l'origine de l'émergence et de la structuration de politiques visant l'attractivité et la compétitivité territoriale au niveau des villes et des ensembles métropolitains (1.1). Ces politiques ont des effets pour le moins contrastés aux plans économiques, sociaux et environnementaux (1.2).

1.1. Analyse de la compétitivité des métropoles

L'émergence de la compétitivité est intimement liée à la mondialisation, et a eu pour conséquence l'apparition d'un modèle de « ville d'exception » (présenté ci-dessous), lequel a transformé les politiques territoriales des pouvoirs publics (Etats et gouvernements locaux). Ce phénomène se renforce avec la financiarisation de l'économie mondiale.

1.1.1. Pourquoi les métropoles tirent profit de la mondialisation ?

Les transformations spectaculaires de l'environnement bâti que connaissent les métropoles sont liées, d'une part, au processus d'urbanisation sans précédent à l'échelle mondiale, mais aussi, depuis la fin du vingtième siècle, à un processus assez convergent de mise en compétition de territoires et de villes de taille et de fonctions extrêmement différentes à travers le monde. Ce processus se produit y compris dans les pays où l'on avait misé de longue date sur le développement rural et agricole et dans les pays communistes d'Asie qui ont longtemps bridé, voire combattu, la ville²⁶. Cette mise en compétition s'explique par deux phénomènes intimement liés :

- la phase de mondialisation actuelle qui peut être définie comme le processus d'intégration des marchés du fait des révolutions technologiques récentes, de la financiarisation de l'économie autant que d'un travail constant des principaux pôles de décision mondiaux pour favoriser la libre circulation des biens et des capitaux²⁷. À travers elle, l'espace pertinent pour les grands acteurs économiques des métropoles (les multinationales, les investisseurs institutionnels) n'est alors plus l'État-Nation mais le monde, ce qui contribue à la transformation des systèmes productifs locaux.
- La montée en puissance d'un nouveau modèle d'innovation dû à l'émergence d'industries dont le développement repose d'abord sur le capital humain – informatique, biotechnologies, nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), etc.²⁸ que l'on qualifie aussi d'« économie cognitive » – et ne sont pas contraintes par la proximité aux matières premières – comme c'est le cas des mines et de la sidérurgie. En effet, pour ces nouvelles industries, l'innovation est moins alimentée par les découvertes scientifiques qu'imaginée au contact direct du marché, d'où la nécessité pour nombre d'entreprises de s'installer là où elles peuvent être branchées sur un maximum de communautés d'acteurs (de personnes, de métiers, de territoires, pas seulement sur le territoire de la métropole mais aussi en dehors) et accéder à des marchés massifiés permettant la rentabilisation des nouveaux produits ou services. Les métropoles, parce qu'elles combinent diversité et densité du peuplement seraient donc le creuset naturel de ces nouveaux enjeux du développement économique²⁹.

²⁶ PIERMAY, « Introduction », in Antoine LE BLANC, Jean-Luc PIERMAY, Philippe GERVAY-LAMBONY, Matthieu GIROUD, Céline PIERDET et Samuel RUFAT (dir.), *Métropoles en débat : (dé)constructions de la ville compétitive*, Première édition., Presses Universitaires de Paris Ouest, 2014, .

²⁷ Agnès DEBOULET, « Villes globales convoitées et inégalités », *Idées économiques et sociales*, 2012, N° 167, n° 1, p. 37-47.

²⁸ Dominique LORRAIN, « La ville et les marchés : ce qui change au début du 21e siècle. », *EspacesTemps.net*, 2013.

²⁹ Frédéric GILLI, « Les territoires de l'innovation... ne sont pas ceux qu'on croit », *L'Économie politique*, 2015, vol. 68, n° 4, p. 20-35.

Trois caractéristiques peuvent être mises en avant pour rendre compte de l'avantage métropolitain :

- Leur très grande connectivité matérielle. D'un point de vue technique, les infrastructures et les équipements qui se concentrent dans les métropoles – moyens de télécommunication et de transport – facilitent des relations de très longue distance. Cet aspect a été en particulier développé par l'économiste Paul Krugman, prix de la Banque de Suède en l'honneur d'Alfred Nobel 2008 et à l'instigation du champ de la « nouvelle économie géographique »³⁰.
- L'existence d'une culture cosmopolite ou tout du moins d'un « transnationalisme » partagé notamment à travers les communautés de migrants qui contribuent à rapprocher des ressources éloignées. De nombreuses métropoles, telles Londres, New York ou Paris, misent sur leur caractère cosmopolite, moins pour renforcer l'insertion de la métropole dans des circulations diasporiques que pour des objectifs plus transversaux de rayonnement international. D'autres, comme Ahmadabad, Pune et d'autres métropoles indiennes, tirent parti des investissements des indiens expatriés, notamment dans l'immobilier.
- La présence d'acteurs branchés dans des circulations extrarégionales, et en particulier les firmes multinationales, lesquelles sont les championnes de la multilocalisation.³¹

Au final, cela explique le renforcement de la métropolisation qui est à bien des égards la « traduction spatiale et infranationale de la globalisation »³². Celle-ci se caractérise par la concentration des hommes et des activités dans les principales agglomérations d'un système urbain donné³³ et, parallèlement, la diffusion de ce fait urbain dans des périphéries aux contours de plus en plus imprécis dont l'impact sur la consommation de terres arables et la consommation d'énergies fossiles est plus qu'avéré.

1.1.2. La tentation de la « ville d'exception »

Dans ce contexte, on pourrait déceler l'émergence d'une « économie d'archipel³⁴ » où les grandes régions urbaines ont tendance à fonctionner

³⁰ Jacques-François THISSE, « Le développement inégal des régions : l'apport de la nouvelle économie géographique », *Idées économiques et sociales*, 2012, n° 167, p. 26- 36.

³¹ Ludovic HALBERT, *L'avantage métropolitain*, Paris, Presses Universitaires de France, 2010.

³² C. GHORRA-GOBIN, « De la métropolisation », *op. cit.*

³³ L. HALBERT, *L'avantage métropolitain*, *op. cit.*

³⁴ Pierre VELTZ, *Mondialisation, villes et territoires - L'économie d'archipel*, 2e édition., Presses Universitaires de France, 2014.

en réseau entre elles, plus qu'en relation avec des zones périurbaines et rurales de plus en plus à l'écart des systèmes productifs valorisés par les Etats. Ce phénomène a été étudié par de nombreux auteurs, développant des concepts qui ont tôt fait d'être interprétés comme des modèles à suivre pour rivaliser dans la mondialisation. À ce titre, on peut distinguer :

- Les villes globales, qui est le titre éponyme de l'ouvrage de Saskia Sassen, spécialiste de sociologie urbaine, paru en 1991³⁵. Selon Sassen, en devenant quasiment incontournables aux yeux des directions des multinationales qui y trouvent les services nécessaires à la gestion de leur fonctionnement quotidien (marketing, audit, conseil, droit, services informatiques, services financiers, etc.) les villes globales comme Londres, New York et Tokyo seraient les grandes gagnantes de la mondialisation en cours. Cela s'accompagne dans le même temps d'une polarisation sociale accrue entre les groupes qui travaillent dans les secteurs de pointe (cadres de direction, consultants, traders, etc.) et des classes populaires et des minorités reléguées au secteur des services à la personne qui est lié à la demande grandissante des cadres supérieurs privilégiés par cette nouvelle donne. Ces dernières sont, de plus, soumises à la gentrification de secteurs entiers des grandes villes au profit des couches sociales aisées³⁶.
- Les technopôles (tels la Silicon Valley en Californie) dont l'avènement est lié au recentrement des firmes sur l'innovation, suite à la relocalisation de leurs activités à faible valeur ajoutée dans les pays à bas coûts de production. Dans une logique de concurrence et de circulation des connaissances interne, les centres d'innovation – principalement localisés dans les régions métropolitaines, formant avec les pôles de recherche et d'enseignement, des « clusters » – sont mis en relation. À titre d'exemple, une firme comme Schneider Electric comptait en 2006 une quarantaine de centres de recherche et développement (R&D) à travers le monde, principalement localisés dans les grandes régions urbaines³⁷. À une spécialisation géographique, pour être au plus près des marchés, s'ajoute une spécialisation par gamme de compétence. Ainsi l'établissement localisé à Bangalore en Inde est devenu le référent principal en matière de développement logiciel³⁸.

³⁵ S. SASSEN, *The Global City - New York, London, Tokyo*, op. cit.

³⁶ Jean-François SERRE, « La ville interpellée par la mondialisation : 6) Ville mondiale ou ville globale/duale ? avec Saskia Sassen, Manuel Castells et Pierre Veltz », *La ville à la croisée des chemins - Promenade dans la littérature de l'urbanité*, 2014.

³⁷ L. HALBERT, *L'avantage métropolitain*, op. cit.

³⁸ *Ibid.*

- Les villes créatives promues par le géographe américain Richard Florida, lequel considère que le succès économique des métropoles repose sur leur capacité à attirer une « classe créative » formée d'une population travaillant dans une nébuleuse de professions intellectuelles et artistiques. Selon Florida, ils représenteraient près de 30% des actifs des économies occidentales. Cette part serait cependant beaucoup plus réduite dans la réalité. Ceux-ci seraient à la recherche d'un environnement caractérisé par trois critères principaux (les 3T) : technologie (environnement technologique adapté), talents (haut niveau de qualification de la main d'œuvre) et tolérance (indice le plus contesté car mesuré à l'aune de critères peu pertinents tels le nombre de personnes nées à l'étranger, le poids de la communauté homosexuelle et la part des actifs exerçant un emploi artistique). Des politiques culturelles ou de requalification d'espaces urbains, seraient menées pour les attirer, participant du même coup à l'éviction des classes populaires³⁹.

Ces trois modèles ne sont pas exclusifs les uns des autres et bien des métropoles peuvent être pensées comme des hybrides. Cela s'explique par le fait que, bien que parfois présentées comme concurrents, ils reposent sur l'idée commune que les métropoles excellent dans une économie cognitive, c'est-à-dire qui s'appuie sur la création et la mobilisation de connaissances par toute une série de professions, de l'artiste à l'ingénieur, de l'investisseur providentiel au juriste. Hors, se focaliser uniquement sur ces professions ne permet pas d'appréhender le fonctionnement d'une métropole dans son ensemble.

De plus, ces modèles ont été développés exclusivement à partir des villes occidentales alors que celles-ci, depuis les vingt dernières années, ne sont plus dominantes dans les classements démographiques des principales métropoles. En outre, il n'est plus possible de penser la mondialisation comme une course produisant un classement excluant les principales métropoles en développement ou des économies florissantes si l'on considère le fait que la mondialisation tient également lieu de politique et de réalité économique incontournable sur l'ensemble de la planète.

En tout cas, ces modèles amènent à la mobilisation de tout un imaginaire de ville de « classe mondiale », lequel a des conséquences très concrètes en termes de politiques urbaines.

1.1.3. Les répercussions en termes de politiques urbaines

³⁹ Elsa VIVANT, *Qu'est-ce que la ville créative*, Presses Universitaires de France, 2009.

À mesure que la concurrence entre les territoires et leur attractivité est perçue comme un enjeu prédominant, les décideurs publics, parfois sous l'impulsion d'acteurs économiques mais bien souvent de leur propre initiative, transforment les politiques territoriales pour soutenir leurs « champions nationaux », c'est-à-dire des villes dont le poids démographique et économique est considéré comme suffisant pour être compétitif à une échelle régionale ou internationale⁴⁰. Deux éléments paraissent particulièrement emblématiques de ces transformations : au niveau métropolitain, l'élaboration de « stratégies » et autres « visions » ; au niveau d'un morceau de ville, la mise en œuvre de projets d'aménagement de « prestige ».

Les stratégies métropolitaines

Les stratégies métropolitaines font référence à plusieurs outils visant à maintenir ou renforcer l'attractivité d'une métropole, souvent à l'aide des techniques de *marketing* et de *branding* inspirées du monde de l'entreprise. On peut citer à ce sujet :

- L'élaboration de documents de planification urbaine stratégique, aidés en cela par des cabinets de consultants. Les exemples sont nombreux à ce sujet, de Singapour à Londres, en passant par Mumbai⁴¹, le Caire⁴², Alger⁴³ et Bruxelles⁴⁴. Dans certains contextes, les pouvoirs publics ont cherché à convaincre les milieux d'affaires de leur capacité à soutenir l'économie métropolitaine dans la compétition économique accrue, dans d'autres ce travail sur la stratégie résulte de nouvelles alliances révélatrices des changements des jeux de pouvoir et des logiques de décision dans la mondialisation. Ces documents et les projets qui les accompagnent ont donné lieu à des contestations nouvelles par des professionnels, des organisations d'habitants et sont largement critiqués pour leur manque de transparence et leur caractère descendant.
- L'organisation d'événements internationaux tel des rencontres sportives – Jeux olympiques, coupes et championnats mondiaux – ou

⁴⁰ Colin CROUCH et Patrick GALES (LE), « Cities as national champions? », *Journal of European Public Policy*, 2012, vol. 3, n° 19, p. 405-419.

⁴¹ L'exemple de Mumbai est présenté en encadré dans la troisième partie de ce rapport, au point : « La métropole : un nouvel acteur ? ».

⁴² Pierre-Arnaud BARTHEL, Agnès DEBOULET et Marta PAPPALARDO, « Le « Caire 2050 » : l'entrée dans la compétition globale par le renouvellement urbain », in Antoine LE BLANC, Jean-Luc PIERMAY, Philippe GERVAY-LAMBONY, Matthieu GIROUD, Céline PIERDET et Samuel RUFAT (dir.), *Métropoles en débat : (dé)constructions de la ville compétitive*, Première édition., Presses Universitaires de Paris Ouest, 2014, p. 295-314.

⁴³ Nora SEMMOUD, « « Clair-obscur » de l'informel. Contrôle des polarités urbaines informelles à Cherarba, périphérie sud-est d'Alger », *Les Cahiers d'EMAM. Études sur le Monde Arabe et la Méditerranée*, 2015, n° 26.

⁴⁴ Gilles VAN HAMME et Mathieu VAN CRIEKENGEN, « Compétitivité économique et question sociale : les illusions des politiques de développement à Bruxelles », *Métropoles*, 2012, n° 11.

de grandes manifestations culturelles – capitales européennes de la culture, capitale mondiale du design (World Design Capital, WDC), organisé en 2016 par la ville de Taipei – laquelle donne lieu à une concurrence acharnée entre régions métropolitaines.

- La mise en place de clusters qui peuvent être positionnés comme leviers d’une stratégie métropolitaine de développement économique comme c’est le cas dans le cadre du Grand Paris. Dans la métropole parisienne, des clusters « sectoriels » (par secteurs d’activité) ont été créés tout autour de la capitale. Cependant, plus que d’assurer un réel développement économique – dans la mesure où les pouvoirs publics peuvent difficilement contraindre la localisation des entreprises et que ces clusters ne tiennent pas compte de la géographie économique existante – la labellisation de « cluster » permet aux agences de développement local, aux aménageurs et aux maires de justifier leurs interventions par des motifs d’attractivité⁴⁵. Par ailleurs, la région de la Randstad (laquelle englobe les villes d’Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht) aux Pays-Bas représente un exemple de cluster polycentrique par nature très différent de celui de Paris ou de Londres aujourd’hui, où les activités sont très concentrées⁴⁶.

Les projets d’aménagement urbains

On peut établir une distinction entre les projets d’aménagement pensés avant tout pour les résidents et ceux qui sont projetés à l’appui d’un objectif de compétitivité internationale (ou projets de prestige). Ces derniers se concentrent davantage dans les métropoles que dans les villes intermédiaires. Ils viennent appuyer l’imaginaire de ville de classe mondiale convoqué par les stratégies métropolitaines, sans souvent qu’il n’y ait d’anticipation de leurs conséquences sociales. Plusieurs types de projets sont à considérer :

- Des projets de patrimonialisation des centres anciens : en l’espace d’une décennie, un nombre croissant de grandes villes ont pris conscience de la valeur ajoutée du bâti ancien soit pour donner sens à l’ancrage en ville (la citoyenneté) soit aussi pour affirmer un rayonnement, un prestige capable lui aussi de renforcer le marketing urbain à l’échelle régionale ou globale et développer le tourisme. La valorisation patrimoniale, outre qu’elle néglige l’espace habité au détriment de la façade et ainsi ne crée pas un bâti durable, parfois

⁴⁵ Nicolas RIO, « Le mythe des « clusters » du Grand Paris », *Métropolitiques*, 2014.

⁴⁶ Dominic STEAD et Evert MEIJERS, *Urban Planning and Transport Infrastructure Provision in the Randstad, Netherlands. A Global City Cluster*, International Transport Forum/OECD, 2015.

réinvente l'histoire⁴⁷.

- Des projets de renouvellement ou de « régénération » urbain(e) fondés sur l'idée que les friches industrielles, qui traduisent un temps révolu de l'économie urbaine, doivent être rasées et remplacées par de nouveaux développements – à l'image de Shanghai où le site de l'Exposition universelle de 2010 se trouve dans une zone industrielle désaffectée le long du Huangpu – ou bien conservés comme une coquille où les nouvelles activités métropolitaines se logent : c'est le cas de nombre de ports reconvertis (Docklands à Londres) ou d'anciens sites industriels tel le projet 22@ de redéveloppement du quartier de Poblenou à Barcelone à partir du concept de l'innovation et de l'économie, ou Ciudad-Parque Bicentenario, un grand projet urbain à Santiago du Chili prévoyant de loger à terme 75 000 nouveaux résidents sur 250 hectares⁴⁸.
- Des projets visant le développement de nouvelles zones d'urbanisation tel que le développement d'un quartier culturel autour du musée Guggenheim à Bilbao, ou la création d'un nouveau centre économique et urbain dans la périphérie d'Amsterdam (Zuidas). Aux franges des agglomérations, on peut aussi citer la multiplication des corridors d'activités et des pôles urbains secondaires telle la création de « zones économiques spéciales » en Inde, où des milliers d'hectares sont expropriés pour les autoroutes qui mènent à un aéroport démesuré, à Bangalore⁴⁹.

Au final, la compétitivité apparaît comme un processus de mise en chantier permanent dans lequel les infrastructures, au sens large du terme, c'est-à-dire en incluant l'immobilier et les grands services urbains (énergie, eau, assainissement, etc.) doivent être à la hauteur des attentes présumées des fonctions rares que l'on cherche justement à attirer. Elle ne cherche pas, plus, ou marginalement, à faire bénéficier des bienfaits de la ville, de la ville-centre, les citoyens au sens large, sans restriction de revenus ou d'origine.

1.1.4. Financer les métropoles

Pour financer les besoins en capitaux inédits requis par le développement urbain du fait de la métropolisation (et de la compétitivité qui lui est liée),

⁴⁷ Muriel GIRARD, « Ce que nous apprend le patrimoine de l'État et de la société turcs : vue d'ensemble sur ce numéro double », *European Journal of Turkish Studies*, 2014, n° 19.

⁴⁸ Ernesto LOPEZ-MORALES, « Gentrification by Ground Rent Dispossession: The Shadows Cast by Large-Scale Urban Renewal in Santiago de Chile », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2011, vol. 35, n° 2, p. 330-357.

⁴⁹ Solomon BENJAMIN, « Occupancy Urbanism: Radicalizing Politics and Economy beyond Policy and Programs », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2008, vol. 32, n° 3, p. 719-729.

« l'industrie de la finance et du conseil » a acquis un poids sans précédent dans la gestion des affaires urbaines, et en particulier dans les marchés immobiliers (bureaux, entrepôts, centres commerciaux, hôtels, cliniques, maisons de retraite, cinémas, etc.), certaines infrastructures (autoroutes, aéroports, réseaux de télécoms et d'énergie, etc.) et de grands services urbains (production et distribution d'électricité, d'eau, etc.). Ce phénomène touche les métropoles « du Nord », mais aussi les métropoles « du Sud » où les clients solvables sont de plus en plus nombreux.

L'expression « industrie de la finance et du conseil » insiste sur l'idée que le travail des banques est désormais épaulé par d'autres acteurs, et que cet ensemble forme une industrie. Elle fait référence au réseau de grandes banques d'investissement, de quelques fonds privés d'investissement (*private equity*), des quatre grands cabinets comptables (*big four*), des trois agences de notation, de quelques cabinets juridiques et des sociétés de conseil qui ont émergé à partir de la fin des années 1980 et au début des années 1990.

Les facteurs liés au renforcement de l'industrie de la finance et du conseil

Le renforcement de cette industrie est lié à un certain nombre de facteurs :

- La dérégulation des marchés financiers, en Grande Bretagne et aux États-Unis – avec la fin de la séparation entre banques de dépôts et banques d'investissement (ou d'affaires) introduite à la suite du krach boursier de 1929 (loi Glass-Steagall de 1933).
- La globalisation des échanges dans l'économie qui amène les grandes banques à proposer des services complémentaires aux transactions bancaires – études préalables et études économiques, notation, certification des comptes de groupes globaux – pour accompagner leurs clients qui s'internationalisent.
- Les privatisations, conséquences de la remise en cause de la légitimité de l'action publique, et l'idée que les pouvoirs publics doivent s'ouvrir aux acteurs privés. De nouveaux secteurs entrent dans l'économie de marché : d'abord dans l'énergie (comme au Chili) et les télécommunications, puis rapidement dans les services publics urbains, l'immobilier, les complexes de loisirs, etc. Avec l'apparition de nouveaux montages (partenariats publics-privés, contrats type BOT – Build-Operate-Transfer, etc.), de nouveaux services ont été proposés par cette industrie.
- L'augmentation des flux de ressources à investir pour les fonds d'investissement et autres fonds souverains. Elle découle de la gestion des retraites par capitalisation et le vieillissement de la population des pays industriels, de la forte hausse des prix du pétrole après la guerre en Irak de 2003, de l'émergence d'une nouvelle classe

de millionnaires due à la croissance économique des années 1990 et de la privatisation d'industries.

- La puissance de calcul des ordinateurs, qui permet de traiter un grand nombre d'informations en ratio et nombre comptables, et ainsi rend possible la comparaison entre des firmes, des secteurs, des pays et des villes, au fondement du travail des cabinets de conseil.⁵⁰

La force de l'industrie de la finance et du conseil repose sur sa capacité, par l'information qu'elle détient et les instruments et critères qu'elle développe pour la traiter – notation, études, analyses financières –, à porter un jugement d'évaluation sur un très grand nombre de projets, et ainsi de peser sur la stratégie d'une entreprise (même là où les banques et fonds d'investissements sont minoritaires au capital) ou les politiques publiques. On parle de « pouvoir informationnel »⁵¹.

À titre d'exemple, des collectivités locales en France, promptes à se mobiliser sur le prix de l'eau ou sur les hausses des tarifs de l'électricité, ont négocié des montages en dette qui leur ont fait perdre (et ont fait perdre à leurs contribuables) des sommes considérables. De même, avant la crise financière de 2008, beaucoup de villes s'étaient endettées à partir d'actifs toxiques. Cette situation est en tout point différente de celle qui présidait jusqu'alors, lorsque le rôle de la finance dans la ville se limitait à des apports en capital au travers de banques, en particulier pour assurer le développement des grandes infrastructures.

Le raisonnement financier peut alors diverger des objectifs urbanistiques, qu'il s'agisse de mixité sociale, de lutte contre l'étalement urbain, ou de bonne articulation entre le développement du logement et des activités économiques et les infrastructures de transport⁵².

Cela se manifeste notamment dans les métropoles du monde arabe – dans les villes capitales, grandes villes secondaires comme les villes littorales – lesquelles ont désormais toutes leur « grand projet » urbain largement financé par des capitaux émiratis. Le bien commun et la qualité de vie du plus grand nombre ne sont pas présents à l'agenda des investisseurs, pourtant soutenus par les pouvoirs publics voire en joint-venture dans des montages financiers complexes et opaques. Font partiellement exception des villes comme Rabat au Maroc où les mobilisations associatives ont réussi à faire échouer une partie des projets de l'Agence pour l'aménagement de la vallée du Bou-Regreg et à mettre ses porteurs

⁵⁰ Dominique LORRAIN, « La main discrète », *Revue française de science politique*, 2011, Vol. 61, n° 6, p. 1097-1122.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Vincent RENARD, « La ville saisie par la finance », *Le Débat*, 2008, vol. 1, n° 148, p. 106-117.

davantage à l'écoute⁵³ : même si l'ensemble du projet reste pensé pour des usagers internationaux et fortunés, un nouveau plan de dépollution et d'urbanisation de la vallée a été proposé.

Les conséquences de la financiarisation sur la métropolisation et la compétitivité

La financiarisation de la production urbaine est une tendance de fond qui renforce, pour ainsi dire, les processus de métropolisation et de compétitivité.

En effet, les critères de l'industrie financière – rentabilité et aversion au risque – la conduisent à sélectionner les villes déjà réputées ou qui ont un fort potentiel. Parce qu'une ville a une réputation flatteuse dans un domaine ou un autre, la finance globale y investit, les prix immobiliers augmentent et d'autres investisseurs suivent. Cependant, en se rendant dépendantes des flux financiers, les métropoles courent aussi d'être à la merci d'un retournement de la bulle financière, comme ce fut le cas en Espagne avec la crise financière de 2008.

La financiarisation du logement en Espagne

L'immobilier espagnol se caractérise par la prédominance de l'accession à la propriété et ainsi du marché privé. En effet, le logement social ou subventionné locatif ne représente guère que 1,5% du marché immobilier, contre 20% en Angleterre et 17% en France. Cela est dû à la politique, menée par le gouvernement dans les années 1960, d'encouragement à la construction de logements sociaux destinés à la vente, via des exemptions fiscales. Durant de nombreuses années, ce secteur de la construction non réglementé a tiré l'économie espagnole.

A partir des années 1980, la politique du gouvernement à l'égard du logement évolue : plutôt que de poursuivre la construction de logements subventionnés, l'Etat privilégie la dérèglementation des garanties requises pour l'octroi de crédits immobiliers - parfois même en contrevenant à la loi : ainsi la limite légale des hypothèques avait été étendue à 80% de la valeur totale du logement, mais du fait de la collusion entre banques et cabinets d'évaluation, des crédits couvrant jusqu'à 120% de la valeur d'un logement pouvaient être accordés. Cela a donc permis à un grand nombre d'Espagnols, mais aussi d'étrangers aux revenus modestes venus travailler

⁵³ Hicham MOULOUDI, « Les effets de la participation des habitants et des élus locaux sur le processus décisionnel relatif aux projets d'aménagement des fronts d'eau de Rabat entre expertise technique et revendications politiques », in *Actes des 3èmes journées doctorales sur la participation et la démocratie participative*, 2013, p. 30.

en Espagne dans une période de forte croissance d'accéder la propriété, avec les risques que cela comporte.

Ainsi, en permettant à la question du logement d'être déterminée de manière croissante par la finance, l'État espagnol a laissé les plus démunis à la merci de la finance et du capital immobilier. L'éclatement des bulles immobilières de 1987-1991 et surtout de 1996-2007 ont eu des effets dévastateurs sur l'économie et le social (expulsions en masse, squats par des familles, etc.), lesquels se ressentent encore, notamment dans le quartier de Cuitat Meridiana situé au nord-est de Barcelone, mais aussi à Madrid, Valence...⁵⁴.

En conséquence, dans les années 2000-2007, les investissements du capital financier se concentrent dans les métropoles globales des pays industriels et dans quelques métropoles de pays émergents qui montent dans les classements : Shanghai, Bangalore, etc. Par ailleurs, existent également des villes « stratégiques », qui ont réussi à se positionner globalement, dont les formes extrêmes sont Macao, Las Vegas et Dubaï.

Le développement urbain des villes du Golfe et la finance islamique

Depuis 2001, les revenus record du pétrole ont amené les pouvoirs publics à rechercher de nouveaux lieux où investir cet excédent de capital. Le secteur du développement a été la première cible.

Afin d'attirer les capitaux privés locaux comme étrangers dans les marchés immobiliers de la région, les pays du Golfe ont rendu possible à des étrangers d'acquérir des propriétés commerciales et résidentielles. Ils ont aussi cherché à attirer des entreprises de construction étrangère pour compenser le manque d'expertise locale, par exemple en rendant possible à des entreprises 100% étrangères de répondre aux appels d'offres du gouvernement saoudien.

À la libéralisation du marché immobilier s'ajoute i) une forte augmentation des crédits aux institutions bancaires golfeïques, ii) la croissance des conglomérats nationaux ayant des capitaux investis à la fois dans l'immobilier et les circuits financiers, ii) la croissance du financement par capitaux, notamment à travers l'outil du « sukuk » issu de la finance islamique où les banques ne sont plus seulement des intermédiaires financiers pour les développeurs (le prêt avec intérêt étant proscrit par la *Sharia*) mais agissent comme des développeurs de facto à travers leurs participations de type actionnarial ou obligataire.

⁵⁴ Jaime PALOMERA, « How Did Finance Capital Infiltrate the World of the Urban Poor? Homeownership and Social Fragmentation in a Spanish Neighborhood », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2014, vol. 38, n° 1, p. 218-235.

Ainsi, la mise en œuvre d'un nombre très important de mégaprojets dans le Golfe – par exemple le projet de King Abdullah Economic city (86 milliards de dollars américains, 173 km²) à Jeddah en Arabie Saoudite ou celui du Pearl Artificial Island Development à Doha au Qatar (7 milliards pour 2,2 km²) – ont permis à la région de connaître la plus forte croissance des investissements directs à l'étranger au cours de la dernière décennie⁵⁵. Du fait du phénomène de spéculation, ces développements s'accompagnent de taux de logements vacants parmi les plus élevés du monde (plus de 50% à Dubaï).

Dans la partie suivante nous présenterons les conséquences et effets de ces politiques, notamment au plan social.

1.2. Quels sont les effets de la compétitivité des métropoles ?

Les phénomènes de métropolisation et de compétitivité présentent des effets au plan économique et socio-spatial pour le moins contrastés. Nous les présenterons successivement. On reviendra au cours de la deuxième partie de ce rapport sur un autre type d'effet à ne pas négliger, à savoir les dommages environnementaux à l'échelle urbaine, régionale, comme internationale (effets sanitaires, contribution élevée à la production de gaz à effet de serre et autres polluants, insuffisante gestion des risques, des grandes agglomérations liée à l'usage de la voiture et la généralisation de l'habitat pavillonnaire, etc.).

1.2.1. Les effets secondaires de la compétitivité sur le plan économique

On verra que, d'une part, si les régions métropolitaines sont potentiellement les championnes de la productivité et des moteurs de l'économie d'un pays voire de l'économie mondialisée, leur succès alimente aussi des effets secondaires, que les économistes appellent « externalités négatives » : effets sociaux, spatiaux et conséquences environnementales dramatiques non attendues car oubliées d'un développement urbain qui mise avant tout sur la valeur ajoutée.

D'autre part, il apparaît que dans certains contextes, les politiques territoriales ne sont pas garantes d'une attractivité accrue, même si c'est l'objectif affirmé. Derrière cet objectif, les logiques d'accaparement de la rente foncière prédominent.

⁵⁵ Michelle BUCKLEY et Adam HANIEH, « Diversification by Urbanization: Tracing the Property-Finance Nexus in Dubai and the Gulf », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2014, vol. 38, n° 1, p. 155-175.

D'un point de vue purement économique, la cherté et surtout la cyclicité marquée du foncier et de l'immobilier fragilisent la survie de certaines activités. L'entreprise viable mais à croissance modérée, la start-up prometteuse mais financièrement peu solide, et, dans les villes du Sud en particulier, les activités de l'économie informelle, peinent à supporter les effets ravageurs de la concurrence pour le sol. C'est le cas par exemple à Mumbai où la logique d'informalisation a conduit au démantèlement du secteur textile dans les zones centrales devenues extrêmement chères. Par ailleurs, les mêmes effets sont créés par la puissance publique lorsqu'elle vise l'expulsion au nom de la compétitivité. À ce titre, on peut distinguer :

- La relocalisation d'activités « sédentaires » qui inclut la relocalisation des artisans du Bazar d'Istanbul, ou des programmes de requalification de quartiers populaires auto-construits qui ne tiennent pas compte du tissu économique existant comme c'est le cas du *Strategic Upgrading Project for the Northern Giza Sector* dans le quartier d'Imbaba au Caire. En effet, à mesure que les habitants s'installent dans ce type de quartier, ils génèrent, en son sein ou à proximité, une économie résidentielle qui fournit la plupart des activités économiques et des emplois dont ses habitants ont besoin⁵⁶.
- Les vendeurs de rue, lesquels sont directement visés par cette remise en ordre des espaces jugée nécessaire à la politique de compétitivité urbaine. Cette dernière décennie a été également celle d'un redoublement de la chasse aux vendeurs de rue sur tous les continents, y compris les pays européens, du déguerpissement des biffins, que cela se situe dans le périmètre des projets de renouvellement urbain ou plus généralement dans les centres-villes en reconquête⁵⁷.

La compétitivité peut donc avoir des effets très négatifs sur certains secteurs économiques « fragiles », comme l'économie dite informelle. Dans le même temps, les politiques territoriales visant la compétitivité ne permettent pas forcément une attractivité accrue.

C'est le cas notamment au Caire où l'effet multiplicateur escompté de la transformation de l'environnement bâti pour le tissu productif local n'est pas avéré et les outils d'évaluation pour en rendre compte font aujourd'hui défaut. Dans ce cadre, la compétition accrue sur le foncier, dans un contexte

⁵⁶ David SIMS, *Understanding Cairo: The Logic of a City Out of Control*, Reprint., Cairo ; New York, The American University in Cairo Press, 2012.

⁵⁷ Jérôme MONNET, « L'ambulantage : Représentations du commerce ambulant ou informel et métropolisation », *Cybergeo : European Journal of Geography*, 2006. Jérôme MONNET, « Le commerce de rue, ambulant ou informel et ses rapports avec la métropolisation : une ébauche de modélisation », *Autrepart*, 2006, vol. 3, n° 39, p. 93-109.

marqué par son épuisement et une dérégulation foncière et immobilière, qui a permis à des opérateurs privés égyptiens et étrangers, à partir de la seconde moitié des années 2000, d'investir dans ce secteur à plus-value rapide, n'implique pas forcément la compétitivité.⁵⁸

De manière générale, dans les économies industrielles émergentes, la compétitivité signifie souvent une double valorisation : d'une main d'œuvre bon marché et abondante, corrélée à un environnement urbain également attractif, ce qui est évidemment difficile dans les grandes villes asiatiques très polluées ou dans les villes comme Lagos, Nairobi, Mumbai ou Shanghai qui souffrent d'infrastructures encore désajustées par rapport à cette offre économique.

Par ailleurs, même dans un contexte de métropole du Nord, les logiques d'accaparement de la rente foncière peuvent prévaloir sur la compétitivité. Ainsi le projet 22@, qui participe du projet de faire de Barcelone une « global knowledge city », se résume par bien des aspects à un exercice de capture de rentes monopolistiques à travers la mobilisation du foncier comme un actif financier tant par les institutions du secteur public que par les développeurs privés⁵⁹.

1.2.2. Effets socio-spatiaux : un renforcement de la polarisation sociale

On met en avant deux phénomènes concomitants : d'une part, les politiques territoriales visant l'attractivité s'accompagnent de la mise en œuvre de projets d'aménagement qui, s'ils n'en sont pas à l'origine, du moins renforcent les phénomènes de gentrification et d'exclusion des populations les plus fragiles socialement. D'autre part, face au manque de ressources financières qui permettrait un développement urbain plus ubiquitaire de la métropole, ces politiques territoriales favorisent l'émergence d'un urbanisme dual qui met hors-jeu des pans entiers de l'espace urbanisé. Au final, la compétitivité au sein des métropoles s'accompagne d'un renforcement des inégalités socio-spatiales.

Des projets urbains qui participent au phénomène de gentrification et d'exclusion des populations les plus fragiles

À travers les programmes de régénération, renouvellement, revitalisation urbain(e), on observe des phénomènes d'exclusion des populations les plus modestes, ce qui peut se manifester de façon visible, ou diffuse :

⁵⁸ P.-A. BARTHEL, A. DEBOULET et M. PAPPALARDO, « Le « Caire 2050 » : l'entrée dans la compétition globale par le renouvellement urbain », *op. cit.*

⁵⁹ Greig CHARNOCK, Thomas F. PURCELL et Ramon RIBERA-FUMAZ, « City of Rents: The limits to the Barcelona model of urban competitiveness », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2014, vol. 38, n° 1, p. 198-217.

- De façon diffuse, ces programmes conduisent la plupart du temps au départ parfois intentionnel, parfois non intentionnel, de population du fait de l'augmentation des loyers. Ceci touche en particulier les locataires, les migrants (plus souvent locataires) et les « squatters ».
- De façon visible, ces politiques peuvent conduire soit à l'expulsion des classes populaires, soit à leur interdire l'accès à certains quartiers. Ainsi, la démolition/conversion des parcs de logement social au logement haut de gamme peut contribuer à l'expulsion des populations – locataires à revenus modestes notamment – qui y résident contribuant ainsi à renforcer la polarisation sociale. Dans certains cas, cela amène les habitants à se mobiliser contre leur expulsion, comme à Istanbul suite à l'annonce de la création d'un technopôle⁶⁰. De plus, à travers l'outil du *Business Improvement District* (BID) expérimenté à Hambourg⁶¹ mais aussi dans d'autres métropoles du Sud – au Cap, à Johannesburg avec les *City Improvement Districts*⁶², à Nairobi avec une agence privée de régénération urbaine – l'accès aux espaces publics devient compliqué voire est interdit pour les populations les plus fragiles : sans-abris, commerçants de rue, etc.

Un urbanisme de plus en plus « sélectif »

Avec la compétitivité, l'on observe l'émergence d'un urbanisme de plus en plus sélectif qui met hors-jeu, au sein des métropoles, des pans entiers de l'espace urbanisé⁶³. Ce phénomène se trouve renforcé avec la montée en puissance de la finance globale dans les affaires urbaines qui, en introduisant une logique rentabilité/risque, crée une dissociation de plus en plus grande entre les projets de « prestige », qui peuvent bénéficier d'un financement important, et les autres.

Cette sélectivité des politiques de compétitivité s'observe notamment en ce qui concerne :

- Les réseaux techniques et les équipements, où apparaît une différenciation spatiale entre des infrastructures, en générale privatisées, conçues pour suivre les exigences d'un développement

⁶⁰ Jean-François PEROUSE, « Istanbul, entre Paris et Dubaï : mise en conformité « internationale », nettoyage et résistances », in Isabelle BERRY-CHIKHAOUI, Agnès DEBOULET et Laurence ROULLEAU-BERGER (dir.), *Villes internationales. Entre tensions et réactions des habitants*, Paris, La Découverte, 2007, p. 31-62.

⁶¹ Claire LABOREY, *Mainmise sur les villes*, 2015.

⁶² Sophie DIDIER, Elisabeth PEYROUX et Marianne MORANGE, « The Spreading of the City Improvement District Model in Johannesburg and Cape Town: Urban Regeneration and the Neoliberal Agenda in South Africa », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2012, vol. 36, n° 5, p. 915-935.

⁶³ OECD, *Competitive Cities in the Global Economy*, 2006.

économique fondé sur l'intégration dans des circuits de production globalisé, et d'autres au financement soit insuffisant soit en réduction. Cela crée une rupture avec une vision occidentale de l'urbanisme qui cherche à organiser la géographie de la ville par le développement cohérent, standardisé et omniprésent de réseaux d'eau, d'énergie, de transports et d'infrastructures de communications. On parle de *splintering urbanism* (« urbanisme de fracture »)⁶⁴.

- Les résidences fermées (ou « gated communities ») et autres *compounds* – terme qui fait référence aux enclaves résidentielles aménagées pour les travailleurs occidentaux expatriés dans les pays du Golfe, mais qui peut aussi qualifier les résidences fermées en général⁶⁵ – sont devenus le symbole d'un nouveau mode de vie. Elles s'apparentent à des bunkers aveugles à leur environnement immédiat et donc opposés à l'idée d'espaces publics donc de la ville pour tous. Ce modèle apparaît d'abord au Brésil (São Paulo) – ce qui montre que la globalisation des formes urbaines vient aussi du « Sud » – puis se diffuse dans nombre de métropoles : au Caire, à Pékin, Hanoï, Mexico, etc.

Sous la pression de la finance globale, ce phénomène se trouve renforcé. En effet, pour couvrir les risques financiers et aussi en raison de la faiblesse ou de la baisse des ressources locales les collectivités locales recourent à des investisseurs qui ont tendance à promouvoir un urbanisme de projets et à réaliser des montages ad hoc, dans des sociétés spécialisées (*special vehicle*). Ainsi en cas d'incident, les pertes ne remontent pas immédiatement vers la société mère.

De plus, cela conduit à sélectionner les opérations d'aménagement les plus faciles. Ainsi, les investisseurs privilégient les grandes opérations – immeubles de bureaux, centre commerciaux, complexe sportif, casino, réseau urbain de bonne taille, etc. –, que l'on appelle aussi « mégaprojets » et ce, pour deux raisons : i) leur grande taille permet la mise en œuvre de mécanismes d'aménagement exorbitants du droit commun (avec par exemple un assouplissement des droits du sol) qui donne plus de latitude à l'investisseur ; ii) cela permet de créer des projets multifonctionnels, qui offrent une diversité de services (location de bureaux, centre commercial, parkings ou hôtel de luxe) au pouvoir d'attraction plus grand qu'un centre spécialisé et isolé dans un quartier. Ces paquebots urbains correspondent à une modernité globale car ce sont des édifices détachés du lieu, même si on note quelques adaptations locales, souvent cosmétiques.

⁶⁴ Steve GRAHAM et Simon MARVIN, *Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*, London ; New York, Routledge, 2001.

⁶⁵ Elise BRAUD, « Derrière les murs, l'écho de Tahrir : le Caire et ses compounds, une fragmentation à nuancer », in *Villes arabes, cités rebelles*, Editions du Cygne, 2015, .

En conséquence, la finance exclut les projets les plus nécessaires au plus grand nombre : transports collectifs, systèmes de santé et éducatifs publics, accès à la culture pour tous. Ainsi, les investisseurs du Golfe privilégient les projets offrant le meilleur retour sur investissement. Cela est particulièrement flagrant dans la zone MENA pour les fronts d'eau, hyper-centres et friches industrielles situés dans des emplacements de choix. On peut citer les projets de réaménagement de la Corniche de Rabat, du Lac nord de Tunis, de la Marina de Casablanca, etc.⁶⁶ Cela contribue à produire une ville d'exception aveugle aux populations et aux activités économiques ne pouvant soutenir de tels niveaux de rentabilité⁶⁷.

La mutation des inégalités socio-spatiales et ses conséquences

À travers la compétitivité et la métropolisation, la géographie des inégalités évolue, ce qui peut avoir des coûts importants, par exemple en termes de violence urbaine ou de risque sanitaire. Cette lecture des inégalités doit cependant être nuancée.

À une échelle régionale, des grandes zones s'homogénéisent : ainsi, le niveau de vie des ménages dans les métropoles est en moyenne supérieur à ce qu'il est dans d'autres territoires. Par ailleurs, à une plus petite échelle, les inégalités s'intensifient entre des zones prospères marquées par un grand nombre d'emplois nécessitant une haute qualification de la main d'œuvre et d'autres zones où les populations, bien qu'elles soient qualifiées, sont confrontées au désajustement entre lieu de résidence et de localisation des emplois, d'où une pauvreté et un chômage accrus : c'est la thèse du « *spatial mismatch* »⁶⁸.

Une telle polarisation sociale peut engendrer un taux élevé de criminalité (en moyenne de 30% supérieur dans les zones urbaines par rapport à la moyenne nationale)⁶⁹, même si les tendances lourdes en la matière restent avant tout nationales. De plus, elle accroît les problèmes de santé publique, en particulier dans les métropoles du Sud où les services sanitaires et de prise en charge des soins sont en cours de développement ou réservés aux populations solvables. Les risques sanitaires peuvent être liés à l'insalubrité résultant des conditions d'habitat précaires, de la mauvaise gestion des déchets urbains mais aussi d'absence d'accès à l'eau potable, à

⁶⁶ Pierre-Arnaud BARTHEL, « Arab Mega-Projects: Between the Dubai Effect, Global Crisis, Social Mobilization and a Sustainable Shift », *Built Environment*, 2010, vol. 36, n° 2, p. 133- 145.

⁶⁷ D. LORRAIN, « La main discrète », *op. cit.*

⁶⁸ Laurent GOBILLON, Harris SELOD et Yves ZENOU, « The Mechanisms of Spatial Mismatch », *Urban Studies*, 2007, vol. 44, n° 12, p. 2401- 2427.

⁶⁹ OCDE, *Villes, compétitivité et mondialisation*, OCDE, 2007.

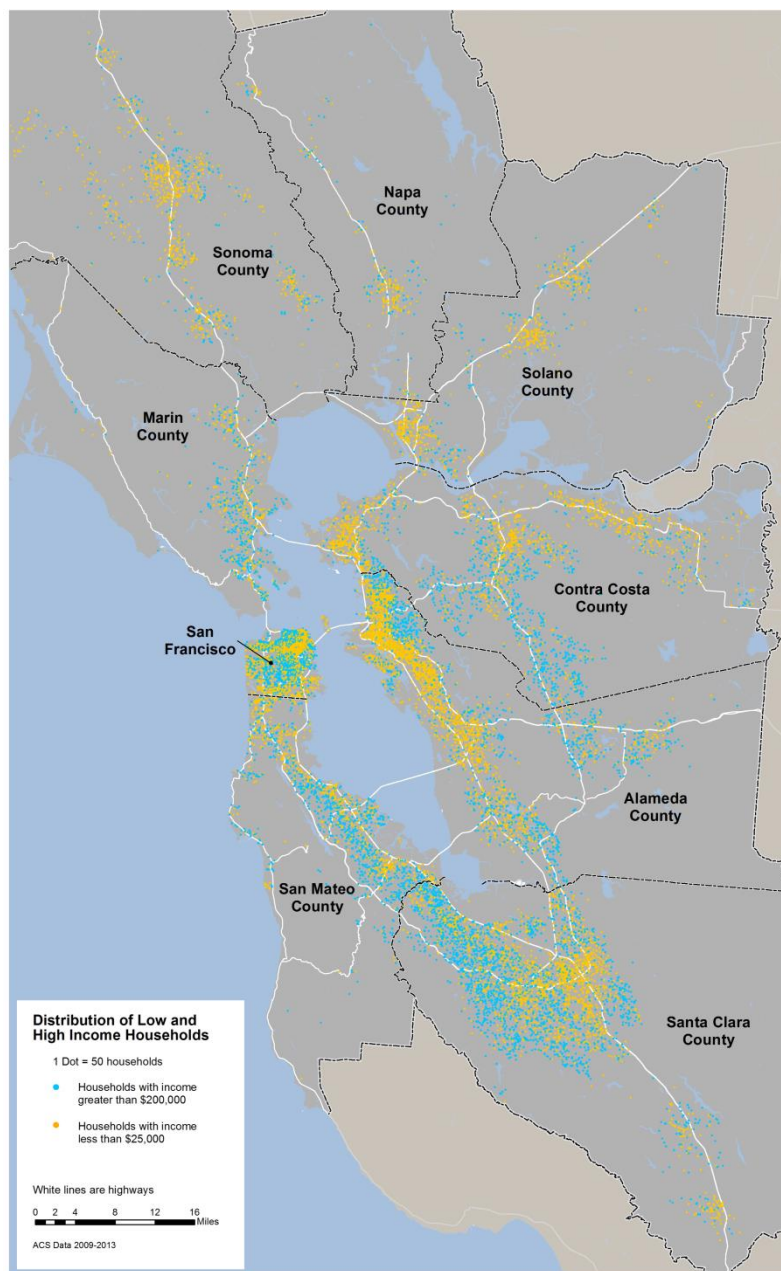
l'assainissement, aux soins de santé, etc. Ils sont accrus dans les zones soumises à des inondations à répétition.

Face à cette polarisation sociale, les politiques à mener pour y remédier ne sont pas si simple, ce que nous montre l'exemple de San Francisco.

Les inégalités socio-spatiales à San Francisco

Figure : La répartition des ménages les plus riches (revenus supérieurs à 200 000 \$) et les plus pauvres (revenus inférieurs à 25 000 \$) à San Francisco (un point = 50 ménages)

Source : Lehman-Frisch, 2015



Les inégalités à San Francisco sont marquées par une structure très spécifique : elles sont exacerbées par la présence d'une importante population de très riches voire d'ultra riches d'un côté et de nombreux pauvres de l'autre, en même temps qu'elles sont creusées par le déclin des ménages aux revenus moyens. Elles sont aussi marquées par les différences ethno-raciales, fréquentes dans le contexte étasunien.

Ces inégalités, souvent présentées à l'échelle de la ville de San Francisco, ne prennent en réalité tout leur sens que lorsqu'elles sont observées sur l'ensemble de la baie, à différentes échelles, de la grande métropole aux comtés et aux îlots de recensement qui la composent : c'est notamment à cette dernière échelle que l'on peut analyser finement les caractéristiques des inégalités socio-spatiales (voir figure).

Cela permet de questionner la confusion implicite de la notion d'inégalité et de celle d'injustice : en effet, si les inégalités à San Francisco sont accentuées, cela n'en fait pas pour autant une ville injuste. En effet, la ville et ses différents protagonistes consentent au maintien des populations les plus vulnérables.

C'est ainsi seulement par une compréhension fine de la complexité sociale et spatiale des inégalités et de leur dimension juste ou injuste que l'on peut saisir la grande diversité des enjeux que l'inégalité pose (en termes de logement, d'emploi, d'éducation, etc.), et donc penser et construire, aux échelles les plus pertinentes, l'éventail des politiques qui permettra d'y répondre⁷⁰.

Dans ce contexte, la question se pose de savoir s'il est pertinent de continuer à développer des politiques visant l'attractivité et des modalités qui permettraient l'avènement d'un développement urbain plus juste.

2. DES MARGES DE MANŒUVRE, PERMETTANT D'IMAGINER DES ALTERNATIVES POUR UNE METROPOLE PLUS SOLIDAIRE

Dans ce second point, on mettra d'abord en avant l'existence de « marges de manœuvre » face aux politiques de compétitivité et à la métropolisation (2.1) avant de suggérer un certain nombre d'alternatives (2.2).

2.1. L'existence de marges de manœuvre

On a montré précédemment les caractéristiques de l'intégration économique à l'échelle planétaire et des risques que cela suggère en termes de fragmentation/polarisation socio-spatiale généralisée en particulier.

⁷⁰ Sonia LEHMAN-FRISCH, « San Francisco, métropole inégale », *La vie des idées*, 2015.

Dans ce contexte, on pourrait se résigner à accepter cette lecture de la « ville d'exception » en pensant, soit que ce sont des effets secondaires regrettables, mais nécessaires au bon fonctionnement de la machine économique métropolitaine, soit qu'il n'y a aucun moyen de peser sur ces phénomènes. Cependant, cette perspective semble discutable au moins à deux niveaux :

- Au niveau économique, i) le fait que les villes intermédiaires et petites villes bénéficient aussi de la dynamique de métropolisation et ii) l'émergence d'un modèle d'innovation où le consommateur joue un rôle accru dans la production des biens et des services, nous montre que l'écosystème productif est un ensemble qui, bien qu'inégalitaire dans la répartition des richesses, fonctionne de manière intégrée.
- Au niveau politique, i) le rôle de l'État et des gouvernements locaux dans la structuration de la métropolisation et de la compétitivité et ii) et la capacité des populations, de peser sur les décisions d'aménagement par l'intermédiaire de leurs représentants élus, suggère l'existence de marges de manœuvre. Suivant les contextes, celles-ci peuvent permettre de « corriger » le tournant exclusiviste pris par les politiques territoriales aujourd'hui.

2.1.1. Une lecture de la « ville d'exception » partiellement remise en cause

La dynamique de métropolisation joue aussi à des échelles intermédiaires

Malgré l'idée dominante que les métropoles se désolidariseraient de leur territoire environnant au profit d'une insertion dans un club fermé de métropoles mondiales, la dynamique de métropolisation joue à bien des niveaux intermédiaires. Ainsi, elle refond en profondeur la nature des relations entre les différents composants d'un système urbain donné.

Les transferts de revenus entre métropoles et territoires non-métropolitains

Ainsi, premièrement, on ne saurait sous-estimer l'importance des transferts de revenus entre les régions métropolitaines « créatrices » de richesses et les territoires où une partie de celle-ci est effectivement consommée⁷¹. À ce sujet, trois principaux mécanismes peuvent être mis en évidence :

- Les transferts dus à la mobilité des ménages : l'évolution de la mobilité des ménages contribue à une circulation accrue des revenus obtenus dans certaines métropoles vers des territoires à fonctions

⁷¹ Pierre VELTZ et Sandra MOATTI, « L'industrie est dans les métropoles ! », *L'Économie politique*, 2015, vol. 68, n° 4, p. 7-19.

plus résidentielles. Les actifs vivent de plus en plus loin de leur lieu de travail, certains jonglent entre plusieurs villes, un nombre croissant d'entre eux investissent dans des résidences secondaires, dans le territoire national ou à l'étranger, qu'ils s'agissent de ménages aisés ou de populations issues de l'immigration ayant un projet immobilier dans leur pays d'origine. De manière générale, les transferts monétaires des immigrés vers leur pays d'origine sont un puissant facteur de redistribution des richesses à une échelle mondiale⁷².

- Parallèlement, l'essor du tourisme assure des transferts de revenus (domestiques et étrangers) depuis les régions riches vers celles à vocation touristique. En témoigne l'essor du secteur immobilier de résidences de séjour temporaire – sous occupées la plupart du temps – et le développement de salons internationaux de l'immobilier où promoteurs malais, émiratis, turcs rivalisent sur les marchés émergent avec les promoteurs occidentaux.
- Enfin, les transferts liés aux dépenses publiques (emploi public, transferts sociaux) permettent la redistribution des prélèvements effectués sur le système productif au profit des territoires accueillant les bénéficiaires. L'effet redistributif de ces transferts est en général homogène sur le territoire national, sauf en ce qui concerne les retraités. Par exemple, en France, les actifs de Rennes, Nantes ou Bordeaux préfèrent prendre leur retraite dans leur région, tandis que ceux de Paris ou Metz préfèrent s'installer dans d'autres régions : sud de la France, voir en dehors du territoire national (cas de Marrakech, au Maroc)⁷³. En tout cas, comme on le voit dans cet exemple, ceux-ci ne favorisent que rarement les grandes métropoles dans leur choix de localisation.

Ces différents types de transferts continuent de tisser des solidarités fortes entre des territoires, principalement au niveau national, mais aussi, pour les flux touristiques ou les résidences secondaires, à un niveau continental voire mondial.

Les mécanismes de diffusion au sein d'un système urbain donné

Deuxièmement, au-delà des effets de redistribution publique et privée, on observe des mécanismes de diffusion au sein d'un système urbain donné. La déconnexion apparente entre métropoles et territoires non métropolitains relèverait alors pour partie d'un décalage dans le temps. Cela

⁷² T. PIKETTY, *Le capital au XXI^e siècle*, op. cit.

⁷³ P. VELTZ et S. MOATTI, « L'industrie est dans les métropoles ! », op. cit.

est visible dans les pays du Nord, mais encore plus dans les pays d'économie émergente.

Ainsi, l'entrée dans une économie productive mondialisée d'un pays émergent se traduit bien souvent, après une phase de concentration des investissements dans quelques pôles urbains principaux, par des reports de croissance vers des villes de niveau secondaire.

Cela se manifeste pour des métropoles comme Bangkok, Istanbul ou Téhéran, qui dans leur qualité de principale porte d'entrée du pays vers le monde extérieur, ont un rôle important de « moteur de la croissance », ce qui permet de tirer l'ensemble de l'économie nationale.⁷⁴

Concrètement, en Inde, une fois un niveau de confiance suffisant acquis, les investisseurs se sont efforcé de limiter l'effet négatif de la flambée du coût des facteurs de production dans les espaces centraux (Delhi, Mumbai, Bangalore, Chennai, Hyderabad), qui résulte notamment de leur propre venue, en « découvrant » des villes secondaires (les *Tier-II* et *Tier-III cities* des conseils en investissement internationaux).

Dans les pays du Nord, et notamment en Europe de l'Ouest, l'impression de déconnexion entre les métropoles et le reste du système urbain – décrit de manière paradigmatique par Saskia Sassen dans son ouvrage sur les « villes globales » – est perceptible. Avec la mutation de l'économie mondiale, certains territoires bénéficient moins des effets de diffusion du développement économique qu'auparavant – à titre d'exemple, les pièces assemblées dans une usine francilienne, bordelaise ou toulousaine peuvent venir de partout dans le monde, et pas forcément être produites à proximité⁷⁵. Malgré cela, au travers de l'ajustement structurel à la mondialisation, lequel est opéré par l'ensemble des territoires, des logiques de diffusion et de rattrapage peuvent être mises à jour, amenuisant cette impression de déconnexion.

Ainsi, la dynamique économique de la métropole londonienne ne peut plus être séparée de celle du Sud-Est anglais : des pôles secondaires se renforcent, notamment pour les activités de services avancés ou de recherche. Même dans le Bassin parisien dont les périphéries sont particulièrement exposées aux restructurations industrielles en cours, on perçoit des logiques de filières (dans la cosmétique, dans la santé, dans l'automobile) qui associent étroitement la région-capitale et les territoires environnants⁷⁶.

Par ailleurs, des différences importantes peuvent apparaître d'une région du monde à une autre. Le système urbain de l'Europe de l'ouest par

⁷⁴ D. SIMS, *Understanding Cairo*, op. cit.

⁷⁵ P. VELTZ et S. MOATTI, « L'industrie est dans les métropoles ! », op. cit.

⁷⁶ L. HALBERT, *L'avantage métropolitain*, op. cit.

exemple se caractérise par un grand nombre de métropoles de taille moyenne (en dehors de Paris et Londres), des densités assez fortes, une infrastructure de base assez ubiquitaire, héritée d'une vieille accumulation de capital matériel et immatériel, et bien sûr un système de redistribution développé, ce qui maintient une relative égalité territoriale sans commune mesure avec le reste du monde⁷⁷.

En comparaison, aux États-Unis, les niveaux de revenus d'un État à l'autre montrent qu'alors que ceux-ci ont convergé entre 1880 et 1980, où la différence entre l'État le plus riche et le plus pauvre est passée de 4,5 à 1,76, ils divergent depuis 1980. Ainsi, 90% de la croissance économique aux États-Unis depuis 1978 est venue de 254 grandes villes, et 50% de 30 régions métropolitaines⁷⁸.

Le renforcement des circulations de portée macro-régionale

Enfin, au-delà des effets de redistribution et de diffusion entre les différents niveaux du système urbain, la nature même des réorganisations territoriales associées à la mondialisation contribue au renforcement des circulations de biens, de capitaux et de services de portée macro-régionale. Ainsi, malgré la multiplication des accords de libéralisation des échanges sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ou des stratégies promues par la Banque mondiale et le Fond monétaire international (FMI), la formation d'alliances de type continental (Union européenne, Alena, Asean, Mercosur, etc.) contribue à une intégration économique privilégiée qui engendre des relations accrues entre pays voisins.

Cela est renforcé par le déploiement d'infrastructures de transport rapides de portée continentale qui intensifie les circulations à cette échelle : par exemple le tunnel sous la manche et l'Eurostar qui ont connecté Londres et Paris. Si ce type d'infrastructures peut faire défaut dans d'autres régions du monde, le renchérissement à venir du coût de la mobilité devrait dans tous les cas favoriser les circulations intracontinentales, voire plus locales. En méditerranée, l'Afrique du nord et la Turquie pourraient tirer parti de stratégies de relocalisation industrielle. De même, dans l'agroalimentaire, cela devrait favoriser le retour des circuits courts.

Ces différents éléments invitent à repenser les politiques d'aménagement à la lueur de la dynamique de métropolisation non pas de manière sélective, comme l'affaire des métropoles de premier rang uniquement, mais comme

⁷⁷ P. VELTZ et S. MOATTI, « L'industrie est dans les métropoles ! », *op. cit.*

⁷⁸ M. STORPER, T. KEMENY, N. MAKAREM, T. OSMAN, S. MICHAEL, K. THOMAS, M. NAJI et O. TANER, *The Rise and Fall of Urban Economies*, *op. cit.*

une dynamique transversale qui touche, indirectement ou directement, tous les territoires.

Un nouveau modèle d'innovation, peu compatible avec les dynamiques de polarisation sociale à l'œuvre dans les métropoles

D'autre part, dans certains contextes, les modalités du développement territorial évoluent :

Avec l'apparition d'industries reposant sur le capital humain, le modèle d'innovation évolue et est imaginé au contact direct du marché. Le consommateur en acquiert un rôle accru dans la production des biens et des services.

Cela se manifeste par exemple par la place croissante prise par les services dans l'économie, non seulement dans certains secteurs en plein essor, tel que les services aux personnes qui traduisent la mise dans le circuit marchand de fonctions traditionnellement réalisées dans la sphère domestique ou collective, mais aussi par l'intégration des services associés à l'usage d'un bien ou à sa maintenance.

Petit à petit, plus que la course à la nouveauté technologique, les innovations « non technologiques » deviennent primordiales dans la différenciation des produits. Dans ce modèle, les utilisateurs sont eux-mêmes des sources d'inspiration lorsqu'ils réclament de nouveaux usages et, plus radicalement encore, lorsqu'ils commencent à inventer eux-mêmes des solutions à leurs problèmes (par exemple à travers les nouveaux usages permis par internet : peer to peer, etc.). L'innovation passe alors par une compréhension approfondie de la transformation des usages sociaux.

Ainsi, qu'il s'agisse de la prise en charge de la vieillesse, de la transition postcarbone ou de la fourniture des services essentiels aux populations (accès à l'eau, électricité, etc.), les innovations technologiques (nouveaux médicaments, nouveaux équipements de traitement de l'eau ou de production de l'énergie) ne suffisent pas sans la prise en compte des usages. C'est par exemple en repérant les difficultés des personnes âgées à évoluer dans leur environnement quotidien, en mettant à jour leurs besoins et leurs réticences par l'observation pratique, que des projets de prise en charge du vieillissement sont susceptibles de germer dans des territoires qui parviennent à rapprocher équipes de recherche, entreprises de services et populations âgées.

Autrement dit, l'avenir des métropoles ne se joue pas uniquement dans les fonctions « supérieures » ou « stratégiques », et l'incapacité à assurer des formes de cohésion au sein de la société métropolitaine constitue le risque économique majeur pour ces dernières. Les logiques de fragmentation qui caractérisent la ville d'exception inhibent la capacité des régions

métropolitaines à participer et à anticiper ces nouvelles vagues d'innovation à forte composante sociétale⁷⁹.

2.1.2. Au niveau politique, les marges de manœuvre existent pour les sociétés locales

Bien que des « coalitions de croissance » entre des élites économiques et politiques existent, la marge de manœuvre reste encore importante aujourd'hui pour les sociétés locales. D'une part, à bien des égards l'adoption de politiques visant la compétitivité et l'attractivité est le résultat de choix consentis des pouvoirs publics.

D'autre part, les communautés de citoyens (de résidents, d'usagers, etc.) peuvent exercer une certaine pression.

L'adoption de politiques visant la compétitivité et l'attractivité est le résultat de choix consentis des pouvoirs publics

L'adoption d'une approche du pouvoir local sensible aux contextes locaux et nationaux et centrée sur les comportements des acteurs permet de nuancer la portée explicative des approches où, face aux changements opérés par la mondialisation, l'État favoriserait l'émergence de politiques de compétitivité et d'attractivité. En effet, le rôle de l'État reste central dans la structuration du contexte et des règles qui cadrent les réponses des gouvernements urbains au changement socio-économiques.

D'ailleurs, on peut voir qu'en fonction du comportement des acteurs locaux (gouvernements urbains, entreprises privées et groupes d'intérêts économiques), des variations apparaissent dans les formes de régulations locales. Le cas de la métropole de Lyon (France) est intéressant à ce sujet.

La régulation politique de la ville compétitive à Lyon

Le cas lyonnais est marqué par une mutualisation des discours et des pratiques entre la Communauté Urbaine et les entreprises de la région concernant la mise en place de politiques de compétitivité.

Pourtant, si la mise à l'agenda de l'enjeu de compétition et d'attractivité urbaine s'est d'abord caractérisée par un fort activisme des intérêts économiques organisés, la Chambre de Commerce et le patronat local, au travers d'activités de lobbying vis-à-vis des pouvoirs publics, le niveau de délégation des responsabilités aux acteurs privés est très réduit. Au niveau stratégique, le Grand Lyon (nom donné à la Communauté Urbaine) garde un contrôle fort sur la plupart des politiques menées par ses partenaires

⁷⁹ L. HALBERT, *L'avantage métropolitain*, op. cit.

institutionnels économiques. Plus précisément, la régulation politique reste forte et très encadrante, par exemple dans le projet de « branding » de la ville nommé « ONLY LYON ».

Cependant, cela ne veut pas dire que les entreprises – en particulier les grandes entreprises de l’agglomération qui ont bénéficié de relations de plus en plus personnalisées et exclusives – ne participent pas à la mise en œuvre des politiques urbaines. De fait, les rapports se font de préférence en direct avec les collectivités locales, essentiellement le Grand Lyon et la Région, et le rôle du leadership politique, qui se manifeste à travers l’implication personnelle des Présidents de la Région Rhône-Alpes et de la Métropole de Lyon est prégnant⁸⁰.

Les élus conservent une certaine légitimité et les populations peuvent peser sur les choix d’aménagement

Aujourd’hui, des mouvements tels que ceux initiés par les révolutions arabes ou les « indignés » nous montrent que l’exigence de justice des populations ne se dément pas, bien au contraire. Aussi, leur capacité à peser sur certaines décisions, et notamment sur les choix d’aménagement dans les mégaprojets d’aménagement urbain existe. Ces choix ne sont donc pas uniquement asservis aux intérêts économiques.

Toutefois, on peut noter une grande diversité de rapports de force et de mise en œuvre pratiques. C’est ce que suggèrent certains lorsqu’ils parlent d’une « deuxième génération » de mégaprojets urbains en Europe et en Amérique du Nord – tels que Startford City à Londres, Atlantic Yards à New York, Amsterdam South à Amsterdam etc. –, lesquelles diffèrent de la première génération dans la mesure où ils font un certain nombre de « concessions » sociales et environnementales. Ces concessions ne sont en revanche pas présentes dans d’autres contextes de restructuration urbaine étendue, comme à Istanbul⁸¹ ou à Karachi dans le tracé de grandes infrastructures, largement contestées par les populations affectées.

Tout ceci suggère la possibilité de mettre en œuvre des politiques urbaines moins sujettes à la polarisation spatiale et qui seraient davantage en accord avec des principes de droits humains et de justice.

2.2. ...Sur lesquelles il conviendrait de s’appuyer pour imaginer des alternatives

⁸⁰ Deborah GALIMBERTI, « Des variétés de régulation de la ville compétitive. », *EspacesTemps.net*, 2013.

⁸¹ Fernando Diaz ORUETA et Susan S. FAIRSTEIN, « The New Mega-Projects: Genesis and Impacts », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2008, vol. 32, n° 4, p. 759-767.

En prenant en compte i) les caractéristiques d'une métropolisation qui concerne, indirectement ou directement tous les territoires, ii) les mutations en cours de l'économie mondiale vers un modèle d'innovation ouverte (laquelle nécessite de renforcer la mobilisation collective des ressources métropolitaines) ainsi que iii) le rôle central de l'État dans la structuration de ces changements, on peut envisager des politiques urbaines alternatives. Elles seraient davantage en accord avec les besoins des populations et le principe de « justice spatiale » et ne seraient pas seulement des « palliatifs », qui traiteraient, après coup, décrochage social et accroissement des inégalités territoriales.

On peut identifier trois niveaux de l'action publique : le premier concerne les politiques d'aménagement au niveau d'un système urbain (que ce soit l'échelle régionale, national voire continentale), le deuxième les politiques au niveau de la métropole, le troisième celles qui pourraient être mises en œuvre à l'échelle du projet urbain.

2.2.1. À l'échelle d'un système urbain: accompagner la métropolisation

L'idée selon laquelle les métropoles se désolidariseraient de leur environnement urbain ce qui provoquerait un assèchement apparemment inévitable des territoires non-métropolitains, lesquels seraient les grands perdants de la mondialisation, a suscité un discours critique dès la fin des années 1980. Cela a amené à certaines décisions, par exemple le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) adopté en 1999 par l'Union Européenne en vint à promouvoir le concept de « polycentrisme » comme une solution à l'hyperpolarisation du territoire européen par la dorsale européenne.

Cependant, la lecture des conséquences de la métropolisation et de la compétitivité développées plus haut nous fait dire que tant à l'échelle continentale que dans les systèmes nationaux ou encore, aux niveaux régionaux – entre une aire métropolitaine et un ensemble de villes petites et moyennes alentour – des relations intenses prennent formes. Cela montre le caractère intégré des systèmes urbains qui tranchent avec l'idée que les métropoles seraient déconnectées de leurs territoires environnants. En conséquence, l'idée selon laquelle il faudrait diminuer le poids des métropoles – dont le caractère dominant sur le système urbain existe parfois depuis plusieurs siècles ! – au profit des villes de plus petite taille paraît fortuite, sachant de plus, qu'au travers des effets de diffusion, ces métropoles tirent la croissance de l'ensemble du pays. De même, alors que la force des métropoles repose sur la variété des ressources métropolitaines mobilisables, il paraît illusoire de mettre en place une logique de spécialisation économique à l'échelle d'un système urbain, autrement dit,

de vouloir mettre en place une « multipolarité » ou une « complémentarité » entre villes et métropoles, ce qui n'exclut pas que celle-ci préexiste aux politiques d'aménagement : ainsi, au Brésil, São Paulo et Rio de Janeiro se situent sur des segments distincts de production (la première concentre beaucoup plus les industries nationales que la seconde)⁸².

Ainsi, l'issue d'une résistance coûte que coûte aux grands réajustements en cours paraît bien incertaine. Contre la tentation du saupoudrage, il serait plus opportun de promouvoir des politiques visant à accompagner la métropolisation afin de bénéficier notamment des effets positifs sur l'économie permis par la masse critique et la diversité de ressources économiques mobilisables. C'est à l'échelle des politiques d'aménagement de la métropole que cela peut se faire.

2.2.2. À l'échelle de la métropole: l'enjeu de la mobilité

À cette échelle, la priorité est de permettre au plus grand nombre d'accéder aux ressources économiques de la région urbaine dans une optique qui soit efficiente d'un point de vue social et économique. Pour ce faire, deux options principales se dégagent : d'une part, la promotion d'une forme d'organisation métropolitaine régionale particulière ; d'autre part, l'amélioration des circulations.

Y a-t-il une "bonne" forme d'organisation métropolitaine régionale ?

Vaut-il mieux une région métropolitaine compacte (tel le Caire en Egypte⁸³), étalée (à l'image de la Californie du Sud), monocentrique (comme à Paris) ou multipolaire (comme la Randstad) ? Cette question lancinante depuis les années 1980 bute sur la difficulté de discerner une forme plus efficace qu'une autre, au moins économiquement. Cela suggère qu'il n'y a pas de modèle universel.

Cependant, d'un point de vue social et environnemental, les formes compactes sont à privilégier. Il faudrait mettre l'accent sur une politique volontariste pour prohiber les investissements consommateurs en sol non bâti ou déjà urbanisé en cherchant à créer des réserves foncières dans le tissu urbain.

Ainsi la ville de Johannesburg en Afrique du Sud, s'est lancée dans une politique de densification afin de rendre la création d'un Bus Rapid Transit,

⁸² S. SASSEN, « L'archipel des villes globales », *op. cit.*

⁸³ Du moins jusqu'au développement accéléré du développement périphérique par l'action de l'Etat dans les zones désertiques depuis le début des années 2000

BRT (équivalent anglo-saxon du bus à haut niveau de services, BHNS⁸⁴) rentable tout en diminuant la ségrégation socio-spatiale postapartheid : l'objectif est de passer de 2 à 7000 habitants par km² à environ 33 000 (contre environ 70 000 hab/km² pour Manhattan à New York).

Faciliter les mobilités permettant de traverser les échelles

En matière de mobilité, l'enjeu est de permettre au plus grand nombre la mobilisation de ressources économiques disséminées dans la région métropolitaine et au-delà⁸⁵.

Cela peut se faire par des infrastructures et des équipements qui assurent la connectivité des métropoles à différentes échelles (locale, régionale, et extra-métropolitaine). Si l'importance de l'aéroport, de la gare internationale et des réseaux de communication à haut débit ne fait pas de doute, on aurait tort de penser qu'ils suffisent. Les circulations de courte portée (c'est à dire au sein de la métropole) doivent bien évidemment aussi être prises en compte, non seulement pour des raisons de justice spatiale (promouvoir l'accès des citadins à la ville), mais aussi pour l'efficacité économique. On ne peut se contenter de brancher sur le monde certaines fonctions économiques « stratégiques », comme ce peut être la priorité dans la ville d'exception. La traversée des échelles qui s'opère dans la métropole, des marchandises, des idées, des capitaux, des cultures, plaide pour une attention renouvelée à la fluidité du plus grand nombre, afin d'enranger les bénéfices de la diversité des ressources présentes.

2.2.3. À l'échelle du projet urbain : imaginer un « urbanisme d'ouverture »

Au-delà de l'enjeu de mobilité et de la forme urbaine, la capacité des acteurs métropolitains à mobiliser une diversité de ressources économiques peut être soutenue en repensant un urbanisme dit « d'ouverture » qui s'opposerait aux formes urbaines fondées sur le repli sur soi (urbanisme de fracture et résidences fermées que nous avons évoqués plus haut) et réaffirme l'usage collectif des lieux.

Deux objectifs complémentaires animent cet urbanisme d'ouverture: d'une part, aider au maintien des activités et, incidemment, des populations, qui alors même qu'elles sont économiquement viables, ne sont pas capables de supporter les effets de centrifugeuse de la compétition foncière dans les métropoles ; d'autre part, fournir un cadre favorable à la rencontre, à cette

⁸⁴ Le bus à haut niveau de service ou Bus Rapid Transit (BRT) associe une circulation en site propre à une série de services (forte fréquence, amplitude horaire élevée, système de priorité dans la circulation, accessibilité handicapé...).

⁸⁵ Les enjeux relatifs à la mobilité sont abordés plus longuement dans la troisième partie du rapport, au point : « la métropole et ses territoires : les conditions de la justice »

économie métropolitaine dont l'avenir repose sur l'association et la mobilisation de ressources discrètes.

Aider au maintien des activités et des populations

Pour ce faire, on distingue deux types de mesures : d'une part, celles qui visent la limitation des externalités négatives des projets d'aménagement et notamment les programmes de régénération urbaine ; d'autre part, celles qui cherchent à limiter les effets sociaux de la concurrence foncière.

Limitier les externalités négatives de programmes de régénération urbaine

L'objectif ici est double :

- Limitier l'exclusion des populations les plus fragiles des espaces du projet, ce qui est souvent la conséquence directe de mobilisations populaires. Les exemples à ce sujet sont légion. On peut mentionner : au Cap, des mobilisations populaires ont ainsi permis de « réviser » les objectifs du projet « N2 Gateway project » en proposant des espaces à usage mixte, ouverts à tous les groupes sociaux⁸⁶. Ainsi il paraît essentiel de préserver l'accès universel aux espaces publics⁸⁷. D'autre part, au Caire, le projet *al-Darb al-Ahmar Housing Rehabilitation Programme* de l'Aga Khan Trust for Culture (AKTC) de réhabilitation de ce quartier dégradé du centre historique de la capitale égyptienne a fait ses preuves en matière de valorisation sans toutefois, et c'est à souligner, générer une flambée des prix de l'immobilier et donc un phénomène de gentrification⁸⁸.
- À l'échelle de la ville ou du quartier, limiter la vision de l'urbanisme « par brique ». Cela implique que le projet ne peut se penser en totale indépendance avec la planification à l'échelle métropolitaine. À ce sujet, il convient de mentionner que compte tenu de l'impact de la finance globale sur l'aménagement urbain (que l'on a présenté plus haut), et les risques qu'elle fait porter sur la société, il conviendrait d'éviter au maximum d'y recourir pour financer les projets, en attendant une meilleure réglementation de son action. Les affaires urbaines ne peuvent être réduites aux marchés. Le gouvernement des

⁸⁶ S. DIDIER, E. PEYROUX et M. MORANGE, « The Spreading of the City Improvement District Model in Johannesburg and Cape Town », *op. cit.*

⁸⁷ Sonia LEHMAN-FRISCH, « La ségrégation : une injustice spatiale ? Questions de recherche », *Annales de géographie*, 2009, n° 665-666, n° 1, p. 94-115.

⁸⁸ Pour plus d'information sur ce projet : Michele MORBIDONI et Giovanni ALLEGRETTI, *The al-Darb al-Ahmar Housing Rehabilitation Programme*, UCLG Committee on Social Inclusion, Participatory Democracy and Human Rights, 2010.

ville est une mission du politique.⁸⁹ Cela n'exclut pas qu'il y ait un problème grave de financement des infrastructures urbaines pour les gouvernements locaux, dans un contexte où les États réduisent les investissements et/ou transferts de ressources.

Limiter la concurrence par le marché immobilier par une refonte de la stratégie spatiale de production d'habitat

En limitant les effets de la concurrence foncière, on facilite la mobilité quotidienne des personnes, et en particulier de celles qui sont « enfermées » dans des territoires mal desservis (ce que suggère le phénomène du « spatial mismatch »). Cela ne peut se faire que s'il y a une volonté de captation des sols et de leur valorisation par la production d'habitat social/subventionné localisé dans des zones accessibles. De très nombreuses initiatives existent à ce sujet, chacune avec ses particularités :

- Face à l'échec des politiques de compétitivité pour les villes confrontées au déclin démographique et économique, la ville de Cleveland décide de mettre en place une stratégie de « décroissance planifiée » qui inclut la création d'une banque foncière permettant d'extraire une partie du foncier (en particulier les terrains et bâtiments inoccupés depuis la crise des *subprimes* de 2008) des circuits d'accumulation du capital⁹⁰.
- À Rosario (Argentine), la réglementation urbaine municipale permet à la municipalité de circonscrire la plus-value réalisée par le secteur privé, notamment dans les espaces littoraux, et de sélectionner les terrains qui seront destinés à l'habitat populaire.
- À São Paulo (Brésil), suite à la révision du plan d'aménagement, le nombre de zones d'intérêt social a été doublé, notamment dans le centre-ville où 55 000 nouveaux logements sociaux ont été construits par la reconversion des anciennes industries⁹¹.
- De façon originale, à Johannesburg (Afrique du Sud), une banque de développement accompagne un opérateur privé, l'Affordable Housing Company (AFHCO) – et non les pouvoirs publics – dans des projets de logement locatif par la reconversion d'anciens immeubles commerciaux désaffectés, à destination de population précarisées de petit salariat, mais dont les revenus ne leur permettent pas de prétendre à une subvention de l'État. La proximité de ces logements avec les bassins d'emplois devrait permettre de favoriser le

⁸⁹ D. LORRAIN, « La main discrète », *op. cit.*

⁹⁰ Alessandro COPPOLA, « A Cleveland model? », *Métropoles*, 2014, n° 15.

⁹¹ Cet exemple est décrit plus amplement dans la troisième partie de ce rapport au point 2.2 « assurer un développement intégré de la métropole ».

dynamisme économique de la zone et d'assurer des revenus aux populations, facilitant l'accès à leur lieu de travail.

Il convient cependant d'avoir à l'esprit les problèmes créés par le clientélisme dans la redistribution par le logement social. Un cas emblématique à cet égard est celui du Burkina Faso sous le président Thomas Sankara.

Facteurs favorisant la mixité sociale à Lima

L'analyse des divisions socio-spatiale à Lima (Pérou) montre que, pour que celles-ci s'atténuent et que des espaces publics partagés voient le jour, la présence d'une zone « tampon », comme peut l'être un lotissement de classes moyennes, est nécessaire.

En effet, dans les lotissements de classes moyennes, les parcelles sont trop petites pour abriter des jardins privés, leurs habitants fréquentent donc des jardins et aires de jeu publics. Par ailleurs, si les ménages disposent souvent d'une voiture, elle peut s'avérer insuffisante pour leurs besoins.

À la Molina, dans la périphérie de Lima, les quartiers résidentiels de classes moyennes sont sillonnés par de nombreuses lignes de transports collectifs et comptent un grand nombre de petits espaces verts bien entretenus. De plus, comme les établissements scolaires de la zone sont privés mais à un prix abordable, beaucoup de familles à revenus modestes font le « sacrifice » de payer les frais de scolarité.

Cependant cette relative mixité sociale et ces espaces partagés ne sont pas gage d'une fréquentation accrue entre les familles des classes moyennes et modestes. Les divisions sociales se maintiennent donc.⁹²

Fournir un cadre favorable à la rencontre

La juxtaposition de populations et/ou de fonctions économiques hétérogènes que permet la limitation des externalités négatives de programmes de régénération urbaine et des effets sociaux de la concurrence par le marché immobilier n'est pas forcément synonyme de mobilisation effective des ressources économiques. Autrement dit, il y a un pas entre la cohabitation des couches populaires et des cadres supérieurs, et la mobilisation productive de la diversité de ressources économiques réunies dans un même lieu.

Afin d'encourager leur mobilisation, les politiques urbaines peuvent, au-delà d'objectifs purement urbanistiques, mener une politique de développement

⁹² Emilie DORE, Domingo Tita SIHUAY MARAVI et Alicia HUAMANTINCO, « Divisions sociales dans la périphérie de Lima : entre ségrégation et partage des espaces », in Jean-Louis CHALEARD (dir.), *Métropoles aux Suds. Le défi des périphéries ?*, Paris, Karthala, 2014, p. 101-114.

économique qui créerait les moyens de la rencontre de ces ressources, avec des effets positifs non seulement au plan économique mais aussi au plan social.

Sans que leur réussite d'un point de vue économique ne soit automatique, on peut en distinguer trois types d'initiatives que les pouvoirs publics peuvent promouvoir – du moins ce qui en ont les « capacités ».

Encourager les organisations et les individus qui travaillent à la constitution des réseaux émergents – l'économie collaborative

En nouant les ressources de portées multiples (c'est à dire pas seulement au niveau local, mais aussi à un niveau régional voire international) que les acteurs du territoire actionnent, les réseaux tissent une dynamique collective d'innovation. Ainsi la municipalité de Cleveland a, dans le cadre de sa stratégie de développement économique, encouragé la création et le financement d'un réseau important de coopératives détenues par des collectifs de quartiers ou par des ouvriers.

L'économie collaborative et la ville

Le réseau est essentiel au fonctionnement de l'économie collaborative, aujourd'hui en pleine croissance, qui repose sur la mise sur le marché de l'usage d'un bien que l'on possède et est marquée par le brouillage dans la séparation entre les secteurs marchand et non-marchand.

Celle-ci englobe les diverses formes de partage telles que : la consommation collaborative (AMAP⁹³, couchsurfing, co-voiturage, auto-partage, vélo-partage, troc de livres et de vêtements), les modes de vie collaboratifs (co-working, co-location, habitat collectif, jardins partagés), le financement collaboratif (crowdfunding, prêt d'argent de pair à pair, monnaies alternatives), la production contributive (DIY, Fablabs, maker spaces) et la culture libre en général⁹⁴.

Certaines sont clairement à but lucratif tandis que d'autres, telles que les initiatives d'agriculture urbaine ou issues de la permaculture, ou le regain des coopératives, visent une transition de mode de production, de consommation et, partant, proposent aussi un modèle de justice.

Tendant vers un objectif de réappropriation de son espace de vie et donc de la production, elle vise ainsi le développement de circuits courts, avec pour conséquence une « miniaturisation » de l'économie.⁹⁵

⁹³ Ainsi que des systèmes de partage tels que : Incroyables comestibles, Ruches qui dit oui !, le supermarché collaboratif La Louve.

⁹⁴ Pierre NOBIS, « Comprendre l'économie collaborative », *Thot Cursus*, 2014.

⁹⁵ Céline BEAUFILS, « Comment l'économie collaborative va-t-elle transformer la ville ? », *UrbaNews*, 2015.

Soutenir les petites et moyennes entreprises

A ce sujet, on peut citer les politiques mises en place par les municipalités portugaises pour soutenir l'internationalisation de leurs entreprises, et en particulier les petites et moyennes entreprises (PME). L'ampleur de ces politiques dépend néanmoins du budget des municipalités. Ces initiatives sont, en conséquence, plutôt le fait de grandes villes⁹⁶.

La création de lieux servant à l'échange d'idées

Ceux-ci sont souvent produits par les réseaux préexistants et/ou en cours de construction. Ainsi en est-il de la « collaborative week »⁹⁷, organisée tous les ans à Milan, et qui est un lieu visible servant à la circulation des idées. On peut aussi mentionner « La Cantine », structure collaborative, espace d'accueil pour faciliter le travail à plusieurs (co-working) situé à Paris, servant à l'échange d'idées dans le domaine des innovations numériques en interfaçant des communautés qui sinon ne se rencontreraient pas. Enfin, on peut mentionner l'initiative de la municipalité de São Paulo, d'avoir installé dans sa ville 120 hotspot wifi gratuits, principalement dans les quartiers pauvres qui nous montre un bel exemple d'utilisation originale des possibilités de la « ville intelligente », au bénéfice du plus grand nombre⁹⁸.

Le montage de projets et l'organisation d'événements

Ces réseaux et lieux peuvent se matérialiser dans des projets territoriaux qui réunissent et mobilisent des ressources aussi hétérogènes que possible. Montréal fournit un exemple original. La présence d'une multinationale du spectacle (le Cirque du Soleil), de communautés créatives locales, d'institutions de formation artistique et d'une scène relativement dynamique a permis le déploiement d'un projet associant redéveloppement urbain d'un quartier populaire, mobilisation collective de populations, notamment d'origine modeste, et innovation artistique, dont l'un des résultats est de soutenir le rayonnement du Cirque du Soleil à travers le monde. Cette réussite ne doit cependant pas masquer les conditions de travail difficiles de certains salariés au quotidien.

C'est par un accompagnement des réseaux, des projets, des lieux et des événements à forte dimension collective que l'on prendra le virage d'une

⁹⁶ Aurora Castro TEIXEIRA et Maria João BARROS, « Local municipalities' involvement in promoting the internationalisation of SMEs », *Local Economy*, 2014, vol. 29, n° 1-2, p. 141-162.

⁹⁷ <http://www.collaborativeweek.it>

⁹⁸ Shobhan SAXENA, « Simply Sao Paulo: How a 'Communist' Mayor is Making a City Smart for its People », *The Wire*, 2015.

innovation reposant de plus en plus sur un modèle où les citoyens et les usagers ne sont pas seulement des consommateurs, mais aussi des innovateurs. Loin du modèle de la ville d'exception, les métropoles pourraient ainsi finir par incarner un espoir collectif pour un développement plus solidaire.

DEUXIEME PARTIE – VERS DES METROPOLES DURABLES : MODELES ACTUELS ET HORIZONS D’ACTION

Cette partie vise à donner des éléments de réponse à la question : comment permettre l’avènement et la pérennisation d’environnements métropolitains durables ? Les métropoles sont en effet en proie au défi de la « durabilité » économique, environnementale et sociale, défi sur lequel nous reviendrons au cours de cette partie.

La « durabilité », terme apparu dans les années 1990, est à entendre comme un principe d’action pour lutter contre la crise environnementale, notamment au Nord. Elle s’appuie sur les principes du développement durable, défini comme « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs⁹⁹ ». La durabilité est aujourd’hui devenue une injonction et une référence obligatoire des politiques urbaines qui concerne tant le bâti, la forme urbaine, les flux que les comportements des citoyens (éco-citoyens). Pour autant, dans le même temps, on assiste à diverses remises en question : la notion s’est peu à peu éloignée de son sens originel, et notamment des principes de l’écologie politique¹⁰⁰ ; des trois piliers (social, environnemental, économique), le social est souvent délaissé ; son usage s’est « technicisé » ; ce mot d’ordre est plutôt un modèle du Nord mais est dans le même temps « précipité » au Sud avec des effets contradictoires¹⁰¹ ; le modèle du développement durable tend à mettre de côté le volet « social », la question des droits humains, la dignité, la citoyenneté multiculturelle.

Ayant fait état des limites et remises en question de quelques modèles urbains liés à la notion de durabilité (2.1.), on proposera ici de décaler l’horizon d’action vers un développement durable associé à un souci de justice environnementale mais aussi vers la qualité de vie et plus exactement vers la notion de « buen vivir » (2.2.), en tant qu’elle permet

⁹⁹ COMMISSION MONDIALE SUR L’ENVIRONNEMENT ET LE DEVELOPPEMENT DE L’ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Rapport Brundtland. Notre avenir à tous*, 1987.

¹⁰⁰ L’écologie politique émerge dans les années 1960 et est alors conçue comme une alternative collective non seulement au capitalisme industriel mais également au communisme autoritaire : Vincent RENAULD, « Fabrication et usage des écoquartiers français. Eléments d’analyse à partir des quartiers De Bonne (Grenoble), Ginko (Bordeaux) et Bottière-Chénaie (Nantes) » Institut national des Sciences Appliquées de Lyon, Lyon, 2012. On considère alors que « le choix écologiste est clairement incompatible avec la rationalité capitaliste. Il est tout aussi incompatible avec le socialisme autoritaire qui, même en l’absence d’une planification centrale de toute l’économie, est le seul qui ait été instauré à ce jour » : Andre GORZ, *Ecologie et politique*, [Nouv. éd. augm. et remaniée, précédé de : Ecologie et liberté]., Paris, Seuil, 1974.

¹⁰¹ Pierre-Arnaud BARTHEL, Valérie CLERC et Pascale PHILIFERT, « La “ville durable” précipitée dans le monde arabe : essai d’analyse généalogique et critique », *Environnement Urbain*, 2013, vol. 7, p. 16- 30.

de palier à certaines dérives du développement durable ou de l'action centrée sur la seule réaction au changement climatique et, surtout, en tant qu'elle met au premier plan la défense des droits humains.

1. MODELES DOMINANTS DE LA DURABILITE METROPOLITAINE : DES INITIATIVES PROMETTEUSES ET DES LIMITES A PRENDRE AU SERIEUX

De nombreux modèles d'action ont été développés dans les métropoles pour faire face aux problématiques environnementales et climatiques et envisager un développement durable, tant parce que les villes sont responsables des deux-tiers de la consommation d'énergie mondiale et de 70% des émissions des gaz à effets de serre que parce le changement climatique confronte les métropoles à d'immenses défis. Loin de se limiter à des zones urbaines, ces émissions atteignent des régions entières et révèlent un principe de solidarité plus fort que jamais entre des espaces ruraux et urbains en grande partie interpénétrés et au destin lié.

La nécessité impérieuse d'une refonte radicale et très rapide des systèmes productifs, des modes de transport, des façons de se chauffer et de traiter nos déchets apparait. Car selon de nombreux experts, notamment ceux du GIEC (Groupement d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat), la crise climatique qui frappe de plein fouet les pays les plus vulnérables atteindra un point de non-retour dans vingt ans au plus. Par exemple, il ne s'agit plus de chercher à rendre les villes résilientes mais de développer des sources alternatives de production qui contribuent à inverser la courbe du réchauffement climatique en réduisant drastiquement la consommation d'énergies fossiles. Cette thématique est étroitement liée à la dimension de la gouvernance car nombre de solutions parmi les plus satisfaisantes sont issues d'initiatives citoyennes, dont les idées ont été écoutées par la puissance publique¹⁰².

De manière générale, les modèles essentiellement techniques promus par les gouvernements locaux et centraux appartiennent au dit « urbanisme écologique », ou « urbanisme vert » (« *green urbanism* », etc.) qui connaît un vaste mouvement de théorisation et de mise en guides pratiques. Un certain nombre de principes deviennent ainsi incontournables pour ceux qui font la ville aujourd'hui dans l'objectif de fabriquer des métropoles durables. Ils se déclinent en autant de secteurs d'activités que l'on trouve de composants dans les métropoles – ce qui, on y reviendra, amène des

¹⁰² À ce sujet, une série d'exemples français est développé dans : Maëlle GUILLOU et Justine PEULLEMEULLE, « Energies citoyennes dites-vous ? Quand les énergies renouvelables citoyennes sont moteurs d'une transition sociétale [Did you say people power? When Citizen-Managed Renewables Drive Societal Transition] », in Viviana VARIN et Julien WOESSNER (dir.), *Climat: Subir ou choisir la transition? [The Climate: Active Transition or Change Inflicted?]*, Passerelle n°15, 2015, p. 129- 135.

critiques relatives à l'approche parfois trop sectorielle de certaines politiques se réclamant de la durabilité. On peut ainsi citer certains mots d'ordres, secteurs ou domaines d'action aujourd'hui familiers pour ceux qui s'intéressent à l'avenir des métropoles : la mobilité (durable), le logement (durable, écologique), les espaces publics et la nature en ville... La sectorisation effectuée en fonction des différents composants urbains est, facteur à ne pas négliger, régulièrement relayée par les professionnels en charge de concevoir la ville. Faute de pouvoir et de savoir comment « attraper » ce concept dans un mouvement de transformation de leurs pratiques, les professionnels ont tendance à le diviser, le parcelliser¹⁰³. Outre ce phénomène, des principes d'action comme la densité ou la résilience deviennent des éléments incontournables du discours. S'ils ont sans aucun doute généré des avancées notables en matière de durabilité métropolitaine, leur invocation quasi incontournable et, surtout, les effets de leur mise en œuvre pratique posent dans le même temps une série de questions lorsque l'on examine de près des projets menés en leur nom. Ainsi la traduction de ces mots d'ordres dans les agendas métropolitains a donné lieu à de nombreuses initiatives intéressantes – particulièrement valorisées lors de la conférence pour le climat (COP21) organisée à Paris en novembre 2015 –, autant de démarches qui encouragent la poursuite des efforts. Pour autant, certaines limites sur lesquelles nous reviendrons sont à envisager. L'ensemble de ces réalisations demande à être connu, diffusé, largement disponibles à tous les élus, décideurs locaux et populations. Les bases de données du groupement C40 qui regroupe !à des plus grandes villes dans le monde sont une pierre dans cet édifice de la connaissance menant –rapidement- vers des politiques ambitieuses¹⁰⁴.

1.1. Des initiatives prometteuses

Parmi les nombreuses initiatives prometteuses en matière de durabilité, on reviendra rapidement ici sur quatre thématiques qui ont particulièrement été investiguées : la planification, la transition énergétique, l'économie circulaire et l'agriculture urbaine¹⁰⁵.

¹⁰³ Silvère TRIBOUT, « Les concepteurs en agence d'architecture, d'urbanisme et de paysage à l'épreuve du développement durable » Thèse de doctorat, Université Paris-Ouest Nanterre-La Défense, 2015.

¹⁰⁴ Le réseau C40, qui existe depuis dix ans, encourage et met en valeur, par le biais entre autre d'une plateforme en ligne¹⁰⁴ et de divers rapports¹⁰⁴, nombre d'initiatives permettant de faire face au changement climatique. En plus de l'élaboration d'une série d'études de cas pouvant servir de références inspirantes pour concevoir des actions innovantes sur le plan environnemental, C40 a développé des méthodes de mesure des émissions de gaz à effet de serre et des impacts climatiques. Un des outils majeurs ainsi conçu est le « Global Protocol for Community-Scale Greenhouse Gas Emission Inventories (GPC) » qu'un grand nombre de villes utilisent aujourd'hui pour leurs planifications stratégiques. Chaque année, un rapport présente les mesures effectuées. Ces instruments de mesure peuvent permettre aux villes d'adapter leurs stratégies pour faire face au changement climatique et de mesurer les évolutions année après année ; ils permettent également de mener des comparaisons entre les villes dans le monde.

¹⁰⁵ On pourra en complément se pencher notamment sur les analyses de David Satterthwaite :

1.1.1. La planification

En termes de planification, on peut noter des mesures intéressantes concernant la préservation de l'écosystème local, lorsqu'il est fragile et souvent fragilisé par les effets du changement climatique. Ainsi le Plan Climat Territorial Intégré de Dakar a permis la réalisation d'un diagnostic des vulnérabilités de la ville pour la conception d'actions adaptées au territoire¹⁰⁶. Ailleurs, le Plan vert et bleu de Phnom Penh vise la préservation d'un certain nombre d'espaces naturels essentiels à la durabilité. Des formes de planification durables se sont également intéressées aux quartiers informels comme au Caire (plan d'adaptation au changement climatique des zones informelles). Par ailleurs, les plans de lutte contre les risques climatiques comme les inondations ou les tempêtes sont nombreux et prêtent pour certains une attention particulière aux populations les plus vulnérables (comme à Indore)¹⁰⁷.

1.1.2. L'efficacité et la transition énergétique

Les recommandations du dernier rapport du GIEC (groupe intergouvernemental d'étude de l'évolution du climat) sur le réchauffement du climat fixent pour objectif une réduction de 50 % de nos émissions de CO₂ d'ici 2030 si nous voulons limiter le réchauffement à 2°C d'ici 2100. Cela commence par des villes qui s'engagent pour investir dans des énergies propres¹⁰⁸. Il est donc primordial de commencer à planifier l'ensemble de la ville de façon à faire face au dérèglement climatique. Les réflexions mais aussi les pratiques parmi les plus stimulantes en la matière privilégient une approche en terme de transition, qui limitent l'utilisation d'énergie ou favorisent les énergies renouvelables.

- David SATTERTHWAITE, *Sustainable cities – and how cities can contribute to sustainable development*, United Cities and Local Governments, 2015. Document qui recense et détaille d'autres initiatives à ne pas négliger.

- David SATTERTHWAITE, « How urban societies can adapt to resource shortage and climate change », *Philosophical Transactions of the Royal Society of London A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 2011, vol. 369, n° 1942, p. 1762-1783.

- David SATTERTHWAITE, « The political underpinnings of cities' accumulated resilience to climate change », *Environment and Urbanization*, 2013, vol. 25, n° 2, p. 381-391.

¹⁰⁶ Emilie BARRAU, Pierre-Arnaud BARTHEL, Valérie CLERC, Bénédicte HERMELIN, Eric HUYBRECHTS, Aurélie LANDON et Vincent VIGUIE, *Territoires urbains durables et adaptation aux changements climatiques. Revue Bibliographique*, GRET, 2014. ; Jacques QUENSIERE, A. RETIERE, A. KANE, A. GAYE, I. LY, S. SECK, C. ROYER, Camille GEROME et A. PERESSE, *Vulnérabilités de la région de Dakar au changement climatique : PCTI - Dakar*, Dakar, IRD, 2013.; Brigitte BARIOL-MATHAIS, *World Summit Climate and Territories Toward The COP21. Inspiring action for urban and regional planning.*, Lyon, FNAU, 2015.

¹⁰⁷ E. BARRAU, P.-A. BARTHEL, V. CLERC, B. HERMELIN, E. HUYBRECHTS, A. LANDON et V. VIGUIE, *Territoires urbains durables et adaptation aux changements climatiques. Revue Bibliographique*, op. cit.

¹⁰⁸ Selon le réseau sortirdupetrole.com, 2000 milliards de dollars d'investissement dans les énergies possibles deviennent inutiles et contradictoires avec les objectifs de réduction du réchauffement climatique à +2°C. Voir les initiatives du réseau pour la transition dans plus de 45 pays : transitionnetwork.org

Les agendas 21 ont également produit des résultats intéressants pour la transition énergétique et la prise en compte de la durabilité dans les métropoles. Ils ont en outre pu permettre le renforcement des compétences et des capacités des acteurs locaux sur le traitement de ces sujets, comme à Marrakech ou Agadir¹⁰⁹. La promotion de démarches de réduction de l'empreinte carbone (« low carbon development ») s'est révélée efficace à plusieurs endroits. Ces démarches privilégient par exemple la rationalisation d'énergie dans les bâtiments publics, la construction de bâtiments « basse consommation » ou à énergie positive (comme à Pune, San Francisco ou Shanghai où les municipalités imposent des critères stricts en la matière ; à Paris, la ville suit un plan de rénovation thermique des écoles et des logement sociaux qui vise à terme l'économie de 500 gigawatt/heure¹¹⁰) ou l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments existants (comme le montre un modèle établi pour la ville de Leeds¹¹¹). La production d'énergies propres à partir de la transformation de composants (naturels – eau, vent... – et issus de l'homme – déchets¹¹²...) par différents moyens techniques (éoliennes, géothermie, etc.) est centrale dans ces processus. Il ne faut pas cependant ignorer les effets pervers de tels procédés, notamment relativement à la consommation parfois excessive d'eau. En effet, « les mix électriques qui accordent une place importante à la capture-séquestration du carbone dans les centrales à charbon, à l'énergie nucléaire ou même aux renouvelables, nécessitant un refroidissement à l'eau comme la géothermie, la biomasse ou le solaire concentré pourraient aggraver, plutôt qu'atténuer les impacts du secteur énergétique sur les ressources en eau¹¹³.

L'aire métropolitaine de Tokyo a mis en place un programme spécifique, le premier du genre en Asie, pour réduire les émissions de gaz à effet de serre en travaillant spécifiquement sur les équipements : il s'agit d'améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments. Appelé le « Tokyo Cap-and-Trade Program (TCTP) », il est l'un des résultats du Tokyo Metropolitan Environmental Masterplan. Chaque propriétaire des bâtiments appartenant au programme doit produire une mesure annuelle des émissions et s'engager à faire baisser les taux d'émission. Mis en place en 2010, il a

¹⁰⁹ Françoise NAVEZ-BOUCHANINE, « Le développement urbain durable : « best practice » ou leurre méthodologique ? », *Espaces et sociétés*, 2008, vol. 131, n° 4, p. 101-116.

¹¹⁰ COP 21, « 21 Solutions to Protect Our Shared Planet ».

¹¹¹ Andy GOULDSON, Sarah COLENBRANDER, Andrew SUDMANT, Nick GODFREY, Joel MILLWARD-HOPKINS, Wanli FANG et Xiao ZHAO, « Accelerating Low-Carbon Development in the World's Cities ».

¹¹² Voir notamment l'exemple de la ville de Durban : AFD, *Produire de l'énergie propre à partir de déchets*, <http://carte.afd.fr/afd/fr/projet/produire-energie-propre-a-partir-de-dechets>, consulté le 7 janvier 2016.

¹¹³ Viviana VARIN et Julien WOESSNER (dir.), *Climat: Subir ou choisir la transition? [The Climate: Active Transition or Change Inflicted?]*, Passerelle n°15, 2015.

permis une réduction de 13% des émissions en 2010, et de 22% cumulés en 2011¹¹⁴.

Copenhague : vers une ville neutre en production carbone « carbon neutral »

Copenhague mène une politique ambitieuse pour devenir neutre en termes d'émissions de gaz à effets de serre. Par le biais d'une série d'innovations et d'un Plan Climat ambitieux¹¹⁵, la ville a déjà réduit ses émissions de 21% entre 2005 et 2011 (promotion des énergies renouvelables, du vélo comme mode de déplacement...). Par exemple, la première « autoroute du vélo », lancée en 2012, permet notamment aux navetteurs de connecter district central et périphériques en vélo¹¹⁶.



Les trois-quarts de la réduction des émissions pour les prochaines années doit venir de la transition vers des transformations dans la production de chaleur et d'électricité, notamment par l'association de l'utilisation de la biomasse, du vent - à titre d'exemple, les éoliennes produisent aujourd'hui 30% de l'électricité utilisée au Danemark -, du géothermique et de l'énergie solaire.

¹¹⁴ C40, C40: Tokyo's Urban Cap-and-Trade Scheme Delivers Substantial Carbon Reductions, http://www.c40.org/case_studies/tokyo-s-urban-cap-and-trade-scheme-delivers-substantial-carbon-reductions, consulté le 24 février 2016.

¹¹⁵ C40, Copenhagen: CPH Climate Plan 2025, <http://www.c40.org/profiles/2013-copenhagen>, consulté le 19 février 2016.

¹¹⁶ La photographie est tirée de : CARFREE, Les autoroutes cyclables de Copenhague – carfree.fr, <http://carfree.fr/index.php/2012/09/24/les-autoroutes-cyclables-de-copenhague/>, consulté le 19 février 2016.

Les politiques s'intéressent également à la promotion de la mobilité durable¹¹⁷. Cela se traduit notamment par l'amélioration du transport public, par l'encouragement des populations à utiliser davantage le réseau ou des modes de transport alternatifs comme le vélo¹¹⁸ et donc à moins utiliser la voiture individuelle¹¹⁹.

L'aménagement de pistes cyclables ou la mise à disposition de vélos dans la ville, qu'elle soit gratuite ou payante, en sont une traduction. Si Montréal combine les deux systèmes, gratuit et payant, beaucoup ont opté pour un système payant, demandant l'utilisation d'une carte bancaire (Vélib' à Paris, Youbike à Taipei), qui peut toutefois limiter l'utilisation de ce moyen de déplacement. Comme à Bogota¹²⁰, l'organisation de journées sans voitures constitue un moyen d'encourager les populations à faire sans leur voiture.

Cela se traduit également par le développement de systèmes de transports individuels ou en commun durables - comme par exemple à Amman avec la mise en place d'un bus à haut niveau de service¹²¹ ou les multiples systèmes de Bus Rapid Transit (BRT) mis en place notamment à Curitiba, Bogota et Johannesburg¹²² ; comme, encore, la conception d'un système de transport aérien à Mexico¹²³, et le renouveau du tramway et des transports en site propre dans les villes du Nord¹²⁴. Le passage au tout-électrique est également une priorité de certaines métropoles comme à

¹¹⁷ Voir par exemple :

- UN-HABITAT, *Planning and Design for Sustainable Urban Mobility: Global Report on Human Settlements*, New York, Routledge, 2013.

- Catherine MORENCY, *Mobilité durable : définitions, concepts et indicateurs*.

- INTERNATIONAL TRANSPORTATION FORUM, *Low-Carbon Mobility for Mega Cities. What Different Policies Mean for Urban Transport Emissions in China and India*, 2016.-

¹¹⁸ John PARKIN, *Cycling and Sustainability*, Cambridge, Emerald Group Publishing, 2012.

¹¹⁹ INTERNATIONAL TRANSPORTATION FORUM, *Low-Carbon Mobility for Mega Cities. What Different Policies Mean for Urban Transport Emissions in China and India*, op. cit.

¹²⁰ A Bogotá, pendant une journée, seuls pieds et vélos sont autorisés !, <http://www.mobilite-durable.org/innover-pour-demain/politiques-publiques/a-bogota-pendant-une-journee-seuls-pieds-et-velos-sont-autorises.html>, consulté le 8 janvier 2016.

¹²¹ Amélie PINEL, « Lorsque le Sud innove en matière durable. Le projet de transport en commun d'Amman », *Environnement Urbain*, 2013, vol. 7, p. 31- 42.

¹²² Voir notamment :

- Taotao DENG et John D. NELSON, « Recent Developments in Bus Rapid Transit: A Review of the Literature », *Transport Reviews*, 2011, vol. 31, n° 1, p. 69- 96.-

- Ramon MUNOZ-RASKIN, « Walking accessibility to bus rapid transit: Does it affect property values? The case of Bogotá, Colombia », *Transport Policy*, 2010, vol. 17, n° 2, p. 72- 84.-

- Luis Antonio LINDAU, Dario HIDALGO et Daniela FACCHINI, « Curitiba, the Cradle of Bus Rapid Transit », *Built Environment*, 2010, vol. 36, n° 3, p. 274- 282.-

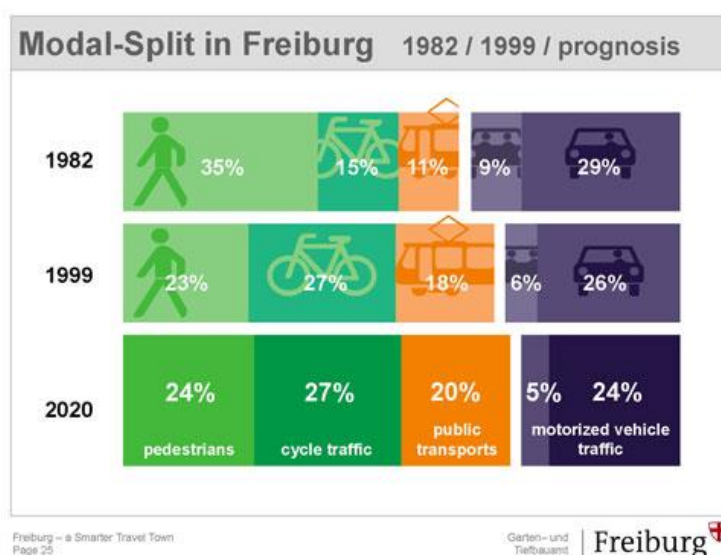
¹²³ Il s'agit d'un système avec une sorte de monorail surélevé et des œufs transportant des passagers qui se déplacent au-dessus des voitures. Ana CAMPOY, « Mexico City Looks to Gondolas to Relieve Its Appalling Traffic Congestion »..

¹²⁴ Philippe HAMMAN, « La mobilité dans la "ville durable" : la construction de l'évidence du Tramway par des dynamiques transactionnelles », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, 2013, vol. 13, n° 1.

Oslo, où le nombre de voitures électriques a été multiplié par 3 depuis 2005 : plus de 400 stations de recharge pour les véhicules électriques ont été installées ; les véhicules électriques bénéficient de stationnements gratuits, ont accès à des voies réservées et bénéficient d'aides fiscales¹²⁵.

Fribourg : transition mobilitaire et transition énergétique

À Fribourg, des initiatives inspirantes sont conduites pour réduire la production de gaz à effets de serre et faire face au changement climatique. L'ambition est de réduire les émissions de 40% d'ici à 2030 par la transition vers les énergies renouvelables, l'imposition de normes strictes en termes de consommation d'énergie pour les bâtiments mais également par la promotion d'un système de transports publics efficaces allié à la promotion de l'usage du vélo pour atteindre les objectifs présentés dans le graphique ci-dessous¹²⁶.



Cela peut également se traduire par des initiatives qui reposent sur un engagement fort des citoyens. À Séoul par exemple, une campagne a visé à recueillir un million d'engagements individuels des citoyens encouragés à adopter un mode de vie plus durable et à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre¹²⁷.

¹²⁵ COP 21, « 21 Solutions to Protect Our Shared Planet », *op. cit.*

¹²⁶ THE ECOTIPPING POINTS PROJECT, *Germany - Freiburg - Green City*, <http://www.ecotippingpoints.org/our-stories/indepth/germany-freiburg-sustainability-transportation-energy-green-economy.html>, consulté le 17 février 2016.

¹²⁷ COP 21, « 21 Solutions to Protect Our Shared Planet », *op. cit.*

Les innovations technologiques sont également utilisées pour soutenir la mise en durabilité des métropoles comme en témoigne notamment le développement des « Smart Cities¹²⁸ ». Les idées développées à Copenhague par exemple, qui souhaite équiper le mobilier urbain de capteurs (pour mesurer par exemple la qualité de l'air ou l'état de la circulation), dessinent des pistes pour faire face au défi climatique¹²⁹, même s'il ne faudrait pas penser pour autant que la dimension technologique seule puisse résoudre l'ensemble des questions posées par la nécessité de réduire les consommations basées sur la transformation de matières premières et de production.

1.1.3. L'économie circulaire

Des initiatives visant à promouvoir l'économie circulaire, le « faire soi-même » et la recherche de modèles de production basés sur le recyclage sont également porteuses d'une vision systémique de la lutte contre le réchauffement climatique. Ce type d'économie, conçu par certains comme un modèle opérationnel du développement durable, propose de changer de modèle par rapport à l'économie dite linéaire (extraire, produire, consommer et jeter) en intégrant le caractère limité des ressources et en s'inspirant du fonctionnement cyclique de la nature. Elle met notamment l'accent sur l'allongement de la durée d'usage, l'écoconception et le recyclage. Les expérimentations en la matière se heurtent toutefois au fonctionnement en silo des politiques et des acteurs (manque ou absence de travail en collaboration ou en complémentarité entre les différents acteurs attendus sur ces questions) ainsi qu'à la capacité des entreprises à répondre aux marchés publics contenant des clauses de réemploi (innovations techniques non maîtrisées par les entreprises), bref, à la thématique de l'apprentissage ou de la montée en compétence des acteurs et institutions sur ces questions. À Genève, où le principe d'économie circulaire est inscrit dans la constitution du canton, une plateforme collaborative sur laquelle les entreprises du canton peuvent échanger leurs méthodes et ressources a été développée¹³⁰.

San Francisco : économie circulaire et gestion des déchets

Parmi les exemples les plus commentés d'économie circulaire, San Francisco s'est imposé en matière de tri sélectif qui atteint 80% de la production totale, un modèle basé sur un système de taxation mais aussi

¹²⁸ AMERICAN PLANNING ASSOCIATION, *Smart Cities and Sustainability Initiative*, 2015.

¹²⁹ Olivier TRUC, « Copenhague, laboratoire de la future ville intelligente », *Le Monde*, 20/11/2015.

¹³⁰ <http://www.economiecirculaire.org/>

d'incitation financière à la baisse de la production des déchets en fonction de leur consommation : plus elle est basse et plus la facture baisse. La récupération des déchets organiques qui fait souvent défaut dans la plupart des systèmes de tri sélectif est à l'origine d'un système de collecte obligatoire qui débouche sur la production de compost pour les agriculteurs de la région. Or le compost sans intrants chimiques est une source inégalée de nutriments et de régénération pour une agriculture souvent à bout de souffle¹³¹.

1.1.4. L'agriculture urbaine et la permaculture

L'agriculture urbaine alimente des dynamiques allant dans un le même sens. À Détroit, ville en « rétrécissement » (*shrinking city*) du fait notamment de la crise de l'industrie automobile (1 850 000 habitants en 1950 contre 680 000 en 2014), un nombre considérable de friches urbaines (plus de 1500) ont été récupérées pour faire des potagers individuels ou communautaires, premier pas vers une convivialité associée au retour de la qualité de vie. Cela appelle bien entendu un parallèle avec l'initiative municipale de la ville de Rosario.

Rosario, l'agriculture urbaine comme solution globale

En 2001, la très sévère crise économique trouve une alternative solidaire et écologique initiée par la municipalité de Rosario en Argentine. Des petits lots de jardins puis parc-jardin d'agriculture sont valorisés pour contribuer à améliorer l'alimentation des gens frappés par la crise, puis développer leurs propres semences. La ville a accompagné le processus de commercialisation. Dorénavant, 2500 familles participant au processus de production, vente et la municipalité travaillent aussi avec les ménages à améliorer la commercialisation, l'échange dans une perspective d'économie circulaire: par exemple pratique du recyclage contre réception de légumes biologiques. D'autres initiatives essaient depuis ce socle collectif : création de jardins productifs sur les propriété familiales ; développement de production et vente de plantes médicinales ; signature d'un accord de coopération avec Guarulios au Brésil¹³².

¹³¹ San Francisco's Fight to Counter Climate Change.

¹³² Voir notamment :

- Luc J. A. Mougeot, *Agropolis: "The Social, Political and Environmental Dimensions of Urban Agriculture"* (Londres: Routledge, 2010).

- H. DE ZEEUW, R. VAN VEENHUIZEN et M. DUBBELING, « The role of urban agriculture in building resilient cities in developing countries », *The Journal of Agricultural Science*, 2011, vol. 149, Supplement S1, p. 153- 163.

- Mark REDWOOD, *Agriculture in Urban Planning: Generating Livelihoods and Food Security*, Londres, Routledge, 2012.

L'agriculture urbaine est notamment au cœur de la pensée du mouvement « Villes en transition¹³³ » initié par R. Hopkins en 2006 et qui a fait des émules dans plus de 40 pays. Il promeut la permaculture, plutôt que l'agriculture, c'est-à-dire un principe d'autonomie sans dépendance aux énergies fossiles en faisant confiance aux complémentarités des espèces végétales pour générer de l'humidité, en nourrissant la terre de façon totalement naturelle pour qu'elle devienne source de production sans intrants extérieurs. Dans un monde totalement interdépendant, la « monoculture » devient également dangereuse eu égard à la nécessité de ne plus dépendre de transports non-péreennes pour son alimentation.

1.2. Des limites à ne pas ignorer

Ces différentes initiatives ne doivent pas éclipser les limites dont il est fait état lorsque l'on considère les effets en termes de promotion de la justice spatiale à l'échelle métropolitaine. Les critiques aux approches se réclamant de la durabilité ont pu être regroupées en cinq axes :

- une critique de la prédominance des enjeux de développement économique sur ceux de la durabilité sociale ;
- une critique de la conception techniciste de l'urbanisme durable ;
- une critique de l'encadrement des pratiques individuelles menée au nom du développement durable ;
- une critique de la démocratie technique associée au développement durable (démocratie instrumentale) ;
- une critique de l'omniprésence de la justification écologique qui peut conduire à une dépolitisation (*greenwashing*)¹³⁴.

Ainsi, il arrive souvent que :

- les approches sectorielles priment sur les approches globales ou holistiques ;
- la reproduction de bonnes pratiques prime sur la conception d'approches contextualisées et pensées en fonction des situations locales ;

¹³³ Le réseau met en évidence des initiatives et expérimentations locales et citoyennes qui visent l'invention de modes de vie moins dépendants au pétrole : Adrien KRAUZ, « Les villes en transition, l'ambition d'une alternative urbaine », *Métropolitiques*, 2014., ; « Six principes de base [...] sous-tendent le concept de transition. Il s'agit d'abord de rompre avec le pessimisme provoqué par la prise de conscience de la déplétion et de créer une vision d'avenir motivante. Un deuxième principe est celui de l'intégration de l'ensemble de la communauté locale. Ensuite, il insiste sur l'importance de la sensibilisation à la question de la diminution des ressources pétrolières trop souvent mal connue. Quatrièmement et c'est le point central, les initiatives de transition doivent se préparer à encaisser le choc en construisant leur résilience. Cinquièmement les initiatives en transition doivent prendre en compte des notions de psychologie qui permettent de penser le changement culturel nécessaire à la diminution de la consommation d'énergie. Enfin, le sixième et dernier principe cité par Hopkins est que des solutions crédibles et pertinentes doivent être mises en place » ; Sur ce même sujet, voir aussi : Antoine LAGNEAU, « La ville vue par... Quartiers en transition », *Mouvements*, 2013, vol. 74, n° 2, p. 91-100.

¹³⁴ Jérôme BOISSONADE (dir.), *La ville durable controversée. Les dynamiques urbaines dans le mouvement critique*, Paris, Petra, 2015.

- la dimension environnementale envisagée d'abord techniquement tend à mettre de côté les effets sociaux des actions engagées ;
- le développement des droits humains et la recherche de la dignité ne constituent pas des fils directeurs des projets ;
- les classes populaires sont à prendre davantage en compte tant leur vulnérabilité peut-être grande¹³⁵.

En outre, l'immense majorité des projets se réclamant de la durabilité vise à rendre compatible un modèle de croissance économique avec le respect de l'environnement. Ils s'inscrivent dans la perspective d'une « économie verte », ne remettent pas en question l'idée axiale de développement (ou progrès) et se montrent dans l'ensemble incapables de produire des changements suffisants à l'échelle individuelle et collective¹³⁶. Les actions relèvent ainsi souvent de ce qui a pu être qualifié de « durabilité faible¹³⁷ » qui, suivant l'idée que les limites écologiques sont gérables, s'inscrivent dans une idéologie du progrès, poursuivent des objectifs de croissance économique et sont attentifs à la valorisation économique de la nature.

Enfin, si certaines métropoles ont d'ores et déjà pensé des mécanismes de financement comme celui des obligations vertes municipales (levées sur des fonds privées et majoritairement exonérées d'impôts) mis en œuvre à Johannesburg ou Paris par exemple, qui permet de financer notamment des infrastructures à faibles émissions carbone¹³⁸, force est de constater que les villes et les métropoles ont rarement les moyens de financer la durabilité. De fait, les municipalités sont nombreuses à ne pas avoir accès à certaines ressources financières comme le produit des impôts (locaux à tout le moins), alors même que les transferts de budget nationaux restent limités ou d'avoir la capacité de recevoir des capitaux privés. Ceci peut sembler paradoxal quand on constate que près de 80% du PIB est généré par les villes¹³⁹.

Sachant qu'elles sont moins dépendantes des lobbys – automobile, pétrolier, gazier, agro-alimentaire, etc. – que les Etats, elles sont peut-être plus en mesure de porter des projets de transition énergétique et il conviendrait, en ce sens, de leur donner les moyens d'agir.

¹³⁵ Jean-Baptiste COMBY, « À propos de la dépossession écologique des classes populaires », *Savoir/Agir*, 2015, vol. 33, n° 3, p. 23-30.

¹³⁶ Julien VANHULST et Adrian E. BELING, « Buen vivir et développement durable : rupture ou continuité ? », *Ecologie & politique*, 2013, vol. 46, n° 1, p. 41-54.

¹³⁷ Eduardo GUDYNAS, « Développement, droits de la Nature et Bien Vivre : l'expérience équatorienne », *Mouvements*, 2011, vol. 68, n° 4, p. 15-37.

¹³⁸ COP 21, « 21 Solutions to Protect Our Shared Planet », *op. cit.*

¹³⁹ Jérémie DAUSSIN-CHARPANTIER, « Donnons les moyens financiers aux villes de répondre aux ODD », *op. cit.*

De manière générale, on constate que la notion de développement durable, en déclin¹⁴⁰ et fortement critiquée, laisse souvent place aujourd'hui à la promotion de l'adaptation au changement climatique¹⁴¹, ce qui ne conduit pas pour autant à une refonte des actions menées. Pour prometteuses qu'elles soient, les initiatives contiennent sans aucun doute certaines limites qu'il convient de travailler dans une perspective de justice spatiale – sans oublier pour autant que les politiques de durabilité sont encore en construction. Pour appréhender plus précisément certaines des limites du développement durable, on se penchera à présent sur un mot d'ordre de l'urbanisme durable qui oriente le développement des métropoles contemporaines – la densification –, sur deux objets morphologiques concrets conçus au nom de la durabilité qui ponctuent les projets de régénération métropolitaine – les écoquartiers et les éco-cités – et, pour finir, sur les politiques dites de « résilience » mises en œuvre dans les métropoles pour prévenir les risques naturels.

1.2.1. La densification

La métropolisation correspond à un mouvement sans précédent de concentration de la population et des activités dans les grandes villes, et de diffusion illimitée de l'expansion spatiale de l'urbanisation et des réseaux. En Amérique latine, São Paulo gagnait plus de trois millions d'habitants tous les dix ans entre 1950 et 2000¹⁴² ; la population de Lima est multipliée par 10 en quarante ans, entre 1940 et 1993 (de 600 000 à plus de 6 millions d'habitants)¹⁴³. Des politiques d'aménagement urbain extensives se sont mises en place et ont privilégié l'urbanisation dépendante ou liée à l'automobile avec une préférence pour la maison individuelle, la promotion de la qualité de vie dans des espaces peu denses, périurbains de petits immeubles pour les classes moyennes et moyennes supérieures voire des élites dans les villes globales les plus inégalitaires. En raison de l'explosion

¹⁴⁰ Vincent BEAL, « Le déclin du développement durable. Changement climatique et transformation de la gouvernance environnementale dans les villes françaises et britanniques », in Isabelle HAJEK et Philippe HAMMAN (dir.), *Gouvernance de la ville durable*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2015, p. 85- 104.

¹⁴¹ Voir notamment :

- Jacques THEYS, « Le développement durable face à sa crise : un concept menacé, sous-exploité ou dépassé ? », *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, 2014, vol. 5, n° 1.-

- Philippe GENESTIER et Claudine JACQUENOD-DESFORGES, « Le développement durable : thématique nouvelle, rhétorique conventionnelle. Le discours politique en quête de réaffirmation », *Territoire en mouvement*, 2006, n° 4, p. 7- 21.-

- Laurent WILLEMEZ, « De la cause de l'environnement à l'urgence écologique », *Savoir/Agir*, 2015, vol. 33, n° 3, p. 9- 12.-

¹⁴² Sylvain SOUCHAUD et Marie-France PREVOT-SCHAPIRA, « Introduction : Transitions métropolitaines en Amérique latine : densification, verticalisation, étalement », *Problèmes d'Amérique latine*, 2013, N° 90, n° 3, p. 5- 16.

¹⁴³ Pablo Vega CENTENO et Sara LAFOSSE, « La densification récente de Lima et ses défis en matière de logement et de transport », *Problèmes d'Amérique latine*, 2013, vol. 90, n° 3, p. 39- 56.

de l'urbanisation mais aussi de l'absence ou de l'inefficacité de la planification urbaine dans de nombreuses métropoles, du fait aussi de la libéralisation croissante du foncier, les villes ont connu un processus d'expansion spatiale, ou d'étalement urbain important et souvent qualifié de tentaculaire avec pour traduction immédiate l'apparition d'importants quartiers périphériques (souvent bien plus que proportionnel à ce croît démographique et qui n'est pas sans générer des coûts pour les métropoles¹⁴⁴). À Mexico, depuis les années 1990, on assiste par exemple à la construction en périphérie de gigantesques ensembles de lotissements pavillonnaires, parfois de plus de 10 000 unités¹⁴⁵.

L'étalement urbain au Caire

Entre 1996 et 2006 la population augmente de 3 millions d'habitants ; au cours des années 1990, la surface bâtie ou en construction dans l'agglomération du Grand-Caire double¹⁴⁶, s'étendant dans les déserts de l'arrière-pays¹⁴⁷. On parle alors de mégapolisation et de débordement de la ville, l'urbanisation se faisant par mitage autour et entre un tissu villageois déjà constitué ainsi que dans le désert. Mais l'aménagement urbain des zones désertiques au profit de catégories favorisées capte un tiers des investissements publics alors que seul 1/10^{ème} des « nouveaux cairotes » s'y installe. La ville dense, compacte, reste celle des quartiers populaires centraux et péri-centraux alors que les quartiers planifiés maintiennent le cap absolu du desserrement urbain. La plus grande aberration est celle des villes nouvelles qui représentent 2/3 de la surface totale du bâti pour une population guère supérieure à un million d'habitants. Les préjugés contre l'habitat informel conduisent ainsi depuis des décennies à valoriser des investissements à perte dans des zones de très faible densité¹⁴⁸.

Les huit villes nouvelles du Grand Caire

Source : David Sims, *Egypt's Desert Dreams, Development or Disaster*, 2015

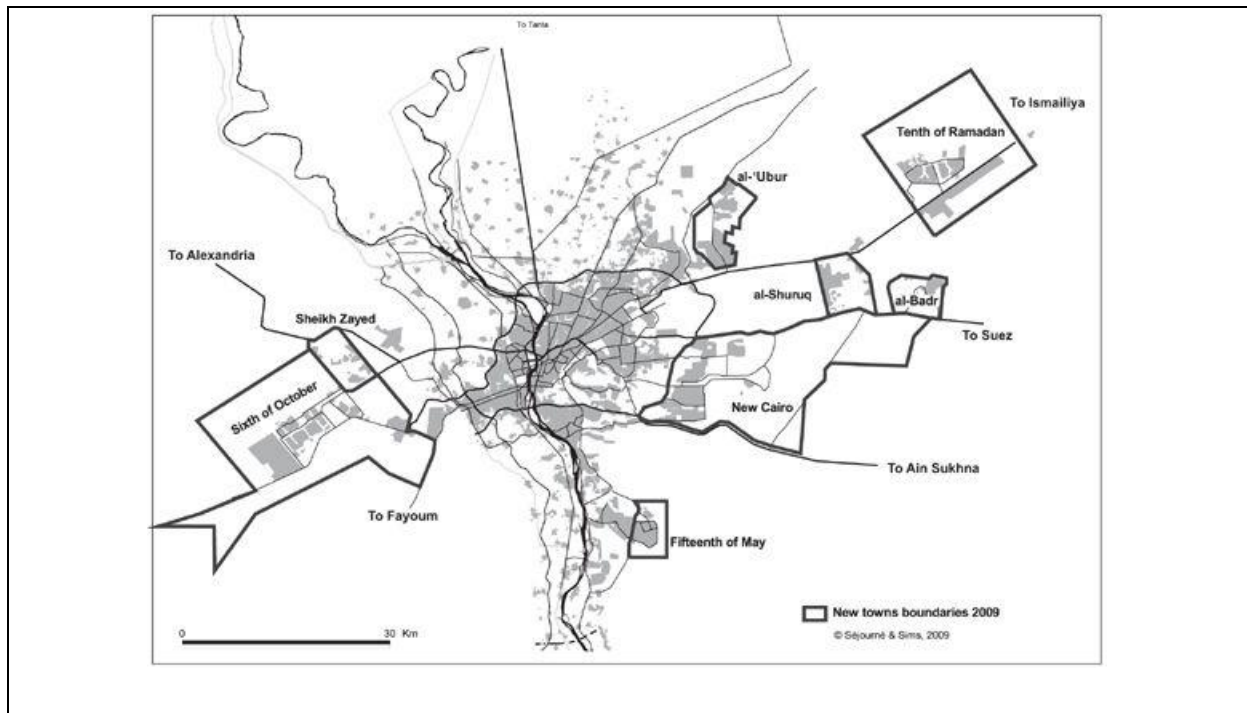
¹⁴⁴ Sylvie JAGLIN, « Étalement urbain, faibles densités et « coûts » de développement », *Flux*, 2010, vol. 79-80, n° 1, p. 6-15.

¹⁴⁵ S. SOUCHAUD et M.-F. PREVOT-SCHAPIRA, « Introduction », *op. cit.*

¹⁴⁶ Eric DENIS, « Du village au Caire, au village comme au Caire », *Égypte/Monde arabe*, 2001, n° 4-5, p. 225-253.

¹⁴⁷ Timothy MITCHELL et David SIMS, *Egypt's Desert Dreams: Development or Disaster?*, The American University in Cairo Press, 2015.

¹⁴⁸ David SIMS, *Understanding Cairo: The Logic of a City Out of Control*, Le Caire, The American University in Cairo Press, 2012. ; Pierre-Arnaud BARTHEL, « Relire le Grand Caire au miroir de la densité », *Confluences Méditerranée*, 2010, vol. 75, n° 4, p. 121-135.



Pour ce qui concerne l’habitat autoproduit, il n’est aucunement possible de penser de façon universelle les densités bâties consommées. Au Caire, elles atteignent en moyenne 600 habitants/hectare avec des maxima de 1500, tandis qu’à Tunis l’ensemble de la production bâtie populaire (réglementaire ou non) obéit à un modèle d’habitat horizontal fortement consommateur d’espace. À Ouagadougou¹⁴⁹, la « course au chez » ou à la parcelle se traduit par une densité moyenne de 40 habitants à l’hectare et 100 environ pour deux parmi les quartiers « non-lotis ».

De plus, outre la consommation excessive de sols en contradiction avec des objectifs de durabilité, l’étalement urbain pose des problèmes d’accessibilité de ces ensembles de logements, particulièrement en ce qui concerne les classes populaires, ou encore d’augmentation du trafic automobile dans les métropoles qui entraîne des problèmes de santé publique et est un gros pourvoyeur d’émissions de gaz à effet de serre.

Le modèle de la densité urbaine a pour ambition de répondre à ces problématiques. La ville compacte et son pendant la *Smart Growth* (croissance intelligente) sont ainsi souvent présentés comme des modèles de durabilité notamment parce qu’elles permettraient de limiter la consommation de sols, de favoriser les petits déplacements (et donc de

¹⁴⁹ Voir les travaux de Léandre Guigma, Thèse en cours, Université Paris 8, Lavue : à ce propos également les rapports de L. Guigma et L. Pierre-Louis pour l’ONU-Habitat, Agence Perspectives, pour le Programme Participatif d’Amélioration des Bidonvilles, 2012

réduire les émissions de gaz à effet de serre¹⁵⁰, la dépendance à la voiture tout en encourageant une plus grande utilisation des transports publics, du vélo, de la marche à pied¹⁵¹), mais aussi de lutter contre la ségrégation socio-spatiale¹⁵². Dans les villes du Sud, le parti pris de la densification a également fait florès. L'adoption de ce principe est facilitée à certains endroits du fait du ralentissement non négligeable des migrations interne et de la croissance urbaine parallèlement à l'épuisement du foncier, ou encore du fait d'une préférence pour le centre (ou le péri-centre) des habitants qui conduit à davantage renouveler et densifier les quartiers centraux et péri-centraux, comme c'est le cas en Amérique latine ou au Japon notamment. À São Paulo, la croissance urbaine est aujourd'hui largement intégrée dans les quartiers déjà existants (qu'ils soient ou non auto-construits), par la densification du bâti¹⁵³. À Lima, les anciens logements construits sur deux étages qui caractérisaient la ville-centre il y a cinquante ans, sont aujourd'hui remplacés par des tours de 10, 15 voire 20 étages, en fonction des avenues le long desquelles elles se situent¹⁵⁴.

Pour autant, le modèle de la densification est aujourd'hui mis en débat. À tout le moins, un certain nombre de points de vigilance ont été soulevés¹⁵⁵. En effet :

- Le constat est fait que de manière générale, les promoteurs de la densification privilégient largement les dimensions environnementales et économiques à la dimension sociale (par exemple du fait de l'augmentation des prix des logements en particulier dans les quartiers pauvres).
- De plus, la densité conduirait à une augmentation des problèmes de congestion, à une diminution de la qualité de vie, etc.

¹⁵⁰ Niovi KARATHODOROU, Daniel J. GRAHAM et Robert B. NOLAND, « Estimating the effect of urban density on fuel demand », *Energy Economics*, 2010, vol. 32, n° 1, p. 86-92.

¹⁵¹ Roberto CAMAGNI, Maria Cristina GIBELLI et Paolo RIGAMONTI, « Forme urbaine et mobilité : les coûts collectifs des différents types d'extension urbaine dans l'agglomération milanaise », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2002, n° 1, p. 105-139.

¹⁵² Sur les arguments des promoteurs de la densité, voir :

- OECD, *Compact City Policies: A Comparative Assessment*, OECD, 2012.

- United Nations Human Settlements PROGRAMME, *Leveraging Density: Urban Patterns for a Green Economy*, Nairobi, United Nations Human Settlements Programme, 2012. "concentrating so many people in dense, interactive, shared spaces has historically provided distinct advantages, that is, agglomeration advantages. Through agglomeration, cities have the power to innovate, generate wealth, enhance quality of life and accommodate more people within a smaller footprint at lower per capita resource use and emissions than any other settlement pattern"

-Amélie DARLEY, Gwenaëlle ZUNINO et Jean-Pierre PALISSE, *Comment encourager l'intensification urbaine ?*, IAU-IDF, 2009.-

¹⁵³ S. SOUCHAUD et M.-F. PREVOT-SCHAPIRA, « Introduction », *op. cit.*

¹⁵⁴ P. V. CENTENO et S. LAFOSSE, « La densification récente de Lima et ses défis en matière de logement et de transport », *op. cit.*

¹⁵⁵ Voir notamment : Carl GAGNE, Stéphane RIOU et Jacques-François THISSE, « Are compact cities environmentally friendly? », *Journal of Urban Economics*, 2012, vol. 72, n° 2-3, p. 123-136.

Les politiques de densification, en particulier dans les villes du Sud, consistent trop souvent en la création de logement pour les classes moyennes et supérieures voire les couches les mieux dotées des classes populaires (comme le permet par exemple le fond MIVIVIENDA SA au Pérou) mais laissent de côté les populations les plus défavorisées.

Ces problématiques sont d'autant plus vives lorsque la densification concerne essentiellement les quartiers centraux et péri-centraux : la relégation des classes les moins aisées à la périphérie, dans des quartiers moins bien voire mal dotés, n'en est que renforcée. Dans ce cas, la densification s'accompagne de mécanismes de gentrification qui écartent les populations les plus défavorisées.

Cela peut s'accompagner de questions identitaires non négligeables comme dans le cas du quartier Vanier, à dominante francophone, de la métropole d'Ottawa, à majorité anglophone¹⁵⁶.

Dès lors, elles ne permettent pas la prise en compte des problèmes de mal-logement, de la qualité sanitaire des quartiers et de l'accessibilité de ces populations aux services.

De manière générale, au Nord comme au Sud, les politiques de densification ont souvent pour corollaire une forte spéculation foncière et immobilière qui marginalise les populations les plus vulnérables¹⁵⁷.

Pour autant, l'inadaptation des outils de densification aux exigences d'une ville juste n'invalide pas la nécessité de contrer un étalement urbain qui entraîne une surconsommation de terres agricoles et un coût d'équipement que la planète ne peut plus se permettre.

Densification et augmentation des prix immobilier. L'exemple de Los Angeles¹⁵⁸

À Los Angeles, la densification devient un processus de marché, pris en mains par les promoteurs qui agissent en fonction de leur marge bénéficiaire, « celle-ci augmentant dans les quartiers pauvres ou moyens en passe de s'embourgeoiser car les prix à l'achat de l'immobilier ancien sont compensés par des perspectives de revente et de relocation à un prix nettement plus élevé » (p. 157). Les facteurs politiques ne sont pas à négliger dans le processus : « l'élévation des densités de logements [est] d'autant plus difficile que les quartiers sont riches, constitués de nombreux

¹⁵⁶ Kenza BENALI, « La densification urbaine dans le quartier Vanier : germe d'un renouveau urbain ou menace pour le dernier îlot francophone de la capitale canadienne ? », *Cahiers de géographie du Québec*, 2013, vol. 57, n° 160, p. 41-68.

¹⁵⁷ Yvette VEYRET, *Le développement durable : approches plurielles*, Paris, Hatier, 2005.

¹⁵⁸ Référence principale : Florence CHILAUD, « La densification résidentielle à Los Angeles » Mémoire de Master 2 Recherche, Université Paris-Ouest Nanterre-La Défense, Nanterre, 2015.

propriétaires et que leurs habitants logent dans des maisons individuelles » (associations de propriétaires et lobbys puissants, cf. Hollywood). Au cours du processus de densification, le stock de logements abordables diminue (les logements abordables étant démolis au profit de la construction des nouveaux logements) et font courir le risque du déplacement des ménages les plus pauvres et d'une aggravation de leurs conditions d'accès au logement. Si cette situation ne remet pas en cause l'efficacité de telles politiques en matière de lutte contre l'étalement urbain notamment, elle appelle à redoubler de vigilance devant les risques d'éviction des populations les moins aisées de certains quartiers et l'utilisation du mot d'ordre de la densité pour la requalification de quartiers dans une logique d'attractivité pour les classes moyennes ou supérieures. La densification peut en effet aller contre les principes de mixité et de logement abordable.

1.2.2. Les quartiers durables (écoquartiers) et les villes nouvelles durables.

Les écoquartiers et éco-cités sont conçus comme un espace d'expérimentation pour tester des solutions diversifiées en termes de densité urbaine, d'énergie, de biodiversité, de mobilité douce ou de participation des habitants. Il s'agit peut-être des seules formes urbaines qui viennent répondre à l'injonction de durabilité, et plus précisément la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il s'agit en tout cas de l'une des formes les plus visibles de l'importance prise par le développement durable dans les politiques urbaines et de la diffusion de ce nouveau modèle d'urbanisme qui promeut dans le même temps un nouvel art de vivre¹⁵⁹. Conçus comme des vitrines du développement durable, la production de ces nouveaux morceaux de villes ou villes nouvelles est certainement une clé pour faciliter la transition écologique. Leur extension ou généralisation se heurte à certains écueils qui renvoient à nombre de critiques. Centrés sur une approche environnementale, les éco-quartiers sont rarement pensés dans une « durabilité sociale » mais plutôt en termes de durabilité technique. De plus, ils tendent à être utilisés d'abord comme des outils de compétitivité (cf partie 1) et sont pensés comme outils de promotion de la métropole, illustrations de la puissance de pouvoirs publics ou d'entreprises.

Leur conception et leur fonctionnement posent en soit un certain nombre de questions qu'il convient de prendre en compte afin de penser une durabilité métropolitaine inclusive¹⁶⁰.

¹⁵⁹ *Grand Paris#Climat Démonstrations territoriales*, Urbanisme, Hors-Série n°54, 2015.

¹⁶⁰ Référence principales : V. RENAULD, *Fabrication et usage des écoquartiers français. Eléments d'analyse à partir des quartiers De Bonne (Grenoble), Ginko (Bordeaux) et Bottière-Chénaie (Nantes)*, op. cit. ; Yvette

- Ils interrogent notamment quant à la fiabilité et la viabilité des innovations techniques qui y sont développées et qui constituent un élément de justification central de leur existence et de leur promotion. Au sein de l'écoquartier Kreuzberg à Berlin, les toitures végétalisées présentent un certain nombre de dysfonctionnements (affaissements de toitures et fuites d'eau notamment) du fait du surdimensionnement de la couche végétale et de la mauvaise pose des membranes isolantes par les entreprises de construction. Cela pose donc la question de la **formation des acteurs aux innovations techniques**, en amont des projets et en continu dans l'optique de rendre viable l'utilisation de ces nouvelles technologies.
- Ils interrogent également quant à l'appropriation qui en est faite par les habitants, quant aux écarts entre l'usage promu par les concepteurs (la plupart du temps dans une démarche descendante) et les usages effectifs des habitants (et particulièrement des non-militants). Ces interrogations sont de deux ordres : l'effectivité de la performance énergétique lorsque les usages diffèrent de ceux qui étaient initialement pensés ; l'encadrement des usages et le contrôle social voire la privatisation de la sphère de l'intime. Au sein de l'écoquartier GWL-Terrein « sans voitures » à Amsterdam, le stationnement a été réduit à une place pour cinq logements mais cela a conduit à la multiplication de problèmes liés au stationnement sauvage et à l'émergence de conflits avec le voisinage dans la mesure où les habitants de l'écoquartier garent leurs véhicules dans les quartiers alentours.
- De plus, cet outil ne permet en général pas de proposer une solution durable et inclusive en termes d'accès au logement, tant les coûts d'accès (sociaux ou économiques) sont élevés pour certaines populations.

Les produits de la « ville durable » que sont les écoquartiers se trouvent parfois « précipités » dans les villes du Sud¹⁶¹ posant alors d'autres questions. Dans le monde arabe, des recherches ont montré que si des systèmes de gestion urbaine « durable » prennent pied (gestion de l'eau pluviale à ciel ouvert, études d'impact des implantations immobilières...), les projets sont labellisés « écoquartiers » par leurs promoteurs sans qu'aucun organisme ou critère d'évaluation officiellement stabilisé ne permette d'en assurer l'effective « durabilité ». L'utilisation du terme n'assure donc en rien la qualité du projet en termes de développement

VEYRET, Jacqueline JALTA et Michel HAGNERELLE, *Développements durables : Tous les enjeux en 12 leçons*, Paris, Editions Autrement, 2010.

¹⁶¹ P.-A. BARTHEL, V. CLERC et P. PHILIFERT, « La "ville durable" précipitée dans le monde arabe », *op. cit.* ; Pierre-Arnaud BARTHEL, « L'exportation au Maroc de la « ville durable » à la française », *Métropolitiques*, 2014.

durable. Si le « green-washing¹⁶² » généralisé peut produire des effets positifs en termes d'attractivité urbaine et de commercialisation des logements aux classes moyennes et supérieures, les effets sont bien plus ambigus en terme de durabilité environnementale et sociale. Ailleurs, les « vitrines » telles que la ville verte de Masdar situé à l'est d'Abu Dhabi aux Émirats Arabes Unis, dont l'aménagement a été lancé en 2011. 50 000 habitants sont espérés d'ici à 2030. D'un coût de 15 milliards de dollars, cette ville n'a pu voir le jour que grâce à la manne pétrolière de l'émirat : c'est donc un modèle peu reproductible.

1.2.3. Résilience et risques naturels

La vulnérabilité des espaces urbains (qui peut être mesurée par une série d'indicateurs¹⁶³) constitue un facteur de mobilisation non négligeable des acteurs métropolitains. Elle l'est d'autant plus dans un contexte d'adaptation des métropoles au changement climatique, la fréquence et l'intensité des catastrophes naturelles allant en s'amplifiant. L'enjeu est d'intégrer le changement climatique aux stratégies de développement des villes¹⁶⁴, la gestion des risques et des crises étant actuellement au centre des préoccupations métropolitaines – ce qui est un défi immense dans la mesure où les risques ont tendance à être « récalcitrants » et à échapper aux politiques de prévention¹⁶⁵.

Si ces phénomènes ne concernent pas que les métropoles, elles les intéressent particulièrement dans la mesure où il a été montré que les secteurs les plus densément peuplés et les plus artificialisés sont les plus menacés. À ce titre, la résilience (ou capacité d'adaptation) est devenue un principe d'action singulier pour fabriquer des métropoles durables. D'abord définie comme une propriété systémique (et diffusée comme telle par les organisations internationales), elle signifie l'aptitude de la ville à réagir et à s'adapter aux perturbations associées aux catastrophes naturelles dans le but de retrouver un état proche de la situation de départ¹⁶⁶ ou, selon une

¹⁶² Également appelé éco-blanchiment ou verdissage, il s'agit d'une technique de marketing orienté vers une prise de position écologique

¹⁶³ Rob SWART, Jaume FONS, Willemien GEERTSEMA, Bert VAN HOVE, Mirko GREGOR, Miroslav HAVRANEK, Cor JACOBS, Aleksandra KAZMIERCZAK, Kerstin KRELLBERG, Christian KUHLCHE et Lasse PELTONEN, *Urban Vulnerability Indicators. A joint report of ETC-CCA and ETC-SIA*, European Topic Centre on Climate Change Impacts, Vulnerability and Adaptation, 2012.

¹⁶⁴ United Nations Human Settlements PROGRAMME, *Integrating Climate Change into City Development Strategies (CDS)*, 2015.

¹⁶⁵ Valérie NOVEMBER, Marion PENELAS et Pascal VIOT, *Habiter les territoires à risques*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romanes, 2011.

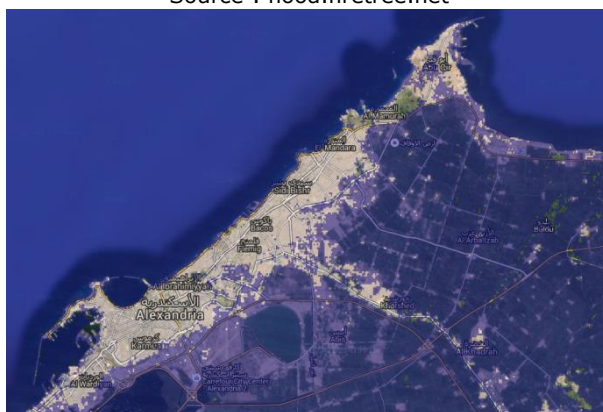
¹⁶⁶ Yvette VEYRET et Bernard CHOCAT, « Les mégapoles face aux risques et aux catastrophes naturelles | La Jaune et la Rouge », *La jaune et la rouge*, 2005, n° 606.

conception qui domine actuellement, à retrouver un équilibre ou à permettre la conservation qualitative de la structure du système¹⁶⁷.

Les risques sont tant hydroclimatiques (tempêtes, canicules, précipitations...) que d'ordre géologiques (tsunamis, séismes, éruptions volcaniques...) et ils sont souvent cumulatifs. On peut en outre noter que la plupart des métropoles actuelles sont des villes littorales, directement menacées par la montée des eaux et fragilisées par la disparition de la couverture végétale. La plupart des régions métropolitaines les plus touchées se trouvent dans les pays du Sud dans lesquelles aux spécificités climatiques se cumulent la rapidité de l'expansion urbaine qui s'est faite souvent sans avoir pu penser l'ensemble des aménagements protecteurs, ne serait-ce qu'un réseau de drainage des eaux de pluie efficace. Mais les villes les plus riches ne sont pas exemptées de ces risques¹⁶⁸.

Impact d'une montée des eaux de un mètre sur la ville d'Alexandrie.

Source : flood.firetree.net



La prévention des risques est extrêmement complexe du fait de la multiplicité des facteurs en jeu (techniques, socio-économiques, psychologiques, politiques, etc.) et l'est d'autant plus dans certaines métropoles dans la mesure où la vulnérabilité est accrue du fait même de la pauvreté alors que les quartiers précaires sont installés dans les espaces les plus soumis à ces risques : le risque est un indicateur des inégalités sociales et des dysfonctionnements socioéconomiques et spatiaux¹⁶⁹. Notons que si les risques concernent tant les métropoles du Sud que celles du Nord, les quartiers centraux et les quartiers informels, la résilience des métropoles et des communautés est bien évidemment fortement

¹⁶⁷ Céline PIERDET, « La résilience comparée de Phnom Penh (Cambodge) et Bangkok (Thaïlande) face aux crises hydrauliques », *Climatologie*, 2012, numéro spécial, p. 83- 108.

¹⁶⁸ Voir par exemple à New-York où les risques d'inondation augmentent : Doyle RICE, « New York City flood risk rising due to climate change », *USA TODAY*, 28/09/2015.; Justin WORLAND, « Why New York City Flood Risk Is On The Rise », *Time*, 2015, 28/09/2015.

¹⁶⁹ Y. VEYRET et B. CHOCAT, « Les mégapoles face aux risques et aux catastrophes naturelles | La Jaune et la Rouge », *op. cit.*

dépendante du profil social des populations concernées par les catastrophes et de la capacité d'investir dans des solutions soutenables.

C'est pourquoi la résilience ne peut être pensée que collectivement, avec les citoyens, pour dégager des solutions réellement viables là où les finances et, souvent, la capacité de coordination font défaut.

Nombre de métropoles ont engagé des actions pour la résilience. À Curitiba, ville côtière du Brésil qui a subi de nombreuses inondations depuis 2008, une étude de vulnérabilité a été menée et a permis l'élaboration d'une carte des risques pour définir les investissements à mener. Un système d'alerte entre la ville et les partenaires fédéraux est actuellement testé. La préservation des marais est aujourd'hui une priorité municipale en ce qu'ils constituent une défense naturelle contre les inondations¹⁷⁰. La préservation des ressources naturelles constitue ainsi une priorité grandissante des politiques municipales des villes vulnérables.

À Melbourne, où les températures augmentent fortement et où les pluies torrentielles sont de plus en plus importantes, la préservation, la restauration et la création de forêts urbaines est de mise¹⁷¹.

Bon nombre de métropoles européennes sont également vulnérables et mettent en place des mesures qui varient d'une ville à l'autre mais dans lesquels on peut repérer quelques actions récurrentes¹⁷² parmi lesquelles la mise en cohérence (à l'échelle de l'agglomération) des dispositifs de protection et de leur gestion (réalisation et amélioration d'ouvrages, mise en sécurité d'infrastructures...) et la redéfinition des chaînes de responsabilité ; la mise en cohérence des mesures d'information, de communication et d'implication de tous les acteurs (avec un renforcement des actions de sensibilisation) ; la réflexion en amont sur les risques combinés et leurs effets induits, qui passe notamment par le financement de programmes de recherche pour élargir les connaissances.

On peut noter à cet égard que des réseaux de villes résilientes proposent et relaient des actions inspirantes en matière de résilience, comme le réseau United Nations Office for Disaster Reduction (UNISDR), le réseau ICLEI – local governments for sustainability ou encore le réseau 100 resilient cities.

Alors que des actions efficaces ont pu être engagées, il faut prêter attention à ce que la notion ne soit pas plaquée dans des contextes nationaux sans que les acteurs locaux ne soient véritablement en mesure de se l'approprier.

¹⁷⁰ COP 21, « 21 Solutions to Protect Our Shared Planet », *op. cit.*

¹⁷¹ B. BARIOL-MATHAIS, *World Summit Climate and Territories Toward The COP21. Inspiring action for urban and regional planning.*, *op. cit.*

¹⁷² Brigitte MAZIERE, « Penser et aménager les agglomérations urbaines : quelques exemples de métropoles européennes », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 2009, vol. 56, n° 4, p. 72-79.

Par ailleurs, l'absence d'intégration des populations les plus vulnérables à la recherche de solutions nuit à leur protection : elles adoptent des comportements dangereux qui peuvent être aggravés par des pratiques inadaptées ne permettant pas d'agir efficacement contre les risques. On peut également noter que c'est bien souvent les enjeux économiques et non sociaux qui dirigent les actions.

Nous ne remettons pas en cause l'importance de prévenir les coûts économiques générés par les catastrophes naturelles (notamment sur les infrastructures), mais mettre l'accent sur l'économie voire penser les actions exclusivement selon des critères économiques fait courir le risque de perdre de vue ce qui doit tout autant donner sens à ces actions : la protection des populations.

-Vulnérabilité sociale, habitat et risques

C'est ici encore la dimension sociale des projets se réclamant de la durabilité qui est interrogée. L'attention aux quartiers précaires et aux populations les plus pauvres doit être de mise. Au Nigéria par exemple, le quartier historique de la ville d'Ibadan est caractérisé par un habitat de mauvaise qualité peu entretenu, occupé majoritairement par des populations disposant de peu de ressources. Dans un contexte d'augmentation des vents et des tempêtes, cette situation de pauvreté et de bâtiments d'habitation détériorés annonce des catastrophes si les institutions ne prennent pas rapidement le problème en charge¹⁷³.

Des métropoles face aux risques : actions engagées et axes à développer

Du fait de l'évolution du climat, d'une déforestation massive ou encore de l'érosion des franges côtières¹⁷⁴, les métropoles côtières doivent faire face à un risque d'inondation accru. Celui-ci se révèle particulièrement fort pour les communautés pauvres, comme à Lagos¹⁷⁵. Les deux métropoles asiatiques de Phnom Penh et Bangkok, métropoles fluviales endiguées, installées sur la plaine d'inondation du fleuve, ne font pas exception et sont particulièrement vulnérables aux crues¹⁷⁶. Les deux pays d'appartenance

¹⁷³ Ibidun O. ADELEKAN, « Vulnerability to wind hazards in the traditional city of Ibadan, Nigeria », *Environment and Urbanization*, 2012, vol. 24, n° 2, p. 597- 617.

¹⁷⁴ Catherine MEUR-FEREC et Valérie MOREL, « L'érosion sur la frange côtière : un exemple de gestion des risques », *Natures Sciences Sociétés*, 2004, vol. 12, n° 3, p. 263- 273.

¹⁷⁵ Ibidun O. ADELEKAN, « Vulnerability of poor urban coastal communities to flooding in Lagos, Nigeria », *Environment and Urbanization*, 2010, vol. 22, n° 2, p. 433- 450.

¹⁷⁶ Céline C. PIERDET, « La résilience comparée de Phnom Penh (Cambodge) et Bangkok (Thaïlande) face aux crises hydrauliques », *op. cit.*

de ces métropoles et les gouvernements locaux ont mis en place des plans de réduction des risques pour augmenter la résilience des villes.

Toutefois, il apparaît que les acteurs ont tendance à éluder le cadre de référence de la résilience qui promeut une approche systémique ; cela conduit à un abandon des notions d'interactions entre acteurs et entre échelons du système, de diversité des acteurs, etc. La résilience est ainsi vidée de son sens, n'est pas territorialisée ni intégrée dans les choix d'aménagement post-catastrophe ce qui limite la portée des actions engagées en son nom.

Le dérèglement climatique expose cruellement les métropoles en croissance très rapide. Le plus grand paradoxe connu est celui de villes d'Afrique subsaharienne qui connaissent des inondations catastrophiques depuis une décennie en raison de l'action combinée de pluies subites, tardives mais diluviennes, de la prolifération d'habitats fragiles installés dans des zones de forte érosion, de l'imperméabilisation des sols et du comblement de l'ensemble des zones d'évacuation naturelles des eaux pluviales. La liste est longue : Ouagadougou, Niamey, Dakar, Accra ont connu des inondations meurtrières à répétition dans des zones où parfois 60% de la population n'a pas de revenus fixe et est soumise à une perte de ressources, de moyens de production et d'usage de leurs équipements (toilettes hors d'usage, maisons inondées). Les cas de malaria, maladies respiratoires et diarrhée augmentent très fortement la vulnérabilité des populations et font prendre tout leur sens à la recherche de modes résilients de consolidation des zones bâties : renforcement mais aussi libération d'espaces ouverts, préservations des zones naturelles fragiles¹⁷⁷...

La métropole de Jakarta est également confrontée aux risques d'inondations. Les actions institutionnelles sont fondées sur un renforcement des moyens de gestion de crise, des délocalisations de population et des campagnes de sensibilisation imposées d'en haut. Ici comme ailleurs, les politiques gagneraient en efficacité si elles misaient sur les capacités des communautés pauvres des quartiers informels précaires, qui sont les populations les plus vulnérables¹⁷⁸. Les approches participatives ne doivent toutefois pas aller de pair avec un désengagement des institutions qui doivent continuer à investir mais davantage en vue de soutenir les initiatives des communautés que pour développer des programmes non ancrés dans la réalité des populations. La coopération

¹⁷⁷ Oumar CISSÉ et Moustapha SÈYE, « Flooding in the suburbs of Dakar: impacts on the assets and adaptation strategies of households or communities », *Environment and Urbanization*, 2015.

¹⁷⁸ Pauline TEXIER, Monique FORT et Franck LAVIGNE, « Réduction des risques d'inondation à Jakarta : de la nécessaire intégration d'une approche sociale et communautaire dans la réduction des risques de catastrophe », *Bulletin de l'Association de géographes français*, 2010, vol. 4, p. 551 - 570.

entre ces différents échelons constitue une piste intéressante pour améliorer la résilience.

À Khulnâ (Bangladesh) par exemple, autre métropole vulnérable, il a été montré que la capacité d'adaptation des villes dépend de leur capacité à reconnaître, donner de la valeur et prendre en compte les pratiques adaptatives des communautés les plus pauvres et notamment celles qui vivent dans les quartiers populaires autoproduits¹⁷⁹.

Dans ces métropoles comme dans d'autres, les politiques affichant des objectifs de résilience peuvent conduire à l'exclusion des populations vulnérables, notamment par le biais de délocalisations abusives de populations précaires installées dans des zones à risque. À Istanbul par exemple, le fort risque sismique a été en partie instrumentalisé par les aménageurs pour permettre l'éradication de quartiers populaires¹⁸⁰.

La qualité de la prévention est également extrêmement liée à la compétence des gestionnaires en charge de répondre à ces enjeux ainsi qu'à la nature de la gouvernance en place, parfois totalement minée par l'affairisme, le clientélisme ou la corruption.

Naples : l'enjeu du contrôle du foncier

Le cas de Naples est intéressant avec sa « zone rouge » d'habitat associée au risque d'éruption du Vésuve face auquel nul ne prend de mesures coercitives. Seule l'autorité de protection du parc naturel du Vésuve dans lequel ces habitations sont tout ou partie installées¹⁸¹ parvient à faire un tant soit peu respecter l'interdiction de construire. Celle-ci est en effet mise à mal par le contrôle total du marché foncier par la *Camorra*, la mafia locale et les soupçons de prise d'intérêt par les municipalités qui ont presque toutes été démisées par le gouvernement italien. Mais le cumul des illégalismes amène un autre trouble beaucoup plus large : l'utilisation répétée par la Camorra puis le gouvernement Berlusconi des enfouissements sauvages de déchets notamment toxiques, générant un taux de morbidité par cancer beaucoup plus élevé que dans le reste du pays. L'appellation de « triangle de la mort » autour de la région du Vésuve

¹⁷⁹ Afroza PARVIN, Alam ASHRAFUL et Rumana ASAD, « Climate Change Impact and Adaptation in Urban Informal Settlements in Khulna: A Built Environmental Perspective ».

¹⁸⁰ Voir notamment :

- Sylviane TABARLY, *Mégapoles et risques en milieu urbain. L'exemple d'Istanbul*, <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/transv/Risque/RisqueDoc6.htm>, consulté le 10 novembre 2015.

- Claire LABOREY et Marc EVREUX, *Mainmise sur les villes*, Arte France, Chamaerops Productions, 2015.

¹⁸¹ Fabrizio MACCAGLIA et Sylviane TABARLY, *Gouvernance territoriale et gestion des déchets : l'exemple de la Campanie (Italie)*, <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/transv/DevDur/DevdurDoc8.htm>, consulté le 7 janvier 2016.

n'est ainsi aucunement liée au risque naturel mais bien le produit d'un illégalisme qui rapporte beaucoup : le trafic de déchets.

La résilience des métropoles et leur capacité à s'adapter au changement climatique dépend d'un engagement politique fort mais également d'un ensemble de facteurs institutionnels, stratégiques et sociaux¹⁸².

Par ailleurs, pour œuvrer à l'atténuation du changement climatique, il convient de trouver une complémentarité entre des mesures de structuration de l'espace urbain et des mesures concernant les comportements individuels¹⁸³, sans oublier pour autant le poids des grandes entreprises dans cette transition. Étant donné le poids des enjeux économiques et financiers revêtus par les villes, le contrôle et la vigilance citoyenne s'avèrent être des conditions sine qua non d'un fonctionnement efficace des systèmes de résilience locaux mis en place par les pouvoirs publics.

2. VERS LA PROMOTION DE LA DIGNITE HUMAINE DANS LES METROPOLES

On l'a vu, le dérèglement climatique pose des défis d'une ampleur inégalée aux pouvoirs publics. L'innovation technique ne peut en aucun cas suffire, sa « prise » dans la société suppose véritablement de l'ancrer à la revendication croissante de justice spatiale et de justice sociale dans les métropoles et territoires urbanisés. Né dans les années 1980 aux États-Unis, le mouvement de la justice environnementale pose bien aujourd'hui les limites de la gestion centralisée, descendante et inégalitaire des risques climatiques qui presque tous aboutissent à pénaliser les populations les plus mal armées à la ville alors que les modes de gestion des aménagements urbains ont précisément renforcé les discriminations en installant par

¹⁸² Voir à ce sujet :

- AFD, « Adaptation au changement climatique dans les villes: quelles conditions de succès? », *Question de développement*, 2014, n° 18.-

- A. TAYLOR, A. CARTWRIGHT et C. SUTHERLAND, « Institutional Pathways for Local Climate Adaptation: A Comparison of Three South African Municipalities », *Focales*, AFD, 2014, n° 18.-

- Claire LAUNAY et Emma O'RIORDAN, *Sistematizacion de experiencias sobre mitigacion y adaptacion al cambio climatico en once ciudades de Colombia. Analisis transversal*, Paris, Institut de recherche et de débat sur la gouvernance, 2013.

- David DODMAN, Katarina SOLTESOVA, David SATTERTHWAITE et Cecilia TACOLI, *Understanding the Assessment and Reduction of Vulnerability to Climate Change in African Cities. A Focus on Low-Income and Informal Settlements*, International Institute for Environment and Development, AFD, 2015.

-Au "Nord", le cas de l'Angleterre : Stéphanie BEUCHER, « La gestion des inondations en Angleterre : la mise en place d'un système efficace de gouvernance du risque? », *L'Information géographique*, 2008, vol. 72, n° 4, p. 27- 43.

¹⁸³ Voir à ce sujet : AFD, « Villes et atténuation du changement climatique », 2015, n° 21.

exemple les établissements les plus polluants dans les quartiers marginalisés¹⁸⁴.

Face aux limites et diverses critiques adressées à la durabilité telle qu'elle est majoritairement entendue dans le monde contemporain, un projet alternatif a pris de l'ampleur en Amérique latine, celui du *buen vivir* (bien-vivre), qui tente de s'écarter du paradigme du développement et de s'approcher d'un nouvel horizon. Les principes mobilisateurs énoncés par cette notion rejoignent à bien des égards la notion de justice spatiale et aident à penser les dimensions d'inclusion sociale et de citoyenneté comme facettes incontournables d'une approche globale de la durabilité.

Le « buen vivir »¹⁸⁵

Il s'agit d'un discours alternatif au discours du développement qui « réactive les impératifs sociaux et écologiques qui avaient amorcé le discours du développement durable il y a vingt-cinq ans ». Ce concept remet en cause le modèle de la croissance et propose de répondre aux biais et de dépasser les limites du développement durable en se fondant sur des droits sociaux, économiques et environnementaux. Il remet ce faisant en cause le système économique capitaliste en s'affirmant « comme un discours critique de l'idéologie du progrès, de la rationalisation et de l'universalisme propres à la modernité européenne ». Ainsi, le marché et l'État doivent être repensés et soumis à des réglementations compatibles avec les besoins sociaux et écologiques actuels. Le « buen vivir » est envisagé comme une « occasion de construire une autre société basée sur la coexistence des êtres humains avec la nature¹⁸⁶, dans la diversité et l'harmonie, à partir de la reconnaissance des différentes valeurs culturelles présentes dans chaque pays et dans le monde » ; « Il vise à la satisfaction des nécessités des personnes, à l'abolition des formes de discrimination et d'exploitation et à une forme de vie harmonieuse, un équilibre entre les êtres humains et la Nature ». Dans certains pays comme l'Équateur et la Bolivie les droits au bien-vivre sont des droits constitutionnels.

¹⁸⁴ Sophie MOREAU et Yvette VEYRET, « Comprendre et construire la justice environnementale », *Annales de géographie*, 2009, vol. 665-666, n° 1, p. 35- 60.

¹⁸⁵ Références principales :

- J. VANHULST et A. E. BELING, « Buen vivir et développement durable », *op. cit.*
- Christophe AGUITON et Hélène CABIOC'H, « Quand la justice climatique remet en cause la modernité occidentale », *Mouvements*, 2010, n° 63, n° 3, p. 64- 70.
- Fernando HUANACUNI MAMANI, *Buen Vivir / Vivir Bien. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas.*, Lima, Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas, 2010.
- Alberto ACOSTA et Esperanza MARTINEZ (dir.), *El Buen Vivir-una Via Para El Desarrollo*, Quito, Abya-Yala, 2009.
- Ivonne FARAH et Luciano VASAPOLLO (dir.), *Vivir bien: ¿Paradigma no capitalista?*, La Paz, CIDES - UMSA, 2011.

¹⁸⁶ Il s'inscrit donc dans une vision occidentale ou judéo-chrétienne dans laquelle la nature est traditionnellement à domestiquer (ce qui est à distinguer d'une vision orientale)

Les voies qu'ouvre ce principe permettent d'insister sur l'importance d'une approche centrée sur la promotion de droits humains, la préservation de la dignité humaine dans les métropoles, et la non-ignorance de la « justice climatique » qui peut remettre en cause la modernité occidentale¹⁸⁷. On peut également rapprocher ce mouvement de celui de la « transition¹⁸⁸ », appliqué au contexte urbain en particulier via le « Transition Network » qui réunit des villes qui cherchent à inventer des modes de vie moins dépendants au pétrole¹⁸⁹. De plus, en Équateur ou en Bolivie, les objectifs et principes des plans d'aménagement métropolitains, définis en fonction d'une recherche du « buen vivir » en ville, peuvent constituer autant de pistes sur la manière dont cette notion peut servir l'avènement d'une métropole juste.

Le plan de développement local de Quito (Équateur) 2012-2022

L'ambition du plan est de définir des instruments de planification qui permettent de donner corps aux principes philosophiques du buen vivir. Ils s'inscrivent dans un processus participatif et un large dialogue avec les citoyens. Le plan doit permettre de rendre effectif la notion de ville juste et solidaire à travers plusieurs principes : l'équité territoriale (accès universel aux services publics, lutte contre la fragmentation urbaine, décentralisation des équipements, promotion d'un habitat de qualité) et sociale (équité de genre, ethnique et générationnelle) ; la solidarité (redistribution des ressources, lutte contre l'exclusion, satisfaction des besoins basiques) ; la durabilité environnementale (prévention des risques naturels, conservation du patrimoine naturel et des ressources comme l'eau et le sol, amélioration de la qualité de l'air, réduction de l'empreinte écologique de la métropole) ; la participation (promotion d'espace de concertation mais aussi de l'autogestion et de l'organisation communautaire) ; la diversité (reconnue comme un droit pour tous ; absence d'ambition d'assimilation, d'éducation ou de « civilisation » des habitants). Le plan entend ainsi en outre prioriser la promotion d'espaces publics en tant que lieu de rencontre et de « vivre ensemble » (convivencia) pacifique et solidaire, éviter la spéculation foncière et garantir un usage durable et démocratique du sol.

La Charte de Medellín¹⁹⁰

¹⁸⁷ C. AGUITON et H. CABIOC'H, « Quand la justice climatique remet en cause la modernité occidentale », *op. cit.*

¹⁸⁸ Simon COTTIN-MARX, Fabrice FLIPO et Antoine LAGNEAU (dir.), « La transition, une utopie concrète ? »

¹⁸⁹ A. KRAUZ, « Les villes en transition, l'ambition d'une alternative urbaine », *op. cit.*

¹⁹⁰ ISVIMED, *La charte de Medellín. Sur l'avenir humain des villes du monde*, Instituto Social de Vivienda y Hábitat Alcaldía de Medellín - Isvimed., 2014.

La Charte de Medellin propose une série de valeurs et d'axes de travail pour promouvoir des « villes pour la vie », « tissus urbains qui construisent, enrichissent et rendent agréable la vie de ses habitants ». Elle s'appuie sur des principes d'équité, d'interdépendance, de non-violence, d'innovation, de participation et de transparence, d'intégrité, de pluralité, de durabilité, de droits, de la réparation et de continuité. La charte place au cœur la philosophie issue du *buen vivir* et propose notamment : une culture du vivre solidairement ; la remise en question du progrès illimité ; la sauvegarde de l'État de droit et de l'État social ; la primauté de l'intérêt général sur l'intérêt privé et la constitution de communautés plus solidaires et compréhensives ; une conscience écologique élargie. La charte propose une gouvernance qui s'appuie sur les idées de coresponsabilité, de justice, de transparence et d'égalité et propose de faire de l'éducation un pilier du bien vivre (« Il faut faire des villes des espaces d'éducation qui incitent ses habitants à la penser et à proposer des modes de vie créatifs ouverts à des nouvelles conquêtes culturelles » ; « L'éducation doit surpasser la simple instruction opérative pour provoquer l'apparition de sentiments, de raison et de compréhension, elle doit convertir la connaissance en patrimoine humain qui encourage la vie et le désir de savoir ; elle ne doit pas s'épuiser en systèmes de science, technologie, innovations et patentes, mais doit être une source de sérénité qui favorise de nouvelles formes de communauté »). Elle souhaite également lutter contre l'« aveuglement [qui] nous conduit à penser que qui gouverne ni n'aime ni ne souffre, qui pense ne produit pas, qui gère ne peut créer », vision qui conduit à croire que « les rôles de gouvernant et gouverné sont excluants, que la citoyenneté ne s'exerce que dans le droit de vote, que gouverner se réduit à s'approprier ou exproprier, que l'espace public n'est à personne, et que la ville est étrangère, je n'ai donc pas de responsabilité quant à sa vie, et qu'enfin la cité est ciment et la campagne nature ouverte ». La ville est à l'inverse à envisager comme « un foyer collectif ». Pour cela il convient d'informer, de discuter (générer les conditions du débat), de créer (produire continuellement des propositions). En outre, la charte promeut l'art dans la ville (l'art étant une manière de partager des expériences de vie et de faire communauté), envisage le transport et la mobilité comme des instruments de démocratisation et d'équité et soutient un développement économique équitable, qui avance sur le chemin de la compétitivité sans augmenter la fracture sociale.



Pour mettre en œuvre ces principes (et d'autres), la ville a notamment modernisé son principal outil d'aménagement, le *Plan de Ordenamiento Territorial*, selon le concept de « villes pour la vie » ; organisé le réajustement de la participation du secteur privé à l'actualisation du plan via les plus-values immobilières ; mis en place une taxe annuelle sur la propriété des biens immobiliers ; poursuivi la réalisation de plans partiels pour la création de logements et d'espaces publics ; établi des pactes sociaux pour la construction sociale de villes durables et du vivre bien.

La recherche du *buen vivir*, en tant que principe de justice, peut aider à s'orienter vers une « durabilité forte », qui « reconnaît l'importance des solutions techniques et de la valorisation économique, tout en constatant que d'autres comportements sont nécessaires pour garantir la durabilité » ; ou encore vers une « durabilité très forte », qui, dans une critique substantielle du progrès, « promeut des changements majeurs à tous points de vue », « défend une valorisation plurielle de la Nature, dont le Capital naturel n'est qu'une forme¹⁹¹ » (valeurs écologiques, esthétiques, religieuses, culturelles, etc.). Dans ces approches, la croissance économique cesse d'être l'objectif de base : c'est sur la qualité de vie des personnes que l'accent est mis.

L'idée n'est pas ici de prôner le remplacement des politiques actuelles de durabilité par d'autres orientées par le *buen vivir*. On souhaite plutôt s'inspirer de la manière dont le « *buen vivir* » invite à repenser la société dans laquelle nous vivons. La proposition est en particulier d'envisager les principes promus par la philosophie du « *buen vivir* » comme un moyen de remettre au cœur des actions métropolitaines la question de la durabilité sociale. On peut aussi envisager cette proposition sous un angle avec lequel d'aucuns seront plus familiers : si l'on songe aux trois piliers du concept de

¹⁹¹ E. GUDYNAS, « Développement, droits de la Nature et Bien Vivre », *op. cit.*

« développement durable », l'objectif défendu ici est de ne plus mettre de côté, voire d'oublier le volet « social » au profit du volet « environnemental » ou « économique » pour retrouver une approche holistique réfléchie d'abord en fonction de l'humain.

Les droits humains à défendre ou promouvoir dans cette optique sont multiples. On peut nommer entre autre : le droit à la terre, le droit au logement, le droit aux services de base, le droit à la mobilité, le droit aux espaces publics, le droit à l'alimentation¹⁹², le droit à la culture ou encore le droit à la mémoire. Ces deux dernières dimensions, le droit à la culture et le droit à la mémoire, s'avèrent d'autant plus nécessaires à prendre en compte que les métropoles, sous l'effet des migrations internes, sont aujourd'hui bien souvent devenues le lieu d'accueil de la diversité sociale et culturelle de leur pays d'appartenance.

Alors que se posent avec acuité, dans les métropoles, des problématiques d'inégalités entre groupes sociaux et, plus spécifiquement, de mise à l'écart et de stigmatisation des plus pauvres ou de groupes en fonction de leur appartenance ethnique ou religieuse, le respect et la valorisation de la citoyenneté multiculturelle, au cœur des principes du buen vivir, est à prendre en compte. Le respect du droit des minorités culturelles, ethniques, sexuelles constitue l'un des plus grands défis pour la démocratie métropolitaine. Au nom du respect de l'individu¹⁹³, la reconnaissance de l'identité culturelle dans les politiques et projets métropolitains fait alors partie des étapes à ne pas oublier sur le chemin vers la justice spatiale et sociale.

L'ensemble de ces droits peut être revendiqué et est à revendiquer à l'échelle de la métropole. Toutefois, il convient d'avoir présent à l'esprit le fait que tous les droits dont il est question sont loin de se jouer à la seule échelle de la métropole mais sont à travailler à d'autres niveaux – autres niveaux sur lesquels des ONG, des associations comme CGLU et des organisations internationales peuvent jouer un rôle. L'ensemble de ces droits peut en outre être regroupé sous l'étiquette de « droits à la citoyenneté » qui accordent un rôle primordial à la dignité humaine, la non-discrimination et le respect de la diversité culturelle, en accord avec l'esprit du concept originel de « buen vivir ». Il ne s'agit pas uniquement de droits

¹⁹² A ce sujet, on peut réfléchir aux questions d'agriculture urbaine et de sécurité alimentaire. Voir notamment :
- Stefan REYBURN, « Les défis et les perspectives de l'agriculture urbaine », *Environnement Urbain*, 2012, vol. 6, p. III - VI.-
- Eric DUCHEMIN (dir.), *Agriculture urbaine: aménager et nourrir la ville*, Montréal, Vertigo, 2013.

¹⁹³ Catherine AUDARD, « L'idée de citoyenneté multiculturelle et la politique de la reconnaissance », *Rue Descartes*, 2002, vol. 37, n° 3, p. 19- 30.

matériels ; tous recouvrent une dimension politique qu'il convient de ne pas mettre de côté et qui renvoie à la notion de citoyenneté urbaine.

La démocratisation d'une partie des États du monde et la montée en force des collectifs d'habitants d'un monde urbain exposés de façon frontale à la fois aux opportunités de la ville et aux inégalités croissantes ont généré un sens renouvelé des « droits » auquel il convient de prêter la plus grande attention. Ainsi le succès et la diffusion du concept de « droit à la ville » dans de nombreux mouvements sociaux relaie une revendication moins visible mais néanmoins puissante de demande de justice. Celle-ci passe dans de nombreuses métropoles par le recours aux droits légaux qui étaient souvent considérés comme réservés aux puissants. Les actions individuelles sont rendues possibles par des appuis collectifs voire internationaux, des soutiens légaux, qu'il s'agisse de faire reconnaître des propriétés ou des droits au maintien sur place dans des projets urbains¹⁹⁴.

Si l'espace de revendication citoyen des classes moyennes dans la globalisation passe beaucoup par les espaces publics comme l'a montré l'occupation du parc Gezi à Istanbul, celui des couches populaires s'exprime davantage dans de nouvelles formes d'expression au sein même des espaces périphériques, dans la vie quotidienne, les formes de production. Le travail sur la reconnaissance de la diversité citadine passe par l'acceptation de l'égale dignité des formes d'occupation du sol et de la ville qui sont souvent des substituts à une carence des pouvoirs publics. Face à l'absence d'équipements sociaux, la ville de Rome s'est remplie de « Centres sociaux autogérés » qui ont un rôle évident d'accueil et d'insertion de populations précaires ; les favelas de Rio de Janeiro donnent également l'exemple avec les clubs de danse, l'expressivité du carnaval ou encore l'auto-organisation face aux cartels de la drogue ou à la prévention communautaire de la violence dans les townships et autres quartiers populaires des villes d'Amérique latine¹⁹⁵. L'ensemble des favelas regroupées au sein d'une coordination contre la coupe du monde a montré que la recension des violations des droits humains n'était pas l'apanage des grandes ONG internationales comme Amnesty.

Pour appréhender quelques enjeux relatifs à ces droits dans l'optique de mettre au cœur des pratiques la durabilité sociale, on examinera deux de ces droits : le droit à la terre et le droit au logement. Par ce biais, d'autres

¹⁹⁴ James HOLSTON, « Insurgent citizenship of global urban peripheries », *City and Society*, 2009, vol. 21, n° 2, p. 245-267.

¹⁹⁵ Kosta MATHEY, Silvia MATUK et Caroline MOSER (dir.), *Community-Based Urban Violence Prevention: Innovative Approaches in Africa, Latin America, Asia and the Arab Region*, Bielefeld, Transcript Verlag, 2015.

droits mentionnés seront abordés. Note approche converge d'ailleurs avec celle d'autres travaux préparatoires à la conférence onusienne Habitat III¹⁹⁶ d'octobre 2016 qui mentionnent l'importance d'un droit ancré dans la fonction sociale du sol et de la propriété.

2.1. Le droit à la terre

La question du droit à la terre invite à travailler entre autres les questions d'exclusion sociale, de discrimination (genre notamment) et d'inégalités sociales liées à l'utilisation du sol. Il s'agit ici de revenir à l'un des fondements du droit à être en ville et à habiter qui est l'accès au sol, pièce maîtresse du logement dans la plupart des villes à urbanisation récente. Par ailleurs cette appellation de « droit à la terre » recouvre l'idée de contrôler davantage les transactions foncières en soustrayant toute une partie des terrains urbains du jeu du marché. La promotion et le développement de véritables politiques de contrôle du foncier deviennent un impératif dans toutes les métropoles qui connaissent un mouvement d'augmentation considérable des prix du foncier liée à une concentration des terres au fur et à mesure du processus de peuplement. Ceci est renforcé par la pression sur les terres notamment agricoles, du fait de l'urbanisation mais aussi de l'investissement massif par des États, groupes agro-industriels et groupes financiers, qui pour la seule Afrique ont concerné 56 millions d'hectares en 2008¹⁹⁷.

Ce problème est le premier facteur de coût excessif du logement et par conséquent pénalise la plupart des citoyens des grandes métropoles, il entrave la production de logement social bon marché comme de logements privés accessibles. Enfin, les conséquences sont encore plus sérieuses dans les pays où les politiques de logement abordables ne sont pas pensées pour donner satisfaction aux millions de citoyens pauvres qui de fait habitent, selon Onu-Habitat, pour plus de 2/3 des pays en développement sur du foncier sans titre.

-la quête de foncier bon marché, enjeu socio-politique majeur

Dans de nombreuses villes, la quête d'un logement équivaut à chercher une parcelle pour s'installer. Relativement aisé dans les années 1960-1970, dans les premières phases d'urbanisation des métropoles les plus dynamiques sur le plan démographique, ce mouvement d'installation résidentielle s'est singulièrement compliqué depuis une vingtaine d'années

¹⁹⁶ Alexandre Apsan Frediani et Rafaella Sivas Lima, « Habitat III National Reporting processes : locating the right to the city and the rôle of civil society » (University College London, 2015).

¹⁹⁷ Alain DURAND-LASSERVE et Etienne LE ROY, *La situation foncière en Afrique à l'horizon 2050*, AFD, 2012.

et fait obstacle à l'accès au logement dans des situations de carence de la production bon marché. Dans certaines métropoles à croissance urbaine rapide, le développement considérable de l'habitat non-réglementaire s'est produit en parallèle d'un processus de libéralisation et de marchandisation du foncier (bien que ce processus ait pu commencer plus tôt, comme au Caire où les quartiers non-réglementaires se sont développés à partir des années 1960).

À Abidjan, pour commencer, la société d'État d'aménagement des terrains urbains a été supprimée et s'est alors organisée une « ruée vers les réserves foncières disponibles » sur fond de conflit de compétences entre échelon municipal et départemental. Ce dernier est soupçonné de tentatives d'accaparement foncier et accusé de déverser sur les communes périphériques tous les aménagements métropolitains qu'elles ne peuvent par ailleurs pas financer. En outre, les propriétaires coutumiers se sont organisés et gèrent la plupart des processus de lotissement là où dans les années 1960-1970 l'installation en ville se faisait par l'échange de sommes symboliques ou, comme dans beaucoup de pays africains, en échange de noix de cola. Ce pouvoir sur le foncier est conforté par les conseils villageois de gestion foncière créés par la loi foncière de 1999 qui attestent de l'identité de l'acheteur et du vendeur ainsi que de la conformité du montant des transactions. Enfin, des agences foncières et des sociétés immobilières de droit privé souvent liées aux propriétaires coutumiers sont également très présentes sur ces marchés¹⁹⁸.

Dans des métropoles plus grandes, plus mondialisées, les obstacles à l'accès des ménages à une parcelle à bâtir tiennent beaucoup à l'accaparement foncier qui accompagne le processus de densification et d'expansion urbaine continue. Si par exemple au Caire les parcelles en invasion (sur terrains publics délaissés) n'avaient pas de valeur d'échange dans les années 1980 ou étaient encore transmises pour un montant symbolique, les mêmes parcelles sont aujourd'hui monnayées à des prix qui sont à peine inférieurs à ceux de terrains lotis et équipés, sans que les occupants n'aient la moindre sécurité d'occupation. L'armée est le principal acteur de la concentration foncière dans cette ville où les élites proches du pouvoir ont compris l'intérêt de mettre la main sur du foncier non revendiqué par des instances légitimes. Des opérateurs privés clandestins se sont également organisés pour marchander le foncier, même les filières les plus populaires, ce qui explique les phénomènes de verticalisation extrêmement rapides destinés à amortir le coût du terrain et attirer une

¹⁹⁸ Alphonse YAPI-DIAHOU, Emile BROU-KOFFI et Adjoba-Marthe KOFFI-DIDIA, « La production du sol à Abidjan : du monopole d'Etat au règne du privé », in Jean-Louis CHALEARD (dir.), *Métropoles aux Suds. Le défi des périphéries ?*, Paris, Karthala, 2014, p. 385-396.

clientèle assoiffée de placements (petits ou gros) dans le logement¹⁹⁹. À n'en pas douter, ces changements radicaux dans les opportunités d'accès au foncier bon marché influencent directement les statuts d'occupation et partant, les types de sécurisation foncière.

Le droit à la terre ou droit au sol fait partie des revendications de nombreux mouvements sociaux qui concernent tant les paysans de zones rurales ou péri-urbaines dans des pays concernés par des expropriations que des urbains à proprement parler. Mais d'une certaine façon cette revendication brouille les frontières de plus en plus arbitraires entre ville et campagne pour souligner une double demande sociale : celle du droit d'accès d'un côté, celle du droit à se maintenir dans les lieux de l'autre. Cette double demande s'ancre sur le constat très contemporain de politiques foncières parfois inconsistantes pour les plus démunis ou agressives voire violentes dans le cas de projets urbains guidés par des objectifs élitistes.

Prévenir les discriminations et la pluralité des modes de sécurisation foncière

Si le droit d'accès au sol concerne un nombre considérable de citoyens mal logés ou privés de sécurité foncière, nous devons insister sur l'importance de prévenir les nombreuses discriminations sur les marchés fonciers et dans les droits de transmission. En particulier, dans bien des pays, les femmes n'ont pas un droit égal à l'héritage et sont donc grandement fragilisées en cas de veuvage ou de divorce. L'illégalité du *slum* les conduit par ailleurs à une absence de protection sociale et familiale et à une recrudescence de la violence à leur égard²⁰⁰. Les populations autochtones qui sont les premières à être privées de la reconnaissance de leur droit à la sécurité foncière voire du droit à s'installer en ville et fournissent le plus large contingent de sans-abri, dans les villes latino-américaines ou asiatiques. De manière générale il est primordial de renverser la vision commune du droit de propriété individuel comme norme universelle et de rendre aux communautés indigènes leur droit à occuper à partir de droits collectifs ou communautaires. Au Bénin²⁰¹ comme en Jordanie (Amman), les populations bédouines revendiquent le sol péri-urbain semi-désertique comme relevant

¹⁹⁹ Agnès DEBOULET, « Secure land tenure? Stakes and contradictions of land titling and upgrading policies in the global Middle east and Egypt », in Myriam ABABSA, Baudouin DUPRET et Eric DENIS (dir.), *Popular Housing and Urban Land Tenure in the Middle East: Case Studies from Egypt, Syria, Jordan, Lebanon, and Turkey*, The American University in Cairo Press, 2012, p. 203-226.

²⁰⁰ Ayona DATTA, Peter HOPKINS et Dr Rachel PAIN, *The Illegal City: Space, Law and Gender in a Delhi Squatter Settlement*, New edition., Ashgate Publishing Limited, 2012.

²⁰¹ Philippe Lavigne DELVILLE, « La reforme fonciere rurale au Benin », *Revue française de science politique*, 2010, vol. 60, n° 3, p. 467-491.

d'un droit de pâture et d'élevage collectif. Elles mettent en exergue leurs revendications collectives contre la définition en tant que domaine de l'État niant leur présence²⁰². L'est de Amman était le lieu du plus grand nombre de transactions foncières, ce qui donnait lieu à une variété d'arrangements plus ou moins reconnus, là où les standards très généreux de lotissement – obligeant à laisser la majeure partie des lots non bâtie – ne permettent pas aux classes populaires de s'installer. La sécurité foncière passe en pratique par une multiplicité de droits intermédiaires, de formes de légitimité populaire que des législations antérieures ont souvent promu et qui sont tombées en désuétude : ainsi des droits d'usufruit, de la possibilité de louer la terre à la collectivité locale ou la reconnaissance de l'occupation collective. La sécurité foncière est l'un des enjeux majeurs de la plupart des métropoles du monde et de nombreuses études et revendications ont montré qu'elle ne passait pas nécessairement par la délivrance de titres de propriété mais par la reconnaissance de droits d'occupation.

2.1.1. Régularisation ou légalisation ?

Dans certaines métropoles, les gouvernances en place n'ont jamais permis d'aboutir à la mise en place effective d'une légalisation pourtant promise dans des projets pilotés par les bailleurs internationaux. Ainsi le quartier millionnaire de Manshiyet Nasser au Caire connaît-il un échec des programmes de titrisation mis en place avec la coopération allemande, régulièrement bloqués par le gouvernorat. Lorsqu'elle dépasse les lourdeurs bureaucratiques et les freins liés à la concurrence des institutions publiques pour la privatisation des terrains – à Ouagadougou, ou Bamako ou encore à Mumbai où les mafias foncières sont soutenues par des instances locales – la légalisation par le droit de propriété (individuelle) n'est pas capable de contenir la diversité des demandes et des revendications de populations qui souvent se considèrent comme ayant préexisté à l'État ou à la mairie. De nombreux auteurs et professionnels considèrent depuis la fin des années 1990 que la légalisation par reconnaissance de droits de propriété contredit la demande d'inclusion. Elle génère une exclusion par les prix, elle marginalise les ménages ou les quartiers qui n'ont pas bénéficié de cette légalisation²⁰³ et tous ceux qui sont dans les zones grises de la propriété. Il faut sortir de ces logiques postcoloniales caractérisées par un « dualisme juridique entre les espaces régis par le droit écrit et les autres »²⁰⁴.

²⁰² Omar RAZZAZ, *Why and how property matters to planning*, American University in Beirut, 2014.

²⁰³ Jean-François TRIBILLON, « Rendre plus surs les droits fonciers urbains populaires en Afrique de l'ouest en leur donnant forme juridique mais aussi dans le même temps en leur donnant forme urbaine », Montréal, 2012.

²⁰⁴ Philippe Lavigne DELVILLE et Alain DURAND-LASSERVE, *Gouvernance des droits et sécurisation des droits dans les pays du sud. Live blanc des acteurs français de la coopération*, AFD, 2009.

Deux pays se caractérisent par une politique de régularisation donnant droit à de la « titrisation » à une vaste échelle : le Pérou et le Brésil (plus d'un million de titres distribués). Dans le premier, le coût d'accès n'a pas été élevé en revanche la légalisation n'a tenu aucun compte de l'intégration socio-spatiale des habitations alors qu'au Brésil dans certains cas des municipalités ont promu une réhabilitation en parallèle. Ceci dit aucune des deux politiques ne s'est vraiment adossée sur le système complexe de cadastre et de délivrance de permis de construire, ni sur une gestion réelle des terrains publics vacants²⁰⁵.

La régularisation a prouvé qu'elle était plus efficace et équitable que la stricte légalisation. Ainsi, la complexité de la question foncière rend-t-elle nécessaire la mise en place d'instances de gouvernance comprenant l'ensemble des parties prenantes et une réflexion stratégique pour ne pas isoler les éléments de politiques urbaines. En effet, les effets en chaîne des interventions sur le foncier sont évidents tant la terre est au fondement de l'urbanisation. La dimension systémique du foncier doit donc être prise très au sérieux de façon à éviter des effets de ségrégation spatiales et sociales renforcés par le marché local recomposé, les forces globales du marché, ou les instances étatiques en compétition pour le sol, les autorités (locales ou parfois l'Etat) étant parfois eux-mêmes producteurs d'illégalismes, ainsi de la conversion de terres agricoles ou de milliers d'hectares de forêts domaniales, d'occupation sans titre de terrains par des résidences fermées²⁰⁶. Lorsque la légalisation est malaisée ou excluante, il vaut mieux promouvoir la régularisation de fait. Dans certains programmes de restructuration, celle-ci est conférée par la présence d'infrastructures mais aussi différents modalités hybrides de reconnaissance : par les services des impôts locaux (Damas) par un « droit foncier populaire » basé sur la « légitimité foncière » issue de la reconnaissance par les voisins, les pairs, les co-villageois de normes d'occupation acceptables (Amman avec les contrats basés sur des accords oraux, *hujja*²⁰⁷). Ceci implique de valider l'existence de groupements sociaux qui, de fait, font la ville au jour le jour, et de les doter d'une représentation politique.

-demande de justice et droit au maintien

²⁰⁵ Edesio FERNANDES, *Regularization of informal settlements in latin america*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

²⁰⁶ Jean-François PÉROUSE, « Mülk Allahindir (this house is God's property's). Legitimizing land ownership in the suburbs of Istanbul », in Myriam ABABSA, Baudouin DUPRET et Eric DENIS (dir.), *Popular Housing and Urban Land Tenure in the Middle East: Case Studies from Egypt, Syria, Jordan, Lebanon, and Turkey*, The American University in Cairo Press, 2012, p. 283-302.

²⁰⁷ Myriam ABABSA, « Public policies towards informal settlements in Jordan », in Myriam ABABSA, Baudouin DUPRET et Eric DENIS (dir.), *Popular Housing and Urban Land Tenure in the Middle East: Case Studies from Egypt, Syria, Jordan, Lebanon, and Turkey*, The American University in Cairo Press, 2012, p. 259-283. ; à propos de la reconnaissance orale de droits d'occupation en milieu rural africain, Voir les travaux de P. Laville-Delvigne.

La demande de justice émane de toutes les parties malmenées par des politiques foncières libérales, qui se donnent très rarement les moyens d'une municipalisation même partielle du sol tout en ouvrant largement le jeu de l'accaparement aux mieux dotés et au capital financier et autres affairismes. Le foncier, devenu un placement est aussi le lieu de l'exclusion. Ainsi, non seulement les populations pauvres et une partie des classes moyennes ne trouvent pas à se loger dignement, doivent recourir à des formes toujours plus risquées et périphériques d'occupation, mais sont sujets à une forte suroccupation des logements voire à un surpeuplement des quartiers en raison de l'inégalité de la répartition foncière. Ainsi à Mumbai, plus de la moitié de la population, les habitants des slums, se loge sur 5% du territoire tandis que certaines grandes familles accaparent des milliers d'hectares. Une réforme foncière d'envergure serait nécessaire mais requerrait aussi une alliance politique différente.

Le droit au maintien sur place est une autre facette du droit à la terre. Dans un monde urbain de plus en plus compétitif, il devient très fréquent que le lieu d'habitation soit soumis à des politiques d'éviction par le marché ou par la puissance publique ou plus souvent encore une combinaison des deux. La Nouvelle-Orléans est devenu un cas d'école avec la démolition d'habitation sans sommation dans une politique volontariste de changement racial, pour éviter le retour des populations noires démunies²⁰⁸. Ce droit au maintien s'accompagne de la nécessité de faire place à des compensations à tous les types d'occupants en cas de déplacement, même si ceux-ci doivent être absolument minimisés.

2.2. Le droit au logement

Le droit au logement est le fait de reconnaître à chacun, quel qu'il soit, le droit d'avoir un endroit décent et salubre dans lequel vivre. Cette définition s'étend aussi à la notion de droit au logement adéquat reconnu par les instances internationales telles que la CNUEH et réitéré lors de la conférence Habitat II+5. Si certains pays comme la France ou l'Afrique du Sud ont inscrit ce droit dans la législation, force est de constater que sa mise en œuvre effective n'est pas évidente. Dans le prolongement de la question du droit à la terre, le droit au logement apparaît comme une dimension essentielle de la durabilité sociale, ne serait-ce qu'à considérer l'importance du « chez-soi » et de l'ancrage résidentiel, du diptyque « house/home »

²⁰⁸ Ceci a largement inspiré la série *Treme*. (HBO, David Simon, 2010).

pour le bien-être. La non-application de ce droit renforce – quand elle n’est pas à l’origine de – l’insécurité foncière des populations²⁰⁹.

Préserver les logements, un impératif souvent oublié

Une politique visant le droit au logement ne saurait faire abstraction des processus de déplacements et d’expulsion des populations (généralement les plus vulnérables) notamment dans le cadre des grands projets urbains ou des projets de rénovation urbaine ainsi que les processus plus ou moins connexes d’embourgeoisement ou de gentrification des quartiers populaires. Ces remarques rejoignent les nombreuses critiques des programmes de rénovation urbaine ciblant des ensembles de logements sociaux en Amérique du nord et en Europe. Le coût massif des démolitions privilégie en effet une vision spatialiste contre toutes les attentes de politiques sociales, d’emploi ou éducatives. Il véhicule l’idée selon laquelle changer les formes urbaines (passer des tours aux petites résidences), et enlever les populations les plus « à problèmes » des centres-villes va résoudre quelques-uns des plus épineux problèmes posés par la ségrégation spatiale voire la discrimination. Or, si le bilan architectural et urbain de ces programmes massifs est bon, le bilan social lui est indigent, surtout là où ce démantèlement est poussé par un objectif de gentrification. Pourtant, les investisseurs privés à Londres ou Leeds, les municipalités à Atlanta ou Chicago, les agences nationales en France et l’ensemble des bailleurs sociaux ont un intérêt avant tout financier à ce que ces opérations perdurent²¹⁰.

Elle doit prendre en considération la présence d’habitat précaire partiellement autoproduit et de leurs habitants et envisager à cet égard des politiques autres que la seule élimination de ces installations, cf. 2.1.1. Toutes les métropoles, surtout les plus mondialisées, sont perméables à la tentation de l’éradication. À Delhi entre 1990 et 2008, 221 quartiers d’invasion ont été détruits dans une volonté persistante de nettoyage de la ville, accéléré par la perspective des jeux du Commonwealth²¹¹. À Casablanca comme dans d’autres villes marocaines, le programme Villes sans Bidonvilles équivaut dans la plupart des cas à du recasement, c’est à

²⁰⁹ Charlotte MATHIVET (dir.), *La terre est à nous! Pour la fonction sociale du logement et du foncier, résistances et alternatives*, Paris, RITMO - AITEC, 2014.

²¹⁰ Voir notamment : Agnès DEBOULET et Christine LELEVRIER, *Rénovations urbaines en Europe*, Rennes, PUR, 2014. ; Edward G. GOETZ, « Where Have All the Towers Gone? The Dismantling of Public Housing in U.s. Cities », *Journal of Urban Affairs*, 2011, vol. 33, n° 3, p. 267- 287.

²¹¹ Véronique D.n. DUPONT, « The Dream of Delhi as a Global City », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2011, vol. 35, n° 3, p. 533- 554.

dire la démolition de baraques et le relogement en périphérie assez lointaine. En réalité, la réhabilitation in situ n'est réalisée que là où les chances de valorisation foncière par la *Holding d'Aménagement Al Omrane* sont faibles²¹². Les conditions d'habitat ont été nettement améliorées mais l'insertion urbaine est faible avec un décalage patent entre la construction des équipements et les promesses²¹³).

À cet égard, la focalisation sur « les slums » par la Conférence des Nations unies sur l'environnement humain, suivi en cela par nombre de grandes villes, a opéré une réduction substantielle dans la compréhension de la diversité des formes d'habitat populaire, attentatoires à la dignité des habitants qui refusent souvent que leur lieu de vie soit assimilé à des taudis ou des bidonvilles²¹⁴, d'autant que la vaste majorité de cet habitat est en fait construit en dur. Dans ces conditions, ils refusent tout aussi souvent que leur habitat, dans lequel ils ont investi en temps, en argent et qui a pris une valeur affective, soit détruit. Or la quête de dignité est une des principales lignes de force des habitants organisés des quartiers populaires. La démolition contrainte, même de bidonvilles, reste la solution la plus attentatoire aux droits, et le relogement ex-situ, souvent dans des zones dépourvues d'aménités et d'opportunités de travail est plus que jamais la pire des réponses, à Alger, à Marseille ou ailleurs. Elle crée du mal-vivre, se fait aux dépens de la convivialité, des sociabilités locales et des opportunités d'emploi et jamais dans une optique de *buen vivir*, son seul intérêt étant en fait la libération de foncier dans des zones prisées.

Avoir une politique volontariste de création d'habitat adéquat

Dans cette perspective, on peut mettre en avant la nécessité de permettre l'accès à un logement abordable (et, parallèlement, la promotion d'un logement non spéculatif) et de lutter contre la précarité du statut d'occupation. Plusieurs initiatives peuvent concourir à progresser pour rendre effectif le droit au logement dans les différentes dimensions ainsi évoquées répondant à plusieurs principes généraux et notamment : une puissance publique forte permettant la production de logements abordables, permettant d'assurer leur pérennité et de lutter contre la spéculation et l'emprise du secteur privé sur l'immobilier ; dans un ordre d'idée proche, le soutien de la puissance publique aux initiatives de la société civile en matière de productions et de gestion de logements en

²¹² Constats issus de visites de terrains et d'une évaluation faite avec l'Aitec en 2007.

²¹³ Olivier TOUTAIN et Virginie RACHMUEHL, « Evaluation et impact du programme d'appui à la résorption de l'habitat insalubre et des bidonvilles au Maroc », *Ex-post, AFD*, 2014, n° 55.

²¹⁴ Alan GILBERT, « The Return of the Slum: Does Language Matter? », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2007, vol. 31, n° 4, p. 697-713.

particulier dans ses développements collectifs et communautaires (comme les community land trusts ou les coopératives de logements ou d'habitation) ; la préservation du statut locatif et non uniquement la promotion de la propriété dont les dérives sont aujourd'hui bien documentées²¹⁵; la lutte contre les logements vacants ; l'accessibilité des logements et leur proximité avec un ensemble de services de base...

Le droit au logement signifie concrètement que les habitants soient pris en compte dans les instances de gouvernance et de pilotage des institutions qui fabriquent du logement social ou hors marché et notamment veillent à éviter les dérives clientélistes ou les biais raciaux dans l'attribution des logements.

Ici encore, si les métropoles peuvent constituer des fers de lance d'initiatives en la matière, d'autres échelles (nationales, internationales) sont à prendre en compte pour que leur effectivité soit rendue possible.

Afin d'envisager des politiques permettant la préservation du logement abordable, on analysera ici plus précisément à deux types d'initiatives : celles qui concernent la production collective de logements à bas coût dans un premier temps, celles qui constituent des réponses à la production d'habitat populaire de facto dans un second temps.

2.2.1. La production collective de logements à bas coût

Les politiques de logement social permettent dans bien des cas de favoriser l'effectivité d'une offre de logements abordables. On pense par exemple à l'innovation de la loi « Solidarité et Renouvellement Urbain » (SRU) en France (2000) qui introduit l'obligation pour chaque commune de plus de 3500 personnes de détenir au moins 25% de logements sociaux sur son territoire. À certains endroits, le modèle du logement social est à réinventer comme à Ouagadougou, Yaoundé ou Nouakchott, où ce type de logement bénéficie majoritairement aux plus aisés²¹⁶. Ailleurs, au contraire, et notamment en Europe²¹⁷, le modèle universaliste est remis en cause au profit d'une orientation vers les populations les plus fragiles, ce qui pose également question dans une perspective de justice sociale. Certaines

²¹⁵Voir à ce sujet par exemple : Frédéric CAZENAVE et Jérôme PORIER, « Propriétaires à tout prix », *Le Monde Argent et Placements*, 18/09/2015.; Voir également la situation de zone grise entre accès à la propriété et droit au logement dans laquelle se trouve les occupants du dit logement social à Buenos Aires, suite à l'échec de la politique d'accession à la propriété : Emilia SCHIJMAN, « Usages, pactes et « passes du droit » », *Déviance et Société*, 2013, Vol. 37, n° 1, p. 51-65.

²¹⁶ Alexandra BIEHLER, Armelle CHOPLIN et Marie MORELLE, « Le logement social en Afrique : un modèle à (ré)inventer ? », *Métropolitiques*, 2015.

²¹⁷ Noémie HOUARD, « Le logement social en Europe : la fin d'une époque ? », *Métropolitiques*, 2012.

politiques de logement social, si elles permettent de lutter contre l'habitat précaire, posent la question des rapports de domination qu'elles entérinent ou renforcent. Le programme Minha Casa Minha Vida au Brésil permet d'un côté d'offrir une alternative aux favelas. D'un autre côté, il peut sous-tendre un objectif de normalisation des conduites de populations considérées comme marginales puisque issue de favelas. Il ne prend pas en compte les effets de vulnérabilisation des populations touchées par ce programme qui sont souvent pénalisées par la distance les séparant du centre (les lotissements étant construits à distance du centre et des services²¹⁸).

Plus généralement, les relogements ex. situ ont des effets négatifs en termes sociaux et économiques et contredisent tous les principes de justice spatiale notamment dans leur versant de droit à la ville.

Dans presque toutes les métropoles, les politiques de libéralisation au niveau national ont eu raison de la production du logement social. Cependant, la tendance est à la production de logement abordable par des sociétés immobilières privées, sociétés parfois cotées en bourse comme au Mexique²¹⁹, qui assurent, qui plus est, un développement urbain à l'opposé de ce que supposerait le développement durable et compact de la ville. Ces nouveaux secteurs font rentrer une fraction croissante de la population dans l'économie de marché en les astreignant à des crédits de long terme. D'autres géants de l'immobilier se sont organisés, comme au Maroc l'opérateur Al Omrane ou Toki en Turquie. La production de logement de masse redevient le modèle, sans considération pour les dégâts sociaux immanquables de périphéries coupées de tout et privilégiant parfois, pour les classes moyennes un entre-soi consumériste. Le programme *One-million unit housing project* lancé en 2005 en Égypte en constitue également un exemple.

Outre les politiques de logement social, des initiatives issues de la société civile, à caractère collectif ou communautaire alimentent cet objectif. Elles constituent des modalités d'organisation que la puissance publique a tout intérêt à soutenir dans un objectif de durabilité sociale. Ainsi, de nombreuses initiatives de coopératives de logements ont vu le jour – expériences qui s'avèrent très diverses comme en témoignent les qualificatifs utilisés pour les nommer²²⁰. Certaines se sont

²¹⁸ Patrick Le Guirriec, « Habitat, inégalités et dignité. Aspects du programme "Minha casa, minha vida" à Natal (Brésil) », *Métropolitiques*, 2015, http://www.metropolitiques.eu/Habitat_-_inegalites_-_et_-_dignite.html.

²¹⁹ Marie-France PREVOT-SCHAPIRA, « Les villes du sud dans la mondialisation. Des villes du tiers-monde aux métropoles en émergence ? », in Jean-Louis CHALEARD (dir.), *Métropoles aux Suds. Le défi des périphéries ?*, Paris, Karthala, 2014, p. 33-41.

²²⁰ Claire CARRIOU, Olivier RATOUIS et Agnès SANDER, « Effervescences de l'habitat alternatif », *Métropolitiques*, 2012.

institutionnalisées ou sont en voie d'institutionnalisation notamment au Québec, en France ou encore en Uruguay²²¹.

Les community land trusts (CLT) – New-York et Bruxelles

Les CLT constituent l'une des formes prise par ce type d'organisation. Elles constituent des « instruments de protection contre la gentrification, les déplacements des populations résidentes », « permettent de donner du pouvoir à des communautés qui en ont historiquement été privées » et donnent plus de valeur à la valeur d'usage qu'à la valeur d'échange²²². Dans cette logique, le logement est un droit humain avant d'être un bien marchand. Il s'agit d'organisations communautaires à but non lucratif qui possèdent un terrain qui est uniquement affecté à des logements bon marché, durablement maintenus à des prix abordables. Les CLT travaillent en collaboration avec une société de logements à but non lucratif qui loue les logements à des locataires selon un profil déterminé ou à un propriétaire individuel (qui voit ses possibilités de profit extrêmement limitées). Ce modèle, largement développé aux États-Unis, prouve l'efficacité d'un usage du foncier comme patrimoine social, vecteur de solidarité dans l'accès au logement²²³. Ainsi, les CLT continuent de se développer notamment dans des villes particulièrement soumises à la spéculation foncière et immobilière.

À New-York par exemple²²⁴, alors que les politiques de logements abordables se révèlent inefficaces pour permettre l'accès à un logement digne des populations les plus vulnérables, la constitution d'une CLT est apparue comme une solution pour préserver l'accessibilité économique des logements. Elle s'appuie à l'origine sur l'expertise conjointe d'une organisation de sans-abri militants (« Picture the Homeless »), d'universitaires (de l'Université de Columbia) et d'une organisation communautaire (New Economy Project), et d'habitants (de l'East Harlem).

²²¹ Sarah FOLLEAS, « Les coopératives de logements en Uruguay », *Métropolitiques*, 2015.; Marie J. BOUCHARD, « L'habitation communautaire au Québec, un bilan des trente dernières années », *Revue internationale de l'économie sociale: Recma*, 2009, n° 313, p. 58-70. ; Camille DEVAUX, « De l'expérimentation à l'institutionnalisation : l'habitat participatif à un tournant? », *Métropolitiques*, 2012.

²²² Tom ANGOTTI, « La lutte pour le foncier et les promesses des fiducies foncières communautaires (Community Land Trusts) », in Yann MAURY (dir.), *Les coopératives d'habitants, des outils pour l'abondance. Repenser le logement abordable dans la cité du XXI^e siècle*, Chairecoop, 2014, p. 30-54.

²²³ Jean-Philippe Attard, "Un logement foncièrement solidaire : le modèle des community land trusts," *Mouvements* 74, no. 2 (2013): 143-53.

²²⁴ John KRINSKY, « Dix problèmes à résoudre pour un futur différent: la mise en place d'une fiducie foncière communautaire (CLT) à New York », in Yann MAURY (dir.), *Les coopératives d'habitants, des outils pour l'abondance. Repenser le logement abordable dans la cité du XXI^e siècle*, Chairecoop, 2014, p. 80-105.

À Bruxelles²²⁵, alors que le prix du logement (à la location comme à la vente) a doublé entre 2000 et 2010, que la gentrification gagne du terrain et que le stock de logements sociaux ne permet pas de répondre à la demande, des associations ont développé des projets de logements accessibles à tous en s'appuyant notamment sur le principe du CLT. La « Plateforme Community Land Trust Bruxelles » a ainsi été créée en 2009 et le CLT bruxellois en 2012. Il est aujourd'hui soutenu financièrement et protégé réglementairement par les pouvoirs publics (via l'inscription dans le code du logement sous le nom d'Alliance foncière Régionale) et se voit ainsi reconnu comme un instrument efficace de production de logement abordable.

Il existe en somme des voies nouvelles pour des réponses à des problèmes toujours plus complexes. L'auto-formation et la gestion des connaissances deviennent centrales dans un univers globalisé ou des solutions s'inventent et se diffusent en dehors des collectivités locales, mais parfois aussi, pour le meilleur, avec elles.

2.2.2. La réhabilitation de l'habitat de production populaire

Les cibles de réduction des *slums* dans le cadre des Objectifs du millénaire sont très paradoxales : la réduction du nombre d'unités de 100 millions s'est opérée, mais la question du coût social est rarement posée. Si les solutions proposées dans les quartiers précaires sont très nombreuses et diversifiées, l'éradication ou le « déguerpissement » n'en restent pas moins le recours le plus facile et le plus fréquent. La tentation est d'autant plus grande que les 830 millions d'occupants de ces quartiers (selon l'ONU-Habitat) sont maintenant bien volontiers situés dans des quartiers qui revêtent une valeur foncière indéniable. Aussi à côté des politiques de démolition-éviction couplées avec du relogement ex.situ, les villes ont développé des politiques de relogement *in situ* ou de relocalisation (resettlement)²²⁶.

-la réhabilitation in situ

²²⁵ Thomas DAWANCE et Cécile LOUEY, « Le "Community Land Trust" de Bruxelles: quand l'Europe s'inspire des Etats-Unis pour construire un gouvernement urbain et une politique de l'habitat, coopérative, solidaire et anti-spéculative », in Yann MAURY (dir.), *Les coopératives d'habitants, des outils pour l'abondance. Repenser le logement abordable dans la cité du XXI^e siècle*, Chairecoop, 2014, p. 133- 146.

²²⁶ Catherine SUTHERLAND, Einar BRAATHEN, Véronique DUPONT et David JORDHUS-LIER, « Policies towards substandard settlements », in Véronique DUPONT, David JORDHUS-LIER, Catherine SUTHERLAND et Einar BRAATHEN (dir.), *The Politics of Slums in the Global South: Urban Informality in Brazil, India, South Africa and Peru*, Londres, Routledge, 2015, p. 49- 78.; Pierre-Arnaud BARTHEL et Sylvie JAGLIN (dir.), « Quartiers informels d'un monde arabe en transition. Réflexions et perspectives pour l'action urbaine », *AFD - Conférences et séminaires*, 2013, n° 7.

Des programmes municipaux ou nationaux de réhabilitation ont également été promus dans la plupart des pays du monde mais ne sont pas devenus la norme, les résistances à la présence d'habitat précaire restant prédominantes. Ce qu'on appelle réhabilitation touche rarement au bâti mais vise davantage à l'amélioration des services de base. Ces opérations sont parfois couplées avec un redécoupage foncier (par exemple pour faire des « lotissements ») et adossées à une normalisation urbaine passant par un tracé viaire parfois assez normalisateur²²⁷. La fourniture de lots à bâtir sous forme de trames assainies est de moins en moins fréquente pour des raisons idéologiques contestables (l'idée que les formes générées par l'auto-construction resteront ainsi infra-urbaines) et le renchérissement du coût foncier aussi le relogement se fait-il de plus en plus dans des formes immobilières finalisées par des promoteurs. Trois exemples différenciés seront convoqués : Recife, Lima et Mexico.

À Recife, les favelas sont incluses dans des zones économiques d'intérêt spécial (ZEIS), restructurées et remembrées et cela inclut une dimension participative. À Rio de Janeiro, la politique de réhabilitation *in situ* a trouvé sa limite avec la politique sécuritaire. La création des Unités de Police Pacificatrice dont l'installation est clairement ciblée en fonction de la proximité de ces favelas avec l'organisation des grands événements sportifs et leur violence symétrique²²⁸ a été de pair avec le renoncement du principe de maintien systématique des favelas. Le risque de glissement de terrains ou le risque environnemental est maintenant utilisé pour justifier le déplacement de certaines favelas.

À Lima, les politiques actuelles sont moins ambiguës. Le programme « *barrio mio* » permet aux résidents des quartiers régularisés d'avoir accès à des subventions pour les infrastructures de base, eau, assainissement, rues d'accès et escaliers puis s'est doté d'une composante plus environnementale et intégrée : murs de soutènement, plantation d'arbres, construction d'équipements publics²²⁹. À Medellin, la dimension proprement urbaine a été le fer de lance de la municipalité avec le programme de jardins

²²⁷ A. DEBOULET, « Secure land tenure? Stakes and contradictions of land titling and upgrading policies in the global Middle east and Egypt », *op. cit.*

²²⁸ Rafael Soares GONÇALVES, « Une discipline olympique ? Le retour des politiques d'éradication des favelas à Rio de Janeiro », *Mouvements*, 2013, vol. 74, n° 2, p. 24-32. ; Einar BRAATHEN, « Settlement stories II. Communities' responses », in Véronique DUPONT, David JORDHUS-LIER, Catherine SUTHERLAND et Einar BRAATHEN (dir.), *The Politics of Slums in the Global South: Urban Informality in Brazil, India, South Africa and Peru*, Londres, Routledge, 2015, p. 144-163.

²²⁹ Carlos ESCALANTE ESTRADA, « Self-help settlement and land policies in peruvian cities », in Véronique DUPONT, David JORDHUS-LIER, Catherine SUTHERLAND et Einar BRAATHEN (dir.), *The Politics of Slums in the Global South: Urban Informality in Brazil, India, South Africa and Peru*, Londres, Routledge, 2015, p. 56-58.

publics²³⁰ permettant de faire le lien entre des quartiers populaires autoproduits.

A Mexico, le Programme d'Amélioration de quartier (PMB) part de propositions d'un groupe local dans un secteur « de haute marginalité » pour proposer un projet de requalification basé sur l'idée de développer un « micro-urbanisme » de qualité. Le soutien de la municipalité porte sur l'ensemble du processus d'engagement populaire sur les équipements de proximité (activités éducatives et artistiques), puis le comité de quartier choisit de réaliser un restaurant communautaire puis un atelier de recyclage de plastique. Ce travail urbain et social a été redoublé par un processus de « réappropriation » d'une zone délaissée. Au total, le soutien de la municipalité puis d'une vingtaine de partenaires aux initiatives locales (nationaux et internationaux) a été porteur de fruits²³¹.

Chacune de ces politiques menées alternativement par les municipalités peuvent être évaluées selon l'intensité et la cohérence des politiques urbaines municipales, leur finalité (inclusive ou élitiste), le niveau de connaissance de la diversité de population, des statuts d'occupation et des types de bâti, le niveau d'information préalable des populations et le degré de participation au processus. Il existe une carence générale d'études pluridisciplinaires préalables informant sur la diversité des populations et des statuts, la spécificité des formes urbaines, les ressources des résidents, les formes de production doit déjà être noté. Une politique visant la justice spatiale ne peut se dispenser de connaissances partagées sur des territoires habités, quels qu'ils soient, autant dans un but d'efficacité que d'inclusion sociale et de réalisme.

Une planification intégrée pour produire de l'habitat digne

Les solutions pour produire des logements adaptés aux besoins des populations, inséré dans un environnement urbain et disposant d'aménités sont infinies. La différence entre habitat et logement est qualitative. Produire de l'habitat urbain durable et de qualité requiert de former des spécialistes des politiques urbaines capables de s'investir dans du travail communautaire. Au Maroc, l'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH) qui prônait la mise en place de plans participatifs dans les bidonvilles s'est heurté à la quasi-absence de professionnels formés pour le terrain. Même insuffisants, les programmes de relogement au Maroc comme en

²³⁰ AFP, « Une décharge transformée en jardin: plus qu'un symbole à Medellin », *L'Express*, avril/2014.

²³¹ En 2011, l'assemblée communautaire de Miravalles a reçu le prix « urban age » decerné par la Deutsche Bank. Cet extrait est issu de l'article de Raphaële GOULET, « « Programme PMB », du logement informel à l'amélioration du quartier », *Urbanisme*, 2011, n° 280, p. 27-29.

Inde font l'objet de processus d'accompagnement social. Mais ces derniers sont restés le parent pauvre de ces programmes complexes, laissant libre cours au népotisme, à la triche, aux conflits fonciers locaux. De même, les politiques à l'égard de ces quartiers adoptent un mode très localisé d'intervention, centré sur le quartier et négligeant totalement de le considérer comme partie d'un tout. Rares sont les politiques de régularisation, réhabilitation ou restructuration qui ont pris le parti de faire du « projet urbain » l'instrument d'une urbanisation juste. Et la création de logements reste trop souvent subordonnée à une logique d'urgence ou financière, faisant fi de la qualité et du caractère adéquat de l'habitat. On a vu à travers ce chapitre que des initiatives locales sont cependant porteuses de renouvellement et tentent de trouver de nouvelles voies.

Il nous reste à passer en revue quelques initiatives marquantes de réhabilitation participative, notamment en Thaïlande, aux Philippines et en Inde (voir le succès mitigé des programmes de « slum resettlement » à Mumbai) mais aussi au Nicaragua et dans d'autres pays. Ces succès sont largement liés aux alliances passées entre groupes d'habitants organisés et des gouvernements centraux qui, faute de produire suffisamment de logement à faible coût, délèguent à des associations d'habitants la responsabilité et le suivi d'opérations de remembrement de slums et leur relogement in-situ sous le contrôle des habitants.

Le Programme Baan Mankong/ habitat sur, Thaïlande

Urban Community Development Office (UDCO) ; le programme Thaïlandais de restructuration communautaire a été créé en 1992 afin de faire bénéficier les pauvres de bienfaits de la croissance dont ils avaient largement été privés. Ses activités sont intégratives, elles comprennent des activités d'amélioration de l'habitat précaire, soutiennent la création d'activités et sont basées sur le soutien aux groupes d'épargne locaux. Ces groupes ont été encouragés à se regrouper et se constituer en réseau, les prêts étant attribués à des communautés comme à des réseaux de groupes communautaires. Des activités d'amélioration environnementale ont été également entreprises ainsi que des « community welfare funds » destinés également à lutter contre la pauvreté. En 2003 le programme Baan Mankong (secure housing), destiné à fournir une aide à des processus de conception pilotés par les groupes « de base », est mis en place. Ces groupes travaillent avec des professionnels et des chercheurs parmi d'autres acteurs, permettant en retour de transférer des fonds pour financer

des infrastructures et des prêts au logement qui ont touché (jusqu'en 2005)
300.000 ménages²³²

²³² Soomsok Boonyabancha, « Going to scale with « slum » and squatter upgrading in Thailand », Environment and Urbanization, 2005, vol. 17, n°1, pp. 21-46

TROISIEME PARTIE – PROMOUVOIR LA JUSTICE SPATIALE DANS LES SYSTEMES DE GOUVERNANCE METROPOLITAINS

La notion de gouvernance – qui peut être définie comme « un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement – émerge dans le contexte de l'interpénétration des différents niveaux de gouvernement et de la multiplication du nombre d'acteurs étatiques comme non-étatiques au niveau urbain comme métropolitain. Cette complexité, ce « mille-feuille » institutionnel comme il est souvent appelé²³³, remet en cause les conceptions traditionnelles de l'autorité et de la direction de l'action publique que suggère la notion de gouvernement, qui est donc pensée en négatif par rapport à elle²³⁴.

Deux tendances lourdes structurent cette transformation du jeu d'acteurs qui, toutefois, dépend pour une large part de l'épaisseur socio-historique et culturelle des Etats eux-mêmes : (i) la mondialisation – et les processus d'intégration au niveau de certaines régions du monde (Europe, Amérique Latine, etc.) – qui introduisent des acteurs supra-étatiques tels que les organisations supranationales, institutionnelles ou associatives, les firmes globalisées ou tournées vers l'international ; (ii) la décentralisation à l'œuvre depuis le début des années 1980 en Europe et dans de nombreux pays du globe, qui a précipité sur la scène politique les acteurs locaux, les collectivités locales et les populations²³⁵. Toutefois, les gouvernements locaux ne sont pas à égalité vis-à-vis de leur capacité de « gouverner » notamment parce que certains gouvernements résistent à la décentralisation, surtout lorsqu'il s'agit des métropoles, lesquelles sont souvent perçues comme concurrentes à l'Etat.

Dans ce contexte, auquel s'ajoute la transformation de l'économie mondiale, on verra que l'échelle métropolitaine apparaît comme le niveau pertinent pour penser la gouvernance et les politiques publiques, notamment en matière de développement économique, dans les grandes et très grandes villes du monde (I) ce qui n'est pas sans poser des questions en matière de démocratie locale et dans la perspective d'un développement urbain plus « juste » ou, à tout le moins, « équitable » (II).

²³³ Pierre VELTZ, « Pourra-t-on maîtriser le phénomène urbain ? », Sénat, 2010.

²³⁴ Patrick GALES (LE), « Gouvernance », in *Dictionnaire des politiques publiques*, 3e édition actualisée et augmentée., Presses de Sciences Po, 2010, p. 299- 308.

²³⁵ Christian LEFEVRE, « Les défis de la gouvernance », Paris, Mairie de Paris, 2012.

1. ETAT DES LIEUX DE LA GOUVERNANCE METROPOLITAINE

Cet état des lieux de la gouvernance métropolitaine met en évidence les enjeux soulevés par, d'une part, l'émergence de la gouvernance métropolitaine dans un contexte de transformation de l'Etat (1.1). Cette transformation des modalités de régulation a, d'autre part, des conséquences sur la mise en œuvre des politiques publiques à l'échelle métropolitaine (1.2).

1.1. La métropole : un nouvel acteur ?

On s'attachera d'abord à présenter le débat sur la gouvernance métropolitaine avant de mettre en avant les enjeux qu'elle soulève.

1.1.1. Le débat sur la gouvernance métropolitaine : émergence et justifications

Le débat sur la gouvernance métropolitaine est justifié par le fait que les villes – et en particulier les plus grandes d'entre elles – sont devenues les principaux lieux de production de richesses²³⁶. Il en est ainsi de San Francisco et Los Angeles²³⁷ comme, à une autre échelle, de Bangalore ou de Bamako.

Deux facteurs sont en particulier mis en avant : (i) le processus de mondialisation – qui renforce les échanges commerciaux, financiers, mais aussi les flux de transport ou de diffusion des innovations technologiques – et dont les villes sont le « point d'ancrage » ; (ii) les exigences de la « nouvelle économie » fondée sur la connaissance²³⁸.

Pour améliorer l'attractivité et la compétitivité des métropoles, il conviendrait notamment de renforcer la qualité de la gouvernance urbaine²³⁹, qui est d'autant plus importante que l'on observe un morcellement des territoires « administratifs ». Du fait de la croissance urbaine – particulièrement élevée dans les villes du Sud – ces derniers ne coïncident plus avec les territoires « fonctionnels » des métropoles²⁴⁰. Améliorer la gouvernance urbaine permettrait de réduire les coûts de

²³⁶ A ce sujet, nous référons à la première partie de ce rapport intitulée « Face aux conséquences de la mise en compétition des métropoles, comment penser des politiques urbaines plus justes », et en particulier le point « Pourquoi les métropoles tirent profit de la mondialisation ? ».

²³⁷ Michael STORPER, Thomas KEMENY, Naji MAKAREM, Taner OSMAN, Storper MICHAEL, Kemeny THOMAS, Makarem NAJI et Osman TANER, *The Rise and Fall of Urban Economies: Lessons from San Francisco and Los Angeles*, Stanford, California, Stanford University Press, 2015.

²³⁸ C. CROUCH et P. GALES (LE), « Cities as national champions? », *op. cit.*

²³⁹ P. VELTZ, « Pourra-t-on maîtriser le phénomène urbain ? », *op. cit.*

²⁴⁰ ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES, *Mieux vivre dans la ville : le rôle de la gouvernance métropolitaine*, Éditions OCDE, 2002.

coordination et donc d'une part de rationaliser la dépense publique par des économies d'échelles; d'autre part, d'améliorer l'efficacité de l'action publique afin de mieux répondre aux enjeux métropolitains.

Ce discours est aujourd'hui un leitmotiv des organisations internationales, avec toutefois une mise en application relative : les métropoles peinent à exister comme acteur collectif et politique sachant qu'elles se trouvent au centre de conflits de pouvoirs (i) entre les municipalités d'une même métropole – en particulier entre les villes-centre et les périphéries – et (ii) entre les métropoles et l'Etat. C'est notamment le cas dans des villes comme São Paulo (Brésil) où une région métropolitaine regroupant 39 communes (prefeituras), a été établie en 1973, attribuant théoriquement à l'Etat de São Paulo plusieurs responsabilités et compétences sur le territoire de la métropole. Cependant, depuis la Constitution fédérale de 1988 les attributions métropolitaines ont pratiquement disparu, les pouvoirs des communes ayant été augmentés, ce qui pose des problèmes pour la gestion de certains services publics : transport collectif, logement social, protection de l'environnement, gestion des ordures, etc.²⁴¹. Une nouvelle législation, obligeant les grandes villes brésiliennes à se regrouper autour d'une institution supra-municipale, entrée en vigueur en 2015 pourrait changer la donne.

Parallèlement, dans bien des contextes, et notamment dans les régimes autoritaires mais pas seulement (c'est le cas du Costa Rica), les collectivités gardent une très faible autonomie, financière notamment. Si des programmes de décentralisation ont été mis en place, ceux-ci peuvent avoir pour effet d'affaiblir le rôle de l'Etat central qui se repose sur les collectivités locales pour assurer la fourniture de certains services, sans que celles-ci n'en aient nécessairement les capacités financières. Dans bien des cas cependant, ces programmes ont pour effet d'étendre le contrôle de l'Etat sur ses territoires et s'apparentent ainsi davantage à une « déconcentration administrative »²⁴².

Ce discours pose un certain nombre de questions essentielles à la gouvernance métropolitaine que l'on regroupera sous la forme de trois « tensions ».²⁴³

1.1.2. Les « tensions » créées par ce débat

Chacun des trois points questionne la place d'un ou plusieurs acteurs ou type d'acteur au sein des systèmes de gouvernance métropolitains. On

²⁴¹ Helena MENNA-BARRETO SILVA, « São Paulo : la difficile gestion d'une inégalité croissante », in *Métropoles en mouvement. Une comparaison internationale*, Paris, IRD Orstom, 2000, p. 401-405.

²⁴² Mona HARB et Sami ATALLAH, *Local Governments and Public Goods: Assessing Decentralization in the Arab World*, Beyrouth, The Lebanese Center for Policy Studies, 2015.

²⁴³ C. LEFEVRE, « Les défis de la gouvernance », *op. cit.*

présentera successivement la question (i) de la démocratie métropolitaine et de la légitimité de la métropole pour les populations qui y vivent ; (ii) de la place des acteurs économiques privés et singulièrement des grandes firmes ; (iii) du conflit autour du leadership métropolitain entre ville-centre et État.

Gouvernance métropolitaine et démocratie :

En tant qu'institutions politiques, les gouvernements métropolitains ont des difficultés à être des espaces démocratiques même si un nombre croissant d'entre eux tels que la Région Métropolitaine de Porto Alegre annoncent clairement leur souhait de mettre la démocratie locale au centre de leurs stratégies. En général, les espaces démocratiques de la métropole se situent davantage au niveau infra-métropolitain et non à l'échelle métropolitaine. La gouvernance métropolitaine reproduirait de fait les dérives potentielles de l'Etat-nation, notamment les risques d'autoritarisme et de technicisme, tout en n'ayant pas sa légitimité²⁴⁴.

Ces enjeux de démocratie locale à l'échelle métropolitaine sont particulièrement présents dans le débat français autour du « Grand Paris », mais aussi dans le cas de Toronto au Canada.

D'autre part, la question du « sentiment d'appartenance », la création d'une identité collective dans des métropoles est de plus en plus abordée par les pouvoirs publics où les nouveaux arrivants ont du mal à se repérer, à circuler, à s'identifier. La citadinité ou sentiment d'appartenance citadin est un enjeu réel pour des citoyens récents, souvent considérés malgré eux comme « néo-citadins » durant plusieurs générations. L'enjeu d'intégration pratique et symbolique se pose en particulier dans les villes en développement rapide et récent et celles qui ont longtemps tenu à l'écart les ouvriers, les migrants ruraux, manifeste dans le cas de Harare au Zimbabwe²⁴⁵²⁴⁶ voire de Casablanca (Maroc) ou Tunis (Tunisie).

Avec la métropolisation, les enjeux de citoyenneté urbaine²⁴⁷, entendus comme forme d'identification politique y compris pour des résidents dépourvus du droit de vote, se trouvent décuplés. La réflexion autour de la citoyenneté urbaine anime également des chercheurs relayant les conflits sociaux nés de la présence et/ou du traitement discriminatoire des migrants internationaux, comme à Tel Aviv ou l'arrivée récente de migrants africains

²⁴⁴ Jihad FARAH et Jacques TELLER, « De la territorialisation des controverses : métropolisation, déterritorialisation et (re)territorialisation à Beyrouth », *Métropoles*, 2015, n° 16.

²⁴⁵ Philippe GERVAIS-LAMBONY, *De Lomé à Harare: le fait citadin : images et pratiques des villes africaines*, KARTHALA Editions, 1994.

²⁴⁶ Elisabeth DORIER-APPRILL et Philippe GERVAIS-LAMBONY, *Vies citadines*, Paris, Belin, 2007.

²⁴⁷ John CLARKE, Kathleen M. COLL et Evelina DAGNINO, *Disputing Citizenship*, Policy Press, 2014.

questionne une citoyenneté déjà très fragmentée, miroir des inégalités ethniques et territoriales au sein de la métropole²⁴⁸.

Le cas le plus emblématique est celui des migrants dans les grandes villes chinoises, lesquels forment une « population flottante », représentant environ un quart des urbains, sans droit de résidence ni protection sociale²⁴⁹. Cette situation précaire des migrants en zone urbaine est directement liée au système d'enregistrement de la résidence de référence. Le *hukou* est un livret de résidence, sorte de passeport intérieur détenu par chaque Chinois, qui ouvre droit à une partie des prestations sociales et aux services publics, sur le lieu de résidence. Depuis 1953, date à laquelle le gouvernement communiste mit en place une séparation rigoureuse entre zones urbaines et rurales, deux types de *hukou* existent : rural ou urbain. Celui-ci est décerné à la naissance, et il est extrêmement difficile d'en changer. Ce système, créé à l'origine pour limiter l'afflux massif de paysans dans les villes, est désormais un frein majeur à l'intégration des migrants en ville, qui demeurent classifiés « paysans » du fait de leur *hukou* rural et ne peuvent bénéficier du même accès aux services publics et aux prestations sociales que les autres citoyens. En Chine, la réglementation stricte des avantages sociaux lie durablement les résidents à une localité précise²⁵⁰.

Toronto, entre impératif de démocratie locale et efficacité économique

La fusion opérée par le *City of Toronto Act* en 1998 entre Toronto, capitale économique du Canada, et sa proche banlieue pour créer une seule ville synthétise l'opposition entre l'impératif de démocratie locale et celui d'efficacité économique.

Cette fusion promue par le parti conservateur avec le soutien des milieux d'affaires, a été justifiée comme un moyen de réaliser des économies d'échelles en mettant en commun services et personnels, d'adapter la ville aux contraintes économiques de la globalisation, en offrant aux investisseurs un territoire plus vaste et mieux administré puisque moins complexe, et de créer un ensemble qui soit plus favorable au parti alors au pouvoir.

L'opposition, menée par l'ancien maire de la ville autour de la plateforme « Canadian For Local Democracy » (C4LD), a critiqué le projet au motif que la structure créée était trop imposante pour être gérée à effectifs réduits et

²⁴⁸ Nir COHEN et Talia MARGALIT, « 'There are Really Two Cities Here': Fragmented Urban Citizenship In Tel Aviv », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2015, vol. 39, n° 4, p. 666-686.

²⁴⁹ Kam Wing CHAN, « China, Internal Migration », in *The Encyclopedia of Global Migration*, Blackwell Publishing, 2013, .

²⁵⁰ Alice EKMÁN, « La pauvreté dans les villes chinoises : le cas des migrants ».

séparait davantage les élus de leurs concitoyens, alors même que Toronto est marquée par une longue tradition de participation active des citoyens à la vie de leur cité.

Finalement, certains effets attendus de la fusion se sont réalisés tandis que d'autres n'ont pas eu l'effet escompté. Ainsi, celle-ci n'a pas permis de générer des économies, c'est même l'inverse qui s'est produit. De plus, la lourdeur administrative s'est renforcée : à titre d'exemple, chaque séance du conseil municipal s'étale désormais sur plus d'une semaine. La démocratie locale est cependant restée centrale dans le fonctionnement, en particulier après l'institution de « conseils de communautés » en 2003 qui oblige les conseillers municipaux à garder une forte proximité avec les habitants de la nouvelle commune en les rencontrant fréquemment. Enfin, la gouvernance métropolitaine du Grand Toronto – qui inclut la ville de Toronto et les villes périphériques qui n'ont pas fusionné avec lui – reste à inventer²⁵¹.

Gouvernance métropolitaine et acteurs économiques :

Bien souvent, les acteurs économiques sont, directement ou par le biais de leurs organisations de représentatives, ceux qui ont saisi le mieux la pertinence de l'échelle métropolitaine pour le développement de certaines politiques publiques²⁵² ou le développement de vision stratégique du développement de la métropole à un horizon plus ou moins éloigné (généralement à 15-30 ans)²⁵³. Certaines de ces entreprises sont ainsi associées à la formulation des plans d'urbanisme.

Par exemple, le Plan de développement international (PDI) de Bruxelles a été élaboré au départ par un consultant privé, mandaté par le gouvernement régional. Il s'est montré très attentif à répercuter les desideratas de ses clients habituels, opérateurs immobiliers en tête, mais est resté largement sourd aux préoccupations et arguments des associations citoyennes ou des syndicats²⁵⁴.

A cela s'ajoute la place sans précédent prise par le secteur privé dans la mise en œuvre de projets urbains²⁵⁵ que l'on peut qualifier de mise en coupe réglée de la ville. Certains cas de coopération réussie entre l'Etat et le

²⁵¹ Guillaume POIRET, « La gouvernance métropolitaine écartelée entre adaptation économique et spatiale à la globalisation et respect de la démocratie locale, l'exemple de la fusion de Toronto (Canada) », *Annales de géographie*, 2011, vol. 681, n° 5, p. 509.

²⁵² C. LEFEVRE, « Les défis de la gouvernance », *op. cit.*

²⁵³ Pour un autre éclairage sur ce phénomène, voir le point « les répercussions en termes de politiques urbaines » dans la première partie de ce rapport.

²⁵⁴ G. VAN HAMME et M. VAN CRIEKENGEN, « Compétitivité économique et question sociale », *op. cit.*

²⁵⁵ Ce phénomène a été présenté dans la première partie de ce rapport, et plus particulièrement le point : « financer les métropoles ».

secteur privé (non marchand) existe cependant, tel le projet du parc Al Azhar au Caire qui a été principalement financé par la Fondation Aga Khan Trust for Culture (AKTC) et le Social Fund for Development (SDF) du gouvernement Egyptien²⁵⁶.

Vue du Parc Al Azhar

Source : www.akdn.org



La possibilité d'une telle alliance entre milieux économiques et monde politique dans la compétition internationale que se livrent les métropoles entre elles pose la question de ses effets sociaux et des moyens pour aboutir à une gestion plus inclusive des métropoles, qui ne se fasse pas au détriment des groupes les plus faibles. C'est que montre l'exemple de Mumbai, locomotive économique de l'Inde.

Une vision stratégique pour Mumbai remise en cause

Le débat sur la gouvernance des villes et, en l'occurrence, la place des acteurs privés, ne concerne pas uniquement les villes du Nord, mais aussi celles du Sud.

Dans un contexte d'inquiétude quant au déclin de Mumbai du fait de la chute de l'emploi manufacturier et de la difficulté pour attirer de nouveaux investissements, des industriels puissants proches de la chambre de commerce de Mumbai et du département d'études économiques de Tata²⁵⁷ créent en 1995 « Bombay First », un cercle de réflexion pour trouver de nouvelles perspectives d'avenir pour la ville.

²⁵⁶ AGA KHAN TRUST FOR CULTURE, *Al-Azhar Park, Cairo and the Revitalization of Darb Al-Ahmar*, 2005.

²⁵⁷ C'est l'un des principaux conglomérats indiens.

En 2003, Bombay First publie un rapport de consultance commandité à l'un des principaux cabinets de consulting en management au monde, dont l'objectif affirmé est d'élaborer une stratégie pour transformer la mégapole en une ville de « classe mondiale » d'ici 2013, en s'inspirant de l'exemple de Shanghai qui fait alors figure de ville modèle en Asie notamment en terme d'infrastructures. Ce rapport, largement diffusé, a été adopté par le gouvernement du Mahārāshtra (État fédéré qui comprend Mumbai), alors dirigé par le parti du Congrès.

Cependant, cette vision univoque n'a pas été partagée par les acteurs locaux non-gouvernementaux qui ont longuement protesté à son encontre. Cela explique que, plus de dix ans après son élaboration, la plupart des mesures de transformation de la gouvernance métropolitaine de Mumbai n'aient pas été mises en œuvre²⁵⁸. Une des exigences des mouvements sociaux était de préserver l'habitat de *slum* au centre-ville ainsi que les activités économiques industrielles en évitant leur dilution et leur expulsion en périphérie²⁵⁹. Il s'agissait aussi de mettre en place de larges espaces publics ce qui ne semblait pas cadrer avec l'ambition de privatiser en partie le centre-ville en reconvertissant les industries textiles.

A l'inverse, à Rio de Janeiro, la prévalence des intérêts de grands groupes économiques, surtout ceux liés à la production immobilière et au bâtiment complique voire empêche l'application des schémas directeurs municipaux (élaborés par les villes appartenant à la région métropolitaine)²⁶⁰.

Gouvernance métropolitaine et leadership territorial :

Dans les métropoles situées dans des pays démocratiques, la transformation des systèmes de gouvernance à l'échelle métropolitaine se heurte à deux problèmes essentiels toujours non résolus : (i) la place de la ville-centre et son rôle politique à l'échelle métropolitaine : en effet, la ville-centre n'est pas forcément légitime pour assurer le rôle de leader territorial ; (ii) le rôle de l'Etat qui est souvent ambigu. Il peut être réservé face à la montée en puissance des métropoles s'il les considère, si ce n'est comme des rivales à son pouvoir, notamment dans le cas des métropoles-capitales nationales, au moins comme des obstacles potentiels à la mise en place de ses politiques.

²⁵⁸ Marie-Hélène ZERAH, « Mumbai ou les enjeux de construction d'un acteur collectif », in *Métropoles XXL en pays émergents*, Presses de Sciences Po, 2011, p. 139- 214.

²⁵⁹ Shekhar KRISHNAN, « Les espaces de Mumbai à l'ère post-industrielle », *Mouvements*, 2005, vol. 3, n° 39-40, p. 31- 39.

²⁶⁰ Luiz Cesar de QUEIROZ RIBEIRO et Ana Lúcia BRITTO, « Démocratie locale et gouvernance métropolitaine. Le cas de Rio de Janeiro », in *De la ville à la métropole : Les défis de la gouvernance*, Paris, L' Oeil d'Or, 2013, .

Dans le même temps, l'Etat est un acteur crucial pour le devenir politique des métropoles, car c'est lui qui, en dernier ressort, détient les ressources politiques, humaines et financières²⁶¹. Sauf dans les cités-Etat comme Singapour, c'est aussi lui qui a la maîtrise de certaines questions d'ordre macro-économique. C'est le cas par exemple de la question de l'emploi ou de la politique monétaire. Même si certaines de ces politiques sont dévolues aux gouvernements locaux, ceux-ci doivent se remettre à l'échelon national pour espérer que leur politique ait un effet significatif²⁶².

L'exemple de la France et de la région métropolitaine de Paris permet de présenter les logiques de légitimation des acteurs et de (non)-institutionnalisation du leadership sur un territoire donné.

L'Etat et la région métropolitaine de Paris

L'Etat possède un leadership historique sur l'aménagement de la région métropolitaine de Paris, dont le statut de capitale politique a justifié, jusqu'en 1977, l'absence de maire élu et la montée en puissance des intercommunalités telle « Plaine Commune » ou « Paris Ouest La Défense ». Avec les lois de décentralisation, le renforcement des communes, des départements et des régions, l'Etat s'est progressivement désengagé politiquement, financièrement et administrativement de la gestion de la métropole. Toutefois, l'Etat reste un acteur incontournable, tant au niveau local qu'à l'échelle métropolitaine.

A titre d'exemple, si l'élaboration du SDRIF (Schéma directeur de la région Ile-de-France) a été confiée à la Région, seul l'Etat possède le pouvoir d'entériner le document.

A cela s'ajoute son rôle de financeur de premier plan, via le Contrat de Projets Etat-Région (CPER).

De plus, l'Etat est un acteur foncier de premier plan via sa tutelle sur les opérateurs urbains de transport (RATP, SNCF) qui sont aussi des propriétaires fonciers, et via des terrains publics mobilisables directement. Cela peut l'amener à mener des actions parfois contradictoires. Par exemple, la zone aéroportuaire de Roissy est située au cœur d'une opération d'intérêt national (OIN). S'il en va de l'intérêt public d'avoir un aéroport qui fonctionne, cet intérêt se fonde, depuis la privatisation partielle d'Aéroports de Paris (ADP), avec les intérêts de l'entreprise dont l'Etat est actionnaire. Cela l'amène par exemple à frapper de nullité les plans locaux d'urbanisme (PLU) pour imposer des centres commerciaux plus rentables pour ADP.

²⁶¹ C. LEFEVRE, « Les défis de la gouvernance », *op. cit.*

²⁶² Voir les papiers de Richard Stren.

Enfin, l'Etat conserve la maîtrise des politiques sectorielles (logement, universités, police) et se trouve impliqué dans les grands équipements stratégiques pour la métropole et le pays, parmi lesquels le pôle de compétitivité de Saclay, les centres de recherche et universités, etc. Ce désengagement « inachevé » de l'Etat dans la région explique qu'aucun autre acteur – région, département, commune – n'ait cherché à reprendre le leadership métropolitain laissé vacant²⁶³. La création de la métropole du Grand Paris au 1^{er} janvier 2016 pourrait changer la donne.

1.2. La métropole et ses territoires : les conditions de la justice

La manière dont sont pensées et mises en œuvre les politiques métropolitaines constitue un enjeu fondamental pour le développement de métropoles axées autour de principes de justice spatiale.

À ce sujet, la question de la coordination des politiques, entre acteurs locaux mais également entre secteurs d'intervention, est centrale : aucune politique ne peut prétendre s'inscrire dans la promotion d'une métropole juste sans développer une vue d'ensemble du territoire, du contexte local, des enjeux sociaux et économiques qui la traversent et donc sans s'inscrire dans un faisceau ou plus exactement un réseau de politiques intégrées. Cela concerne notamment les politiques sociales et d'accès aux services publics que nous allons présenter.

1.2.1. Le paradoxe des services publics

Aujourd'hui, alors que nous sommes entrés dans « l'âge de l'accès²⁶⁴ », la question de l'accessibilité soulève de nombreux enjeux sociaux²⁶⁵. L'accessibilité renvoie au degré de facilité avec lequel un individu peut accéder à une ou des ressources de la métropole (dont les services publics et/ou de base). Il existe un lien à ne pas négliger entre le degré d'accessibilité aux ressources de la métropole (dont les services de base) et les risques d'exclusion sociale. L'accessibilité diffère de la fourniture, ce dernier terme ne prenant pas en compte la dimension de la capacité d'un individu à accéder au service. Nous traiterons ici des infrastructures urbaines en tant que principales aménités urbaines et également de l'accès au logement notamment en tant que politique locative.

²⁶³ Frédéric GILLI et Jean-Marc OFFNER, « Chapitre 3. Qui gouverne quoi ? », in *Paris, métropole hors les murs*, Presses de Sciences Po, 2009, p. 83- 114.

²⁶⁴ Jeremy RIFKIN, *L'âge de l'accès: la nouvelle culture du capitalisme*, Paris, la Découverte, 2005.

²⁶⁵ Cette notion est souvent mobilisée relativement aux questions de mobilité mais s'avère tout aussi opérante pour analyser plus largement une offre de services publics.

Ainsi au Cap par exemple (et plus généralement dans les grandes villes sud-africaines²⁶⁶, l'enjeu de l'accessibilité doit faire face à l'urbanisme ségrégatif historique produit par l'apartheid²⁶⁶. Dans le processus de réunification de la ville et de construction métropolitaine, les différences socio-économiques se superposent à d'autres critères : « Si le service d'eau fonctionne bien dans l'ensemble, il est en revanche inégalitaire : performant dans les anciennes municipalités blanches, vétuste dans les townships noires et coloured, insuffisant dans les extensions récentes informelles²⁶⁷. » Les continuités de l'apartheid dans cette même ville ont également été mises en avant dans la livraison d'un autre service public, celui de la collecte des déchets²⁶⁸.

De manière générale, les métropoles sont confrontées à un grand paradoxe : elles constituent à la fois des espaces offrant potentiellement accès à la plus large palette d'opportunités (emploi, connexions, expériences, etc.) et « des lieux où la compétition pour accéder à ces biens est la plus féroce ». Dès lors, « l'identité, la valeur et l'employabilité des individus ne s'y définissent plus uniquement par le stock de ressources matérielles et monétaires dont ils disposent mais de plus en plus par leur capacité à « accéder » à l'information, à l'innovation, à certains réseaux, à certaines pratiques vectrices d'images positives²⁶⁹ ».

Dans l'optique de promouvoir la justice spatiale, on plaide ainsi pour une réduction des inégalités socio-spatiales qui insiste sur l'accessibilité du service et non sur sa seule fourniture. Ceci permet de mettre l'accent sur les opportunités des individus autant que sur les comportements réels que ces derniers adoptent²⁷⁰. Il s'agit bien sûr de mettre l'accent sur la fourniture de services aux plus pauvres²⁷¹ mais sans oublier la minimisation voire la disparition des écarts d'accessibilité entre les différents quartiers de

²⁶⁶ Alain DUBRESSON et Sylvie JAGLIN (dir.), *Le Cap après l'apartheid : Gouvernance métropolitaine et changement urbain*, Paris, Karthala, 2008.

²⁶⁷ Sylvie JAGLIN, « Service d'eau et construction métropolitaine au Cap (Afrique du Sud) : les difficultés de l'intégration urbaine », *Revue française d'administration publique*, 2003, vol. 107, n° 3, p. 433-445.

²⁶⁸ Faranak MIRAFTAB, « Neoliberalism and casualization of public sector services: the case of waste collection services in Cape Town, South Africa », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2004, vol. 28, n° 4, p. 874-892. ; Scott A. BOLLENS, « Ethnic Stability and Urban Reconstruction Policy Dilemmas in Polarized Cities », *Comparative Political Studies*, 1998, vol. 31, n° 6, p. 683-713.

²⁶⁹ Daniel PINSON et Max ROUSSEAU, « Les systèmes métropolitains intégrés - état des lieux et problématiques », *Territoires 2040*, 2012, p. 28-58.

²⁷⁰ Sylvie FOL et Caroline GALLEZ, « Mobilité, accessibilité et équité : pour un renouvellement de l'analyse des inégalités sociales d'accès à la ville », Marne-la-Vallée, 2013.

²⁷¹ Nick DEVAS, « Metropolitan governance and urban poverty », *Public Administration and Development*, 2005, vol. 25, n° 4, p. 351-361.

la ville et groupes sociaux, ce qui s'avère plus efficace lorsqu'on recherche la justice spatiale²⁷².

De manière générale, l'objectif est d'améliorer l'accès aux services urbains – envisagés comme des biens communs²⁷³ – en conciliant des objectifs de développement économique, d'intégration sociale et de transparence de la gestion tout en concevant une politique d'aménagement du territoire équilibrée – ce qui se révèle certes extrêmement complexe comme le montre entre autres le cas de Mumbai²⁷⁴.

Ces différents points doivent aller dans le sens d'une amélioration des capacités d'agir des individus et des groupes sociaux pour développer leur citoyenneté et une relation affective à la ville. Ils supposent d'améliorer la représentation politique des bénéficiaires concernés notamment par la définition et la mise en œuvre de politiques de services adaptées aux réalités locales. Des services sociaux et urbains de qualité, accessibles, contribuent à rétablir des formes de justice spatiale mais aussi à accroître les « capacités » des individus (au sens d'Amartya Sen).

Trois thématiques peuvent permettre de préciser ces enjeux : la gestion des services publics ; l'accès au logement ; la mobilité.

La gestion des services publics : les risques de la privatisation et des partenariats publics-privés

La diffusion des principes de la nouvelle gestion publique à partir des années 1980, puis des principes issus de cette doctrine²⁷⁵ ont conduit à faire émerger ou à renforcer l'idée de la nécessité de partenariats entre le public et le privé dans la gestion des services publics. Alors que les pouvoirs publics s'approprient les logiques de la nouvelle gestion publique, cette nécessité était et continue d'être justifiée par des critères d'efficacité et de réduction des coûts. Pour autant, les limites voire les dérives liées à la privatisation des services ou à l'élaboration de partenariats publics-privés en termes de justice spatiale à l'échelle de la métropole ont été souvent soulignés²⁷⁶. Ainsi, une gouvernance des services publics orientée vers la

²⁷² David Caubel, « Politique de transports et accès à la ville pour tous : une méthode d'évaluation appliquée à l'agglomération lyonnaise » (Thèse de doctorat, Lyon 2, 2006)

²⁷³ Pierre DARDOT et Christian LAVAL, *Commun*, Paris, La Découverte, 2014.

²⁷⁴ Marie-Hélène ZERAH, « Gouvernance métropolitaine et pilotage de réseaux techniques : le cas de la région métropolitaine de Mumbai (Bombay) », *Revue française d'administration publique*, 2003, vol. no107, n° 3, p. 395-407.

²⁷⁵ Cette diffusion s'est faite dans les pays du Sud notamment sous l'influence des institutions internationales et du fait des influences extérieures qui ne sont jamais absente de la définition des politiques nationales. On se souviendra également que le consensus de Washington recommandait la privatisation des entreprises publiques et le désengagement de l'État.

²⁷⁶ Voir notamment :

promotion du bien commun et de la justice pour tous gagnerait à tirer les leçons de ces partenariats et à envisager les bénéfices d'un service public. La production de centres locaux d'énergie bio-sourcée apparaît ainsi comme une réponse indispensable pour envisager la transition vers une réduction rapide de la consommation d'énergies fossiles et ceci nécessite le contrôle de la production par les habitants, comme on l'observe à Bristol avec la création d'une compagnie municipale de gaz faible en émission carbone (low-carbon)²⁷⁷.

Accès à l'eau et partenariats publics-privés (PPP)

Cette question de la privatisation des services publics est particulièrement cruciale lorsque l'on touche à des services aussi essentiels que la distribution d'eau potable. Dans certains pays d'Afrique subsaharienne²⁷⁸, un modèle s'est mis en place au cours du vingtième siècle dans lequel la gestion de l'eau est déléguée à trois opérateurs privés, multinationales de l'eau.

Ce modèle a conduit à la marchandisation du service dans la mesure où, outre l'attribution de l'exploitation à des compagnies privées, le prix est fixé sur la base de son coût total (production, distribution, assainissement). Puis, dans les années 2000, devant le constat d'inégalités d'accès à l'eau croissantes, les PPP ont été réaménagés pour introduire de petits opérateurs privés, des associations ou des ONG.

A côté de cela, le Burkina Faso présente un modèle à contre-courant dans la mesure où l'État a abandonné toute forme d'intervention directe en la matière : l'Office national de l'eau et de l'assainissement conserve ainsi la gestion de l'eau et seul un contrat d'assistance technique d'une durée limitée pour la capitale (Ouagadougou) a été conclu avec un opérateur étranger.

Toutefois, la croissance urbaine rapide de la ville pose la question de la pérennité d'un tel modèle. L'autorité publique est confrontée à la difficulté de faire face à l'élargissement de sa zone de desserte : afin d'assurer la distribution dans des quartiers « non-lotis » en extension, la puissance publique encourage des opérateurs privés locaux qui relevaient jusqu'alors

- Dominique LORRAIN et Gerry STOKER (dir.), *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris, La Découverte, 1995.

- Chiara CARROZZA, « Gruppi di interesse e politiche dei servizi pubblici locali. Alcune note preliminari », *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2011, n° 2.

- Christoph HERMANN et Jörg FLECKER (dir.), *Privatization of Public Services: Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe*, New York, Routledge, 2012.

²⁷⁷ Philippe BERNARD, « A Bristol, le maire prépare l'après-pétrole », *Le Monde*, 20/11/2015.

²⁷⁸ L'état de la situation est analysé dans : Catherine BARON et Elisabeth PEYROUX, « Services urbains et néolibéralisme. Approches théoriques et enjeux de développement », *Cahiers d'études africaines*, 2011, vol. 202-203, n° 2, p. 369- 393.

de l'informel à se structurer et se formaliser, ce qui amène à la révision de la forme prise par le PPP.

On constate que les revendeurs informels achètent l'eau aux bornes fontaines et la revendent, en fonction de la distance et du volume : cela entrave fortement l'équité territoriale dans l'accès à l'eau.

Des mesures sont prises pour favoriser l'équité, comme le subventionnement des branchements aux particuliers, mais la subvention est versée à de petits opérateurs privés locaux, sous contrat avec l'Office national de l'eau et de l'assainissement, à qui la gestion des réseaux de distribution a été confiée. Cela contribue à créer des formes de PPP dont les impacts en termes de justice spatiale sont encore difficiles à évaluer.

La puissance publique a un rôle essentiel à jouer, que ce soit dans l'administration d'un partenariat public-privé qui adopte l'équité territoriale comme principe de fonctionnement ou dans la mise en place d'une autorité publique garante d'une distribution équitable sur l'ensemble du territoire métropolitain. Les questions d'accès peuvent également être développées sur le terrain tout aussi essentiel de la production de logements.

Une difficulté généralisée d'accès au logement : privatisations et réformes des politiques du logement en cause

Il est courant d'évoquer la pénurie de logements disponibles dans les grandes métropoles, qu'elle soit expliquée par un nombre insuffisant d'unités ou par la cherté de l'offre. Trop souvent, les prix de l'immobilier, que ce soit en location ou en accession à la propriété s'envolent depuis les années 2000 avec des augmentations fréquentes de 100% sur dix ans pour les villes européennes ou sur les deux à trois années précédant les jeux, comme à Rio de Janeiro, ce qui restreint drastiquement l'accès au logement de certaines catégories de la population et conduit les ménages à consacrer une part toujours plus importante de leur budget au logement.

Dans le même temps, la cherté du foncier et les perspectives de plus-value immobilière incitent, par endroits, les bailleurs sociaux à délaisser les logements très sociaux au profit de produits moins risqués et plus rémunérateurs tandis que « les ménages les plus précaires sont quant à eux confrontés à l'assèchement progressif du marché des logements locatifs « sociaux de fait » mais aussi à la raréfaction des logements sociaux « très sociaux²⁷⁹ ».

D'autre part, dans la plupart des pays et des métropoles, les politiques d'accès au logement se concentrent sur le soutien de l'accès à la propriété.

²⁷⁹ D. PINSON et M. ROUSSEAU, « Les systèmes métropolitains intégrés - état des lieux et problématiques », *op. cit.*

On le voit par exemple en Amérique latine (comme en Argentine, au Chili) et dans les pays d'Europe du sud.

Propriété et location : un rapport à inverser

Les politiques sont également nombreuses à encourager l'accès à la propriété des habitants des logements sociaux, comme à Hong-Kong²⁸⁰ ou dans plusieurs villes européennes (Berlin²⁸¹, Londres, ...). Il est possible de faire le parallèle avec un mouvement de néo-libéralisation du logement social qui a massivement touché les pays socialistes en transition mais aussi les métropoles australiennes qui ont poursuivi un mouvement de privatisation « subtile » et de décentralisation. Dans la seule ville de New York depuis 1990, 35000 unités de logements subventionnés par l'État ont été « perdues » tandis que les changements relatifs aux réglementations locatives mènent à la disparition des loyers dits « régulés²⁸² ».

Cette politique de privatisation est relayée par une partie des bailleurs sociaux soucieux de recapitaliser leur entreprise. C'est notamment le cas en Angleterre où le pourcentage de logements sociaux a drastiquement baissé depuis vingt ans, ce qui génère des tensions très fortes. Comme d'autres villes britanniques, des métropoles comme Londres ont choisi de délaissier les *council houses* (logements communaux) au profit de logements gérés par des bailleurs privés reconnus pour gérer du logement social (*registered social landlords*) tels que les *housing associations*²⁸³.

Cette mutation radicale a également massivement touché les grandes villes des ex-pays socialistes et particulièrement les villes chinoises – en Chine, plus de 90% du stock de logement sociaux a disparu en moins de quinze ans²⁸⁴.

Or, l'on sait aujourd'hui que si l'accès à la propriété peut constituer pour les classes les plus aisées un facteur de sécurisation ou encore une source de revenus, elle constitue pour les plus pauvres un risque important tant cela les expose au surendettement. Le remboursement des mensualités peut exiger des coupures dans d'autres postes budgétaires non moins importants que le logement. Au contraire, les réglementations encourageant ou protégeant le statut de locataire tendent à se raréfier, d'où une plus grande vulnérabilité des baux locatifs aux changements de contrat.

²⁸⁰ Sam Wai Kam YU, « The Hong Kong Government's Strategy for Promoting Home Ownership — An Approach to Reducing the Decommodifying Effects of Public Housing Services », *International Journal of Urban and Regional Research*, 1997, vol. 21, n° 4, p. 537- 553.

²⁸¹ A. KEMP, H. LEBUHN et G. RATTNER, « Between Neoliberal Governance and the Right to the City », *op. cit.*

²⁸² David DODGE, « Right To The City-NYC's Policy Platform and condo conversion campaign : grassroots visioning and policies for the future of New York City », *Les Cahiers d'architecture*, 2013, n° 9, p. 265- 282.

²⁸³ Paul WATT, « Housing stock transfers, régénération and state led gentrification in London », *Urban Policy and research*, 2009, p. 229- 242.

²⁸⁴ Ya Ping WANG, Lei SHAO, Alan MURIE et Jianhua CHENG, « The Maturation of the Neo-liberal Housing Market in Urban China », *Housing Studies*, 2012, vol. 27, n° 3, p. 343- 359.

De nombreuses législations nationales ont écorné le droit locatif, limitant drastiquement la durée des baux et la possibilité de les renouveler et ceci s'applique autant au parc privé « de fait » (habitat ancien dégradé jouant le rôle de logement social de facto) qu'aux loyers gelés souvent promus dans des pays sortant de situations de guerre. Les économistes du logement ont en effet considéré que cette politique de baux gelés menait à l'abandon de l'entretien du parc par les propriétaires, sans pour autant que la dérégulation n'ait été compensée par des offres alternatives de logement. On peut noter de timides tentatives récentes de restaurer des contrôles ponctuels sur l'augmentation des loyers avec des plafonds d'augmentation limités dans le temps (1% par an à New York) dans les villes aux prix les plus tendus. Mais on peut faire l'hypothèse que la libéralisation sans garde-fou des loyers gelés a largement contribué à augmenter les inégalités face au logement.

Enfin, les autorités municipales (lorsqu'elles ont pour responsabilité la production de logements) se trouvent prises dans les contradictions de production de logements accessibles lorsqu'elles se trouvent dépossédées des outils de financement (aide à la pierre ou à la personne qui y sont corrélés).

En outre, l'accès à un logement ou à une parcelle pour les plus démunis se fait au détriment d'une localisation centrale ou à proximité des transports, ce qui amène potentiellement une série d'externalités négatives pour les individus : éloignement des centres de services et d'emploi (ce qui amène également des déplacements de plus en plus éprouvants...), environnement peu sain (bruit, pollution...), antinomiques avec une politique de *buen vivir* ou de développement durable, comme cela a été amplement attesté dans le cas du programme national de construction Minha Casa, Minha Vida²⁸⁵ au Brésil.

La faible prise en compte des contextes locaux est tributaire du caractère de partenariat public-privé laissant les coudées franches à une promotion immobilière privée sans contrôle municipal et encore moins citoyen.

Dans certaines métropoles, comme en Chine, l'accès au logement se trouve entravé par des mesures qui privilégient les résidents en place : les migrants ruraux rencontrent ainsi des difficultés non négligeables pour se loger, quelle que soit la durée pendant laquelle ils ont vécu dans la ville où ils habitent désormais²⁸⁶. Tout ceci est antinomique avec les revendications

²⁸⁵ João Sette Whitaker FERREIRA (dir.), *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos*, São Paulo, FUPAM : LABHAB, 2012.

²⁸⁶ John R. LOGAN, Yiping FANG et Zhanxin ZHANG, « Access to Housing in Urban China », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2009, vol. 33, n° 4, p. 914- 935.

de droit à la ville par certains mouvements sociaux et réseaux de fédérations d'habitants à l'échelle mondiale²⁸⁷.

Mais si l'on s'accorde sur le fait que les politiques métropolitaines devraient prendre à cœur la question de l'accès au logement pour tous, l'accès à un logement salubre, de qualité et « bien » situé, c'est-à-dire générateur d'externalités positives pour les individus, il convient que les acteurs métropolitains agissent face à la tendance de privatisation du logement et à la crise du « logement cher » qui entraînent un renforcement du mal-logement et du non-logement²⁸⁸.

Et puisque la majorité des habitants dans le monde sont en fait locataires, il est urgent de considérer que les études urbaines prennent en compte ces oubliés de l'urbanisation, tant dans le recensement, l'identification des besoins, l'élaboration de clauses de protection effectives, que dans les mesures de compensation ou de relogement souvent inexistantes en cas de projet urbain impliquant les évictions sous toutes leurs formes²⁸⁹, comme le montrent notamment des exemples au Cap ou à Beyrouth.

Conjuguer mobilité et accessibilité

La mobilité représente un enjeu central de la coordination des politiques métropolitaines. En effet, offrir à tous la possibilité de se déplacer sur l'ensemble du territoire métropolitain c'est aller dans le sens d'un accès équitable aux ressources urbaines. Actuellement, on constate un accès différencié des individus à la mobilité qui contribue à renforcer ou créer des écarts entre individus et groupes sociaux²⁹⁰. Ceux dont l'aptitude à la mobilité est la plus faible sont davantage susceptibles d'être confrontés à l'isolement et à la marginalisation. Relativement à la thématique de la mobilité, la réflexion en termes de politiques d'accessibilité à l'échelle métropolitaine est donc particulièrement importante. Elle peut ici se définir comme « le degré de facilité avec lequel un lieu peut être atteint à partir d'un ou de plusieurs autres lieux, en utilisant tout ou une partie des moyens

²⁸⁷ A. APSAN FREDIANI et R. SIVAS LIMA, *Habitat III National Reporting processes : locating the right to the city and the rôle of civil society*, op. cit.

²⁸⁸ FONDATION ABBE PIERRE, *L'état du mal-logement en France. 20e rapport annuel*, 2015.

²⁸⁹ Voir à ce sujet : Marie HUCHZERMAYER et Aly KARAM, *Informal Settlements: A Perpetual Challenge?*, Claremont, Juta and Company Ltd, 2006. ; Valérie CLERC-HUYBRECHTS, *Les quartiers irréguliers de Beyrouth: Une histoire des enjeux fonciers et urbanistiques dans la banlieue sud*, Presses de l'Ifpo, 2009.

²⁹⁰ Marie-Hélène BACQUÉ et Sylvie FOL, « L'inégalité face à la mobilité : du constat à l'injonction », *Revue suisse de sociologie*, 2007, vol. 33, n° 1, p. 89-104.

de transport existants »²⁹¹. Alors que le processus de métropolisation tend à augmenter les distances spatiales et à un éloignement des populations les plus défavorisées en périphérie, la question de l'accessibilité se pose avec vigueur.

À bien des endroits, des politiques de lutte contre l'exclusion par l'amélioration de l'offre de transports collectifs ou par des aides individuelles à la motorisation ont été conduites. Si la plupart sont focalisées sur l'accès à la ville centre, certaines aires métropolitaines tendent à mettre en œuvre des actions significatives pour améliorer l'offre de circulation inter-banlieue. Ainsi, dans l'aire métropolitaine madrilène, la ligne 12 du Métro (Metro SUR), ouverte en 2003 fait une boucle de 113 km (29 stations reliant les centres villes, des hôpitaux, des universités, des quartiers) autour de cinq villes de la banlieue sud (Alcorcon, Mostoles, Fuenlabrada, Getafe, Leganes). Elle relève de l'initiative des collectivités concernées. Ce n'est donc pas une ligne madrilène qui va en banlieue mais bien un métro pour la banlieue, même si cette ligne est raccordée à l'ensemble du réseau par une correspondance avec la ligne 10. En conséquence, la mobilité dans ces villes s'est transformée : Madrid ne représentait plus la seule destination possible avec les transports en commun et un bassin de vie – une centralité – s'est ainsi développé dans le sud de l'aire métropolitaine madrilène. Dans une autre perspective, des politiques de réduction des coûts ont été conduites par certains gouvernements locaux. Ainsi à Bogota, des aides financières aux personnes les plus démunies permettent de réduire le coût de transports de moitié pour ces dernières.

Toutefois, ces politiques ne visent pas nécessairement la justice spatiale : dans certains cas, elles correspondent à des politiques de *workfare* et visent à améliorer l'employabilité des individus (le manque de mobilité étant envisagé comme un frein à la recherche d'emploi). Cette idée est remise en cause dans la mesure où l'absence de mobilité n'est pas nécessairement déterminante dans les processus d'exclusion professionnelle : le « spatial mismatch » en constitue l'un des éléments mais le rôle du « capital humain » et celui de la discrimination (sociale, raciale) sont tout aussi déterminants. Les politiques territorialisées menées selon cette perspective de lutte contre l'exclusion font également l'objet de débat : la thèse qui associe concentration de populations pauvres, immobiles, et faiblesse de l'intégration socio-professionnelle encourage la diffusion d'une image négative de ces quartiers et de leurs habitants et contribue ce faisant à renforcer la désignation du mode de vie de classes moyennes comme un

²⁹¹ S. FOL et C. GALLEZ, « Mobilité, accessibilité et équité : pour un renouvellement de l'analyse des inégalités sociales d'accès à la ville », *op. cit.*

modèle²⁹². Cette dynamique ne va pas dans le sens de la reconnaissance des différents groupes sociaux dans la métropole.

Aujourd'hui, si l'on ne peut nier que la mobilité est un facteur d'inégalité, l'injonction à la mobilité ne peut répondre seule²⁹³ à l'apparition, au déploiement ou à la pérennisation des inégalités dans les métropoles. Comme dans le cas des autres politiques métropolitaines, il s'agit donc de penser la coordination des actions et une vision intégrée des politiques mises en œuvre, qui prenne en compte l'ensemble des freins et des leviers pour l'avènement de métropoles justes. Il s'agit alors de ne pas faire l'impasse sur des réflexions et actions relatives aux mécanismes d'accumulation économique capitalistes, créatrices de situations de pauvreté, d'inégalités ou d'exclusion. Les politiques réformatrices de certaines métropoles sont capables de limiter ces inégalités mais rarement de trouver des alternatives à partir du moment où elles valorisent l'attractivité basée sur des principes de compétitivité.

L'enjeu est fort aujourd'hui sur le développement d'infrastructures performantes dans les villes du Sud en très forte croissance urbaine dans lesquelles l'organisation des transports collectifs est encore bien souvent en gestation²⁹⁴ et où l'adéquation entre l'offre et la demande est loin d'être optimale. Mais ces politiques ne peuvent se passer d'une réflexion sur l'accessibilité comme le montre par exemple le cas de Shanghai²⁹⁵. Elles ne peuvent pas davantage se passer d'une réflexion sur l'intégration de la pluralité de modes de déplacements existants et faire abstraction du poids des transports collectifs artisanaux. On compte parmi eux, dans les villes méditerranéennes, les minibus et taxis collectifs à Alger et Beyrouth, ou encore Casablanca, Le Caire et Istanbul²⁹⁶. On pense également aux taxi-moto péruviens qui naissent à Villa El Salvador en périphérie de Lima durant la crise des années 1980 pour résoudre notamment la question de la mobilité. Il s'agit alors de travailler à la complémentarité des différents modes de transports. Cela implique également de ne pas focaliser les investissements sur les autoroutes urbaines, radiales ou périphériques, ou sur les voies de prestige.

²⁹² M.-H. BACQUÉ et S. FOL, « L'inégalité face à la mobilité : du constat à l'injonction », *op. cit.*

²⁹³ *Ibid.*

²⁹⁴ Xavier GODARD, « L'évolution des systèmes de transport des villes méditerranéennes face à la métropolisation », *REM. Revue de l'économie méridionale*, 2005, vol. 53, n° 209-10, p. 99-114.

²⁹⁵ Qing SHEN, « Urban transportation in Shanghai, China: problems and planning implications », *International Journal of Urban and Regional Research*, 1997, vol. 21, n° 4, p. 589-606.

²⁹⁶ X. GODARD, « L'évolution des systèmes de transport des villes méditerranéennes face à la métropolisation », *op. cit.*

Par ailleurs, l'encouragement à diminuer la part de la voiture dans les déplacements s'accroît dans les villes du Nord mais les politiques sont bien plus timides dans les villes du Sud. Cela peut notamment s'expliquer par :

- Le faible taux de motorisation et à la désorganisation du système de transports collectifs, le fait que la marche à pied continue de représenter l'un des modes de déplacement les plus importants. Dans des mégapoles comme Le Caire, ce taux reste très élevé, et représente autour d'un tiers des déplacements ; à Casablanca, ce taux a même augmenté, passant de 51% des déplacements en 1979 à 54% en 2004²⁹⁷.
- Le système de déplacements fondamentalement centré sur la mobilité individuelle en voiture ou deux roues à moteur qui s'est imposé dans nombre de métropoles – au Vietnam par exemple, les motos dominent le système d'Hô Chi Minh-Ville et les vélos celui d'Hanoi. La voiture ou les deux-roues constituent encore aujourd'hui le moyen de transport offrant la meilleure accessibilité dans bien des métropoles, malgré les contradictions que cela engendre avec un développement de type « durable » dans le cas des deux-roues motorisés.
- La persistance d'une forte aspiration des classes moyennes à la voiture dans certains contextes qui peut freiner l'appropriation du transport collectif même si celui-ci s'avère performant – la possession d'une voiture constituant encore en bien des endroits un marqueur essentiel d'ascension sociale²⁹⁸.
- Les freins physiques et cognitifs qui, dans des métropoles du Nord comme du Sud, limitent l'usage des transports en commun par certaines catégories de populations²⁹⁹ (désorientation, peur de se perdre, peur de ne pas être en sécurité, etc.).

Pour l'ensemble de ces politiques, il apparaît nécessaire de mettre l'accent sur un approfondissement de la démocratie locale afin d'être en capacité de visualiser, de représenter et *in fine* de prendre en compte autant que

²⁹⁷ Atika HAIMOUD, « Quel transport en commun pour Casablanca ? », consulté le 14 janvier 2016, <http://www.yabiladi.com/article-societe-1034.html>.

²⁹⁸ X. GODARD, « L'évolution des systèmes de transport des villes méditerranéennes face à la métropolisation », *op. cit.*

²⁹⁹ Voir notamment:

- Lily HIRSCH et Kirikky THOMPSON, « I can sit but I'd rather stand: commuter's experience of crowdedness and fellow passenger behaviour in carriages on Australian metropolitan trains », Adelaide, 2011.-

- Özlem ŞİMŞEKOĞLU, Trond NORDEJÆRN et Torbjørn RUNDMO, « The role of attitudes, transport priorities, and car use habit for travel mode use and intentions to use public transportation in an urban Norwegian public », *Transport Policy*, 2015, vol. 42, p. 113- 120.

- Laura FERRARI, Michele BERLINGERIO, Francesco CALABRESE et Jon READES, « Improving the accessibility of urban transportation networks for people with disabilities », *Transportation Research Part C: Emerging Technologies*, 2014, vol. 45, p. 27- 40.

possible l'ensemble des enjeux présents sur les territoires des aires métropolitaines.

1.2.2. Effets sociaux des politiques urbaines et instances de suivi

Les évaluations des politiques publiques sont nécessaires si l'on veut travailler à plus d'efficacité, à limiter leurs effets non-intentionnels, à comprendre leurs conséquences sur le corps social et les activités économiques. On part en effet du principe que les politiques publiques (urbaines) sont rarement pensées pour et avec les citoyens mais que même ainsi, l'élaboration des politiques et projets est rarement précise quant au suivi des opérations sur les populations, leur retentissement, leurs conséquences sociales qui pèsent d'un poids considérable sur le sentiment de justice ou d'injustice. Ainsi, est souvent mise à mal la capacité :

- de préserver un habitat digne, du fait des projets de restructuration urbaine, de relogement ex situ ou de recasement d'où les résistances des habitants dans de nombreux cas documentés de par le monde, à Rabat-Salé comme à Rio de Janeiro;
- de se reloger à l'endroit de son choix du fait des opportunités foncières;
- de maintenir les tissus sociaux et liens économiques nécessaires à la survie matérielle et au bien-être moral en ville³⁰⁰.

La prise en compte en amont des effets sociaux des grands projets a débuté dans les situations de développement avec les instances d'évaluation mises en place par la Banque Mondiale dans les années 1980. Ceci dit, les études d'impact environnementales ou sociales font totalement défaut dans les métropoles qui privilégient une croissance économique rapide et une politique de « mise à niveau » des infrastructures telles que les tracés autoroutiers ou les grands chantiers urbains. Les fractures sociales et spatiales qui en découlent, les pertes de tissu social et relationnel sont parfois non-intentionnelles mais résultent aussi parfois de politiques de reconquête foncière et politique au détriment des groupes sociaux vulnérables ou minoritaires comme cela a pu être documenté dans de nombreuses métropoles telles que Beyrouth, Téhéran, Karachi³⁰¹.

Mais, en général, dans les pays où sont mis en place des politiques d'accompagnement social du déplacement ou du relogement, celles-ci ne

³⁰⁰ Françoise NAVEZ-BOUCHANINE, *Effets sociaux des politiques urbaines. L'entre-deux des politiques institutionnelles et des dynamiques sociales*, Rabat; Paris; Tours, Karthala, 2012.

³⁰¹ A Beyrouth : Agnès DEBOULET et Mona FAWAZ, « Contesting the legitimacy of urban restructuring and highway's in Beirut's irregular settlements », in Anne RAFFIN et DAVIS (dir.), Bloomington, Indiana University Press, 2011, p. 117- 151.; à Téhéran : Mina SAÏDI-SHAROUZ, *Le Téhéran des quartiers populaires: transformation urbaine et société civile en République islamique*, Paris, Karthala, 2013.

soignent pas les plaies issues de la perte des repères en ville et du déracinement, comme l'ont montré les politiques de rénovation urbaine dans les grandes villes européennes ou américaines. Il faut donc penser des politiques urbaines qui permettent le maintien sur place.

2. PROPOSITIONS / OUTILS

On s'intéresse ici aux outils de la gouvernance métropolitaine et des moyens pour les améliorer dans un souci de justice spatiale. Ces outils sont regroupés selon leurs objectifs : d'une part un renforcement de la démocratie locale (2.1) ; d'autre part un développement intégré des territoires métropolitains (2.2).

2.1. Approfondir la démocratie locale

S'il convient de garder à l'esprit que le rapport entre démocratie et développement n'est pas évident (ce que montrent notamment les exemples de Singapour ou de la Corée du Sud), c'est bien souvent en donnant une voix aux « perdants » du discours sur la compétitivité que l'on peut parvenir à infléchir les politiques et aller vers plus de justice spatiale. Cela passe par une démocratisation de la gouvernance métropolitaine, que ce soit du point de vue de la place accordée aux différents acteurs locaux (point que l'on examinera dans un premier temps) ou de la place accordée aux citoyens (point que l'on examinera dans un second temps).

Si la faisabilité de mise en œuvre de processus de démocratisation de la gouvernance dépend bien entendu des contextes locaux et de la nature du régime de gouvernement en place, il apparaît nécessaire de faire entendre la multiplicité des voix des acteurs de la métropole (élus, professionnels, citoyens), par le biais de formes dites de démocratie représentative et de démocratie participative, pour permettre l'avènement d'une justice spatiale à l'échelle métropolitaine.

2.1.1. Au niveau des instances métropolitaines : vers la polycentralité et la décentralisation inframétropolitaine

À l'échelle métropolitaine, l'un des enjeux actuels majeurs est de travailler au renforcement de la légitimité des instances métropolitaines, souvent accusées de ne pas permettre une représentation satisfaisante de l'ensemble des intérêts des différentes entités locales qui la composent quand elles ne sont pas accusées de technocratisme. Ainsi, il s'agit de veiller à ce que les institutions soient suffisamment démocratiques et représentatives, qu'elles permettent l'inclusion de toutes les entités locales dans le processus de décisions. L'enjeu est finalement de penser la manière

dont l'institution métropolitaine ne conduit pas à déposséder les territoires locaux, leurs représentants et leurs résidents d'une voix décisionnelle dans les choix métropolitains.

Pour aller dans ce sens, on peut soutenir la promotion de règles de coordination partagées, et non d'une institution territoriale supplémentaire comme cela est actuellement majoritairement privilégié : « Il s'agit d'incarner la dimension politique de la métropolisation et son unité dans les règles de son fonctionnement complexe (le *software*), plutôt que dans une mythique institution territoriale englobante (le *hardware*³⁰².) » Au moins faut-il envisager une instance qui ait pour rôle de concevoir et porter des projets métropolitains véritablement partagés, donc des projets sur lesquels chaque territoire dispose d'un pouvoir non seulement de co-construction mais également de codécision. Cela permettrait ainsi de regarder la métropole également « depuis la périphérie, la marge, le « bas », le « petit », les territoires » et non seulement depuis le centre et les lieux de pouvoir pour promouvoir une « métropole coopérative » et « solidaire³⁰³ ». On se souviendra dans le même temps que dans de nombreuses aires métropolitaines il y a plus d'habitants dans les villes de banlieue que dans la ville centre.

Dans les aires métropolitaines qui réfléchissent au modèle de gouvernance « idéal », il arrive souvent que deux philosophies s'opposent : celle d'une métropole « intégrée » ou « fédérée », constituée d'un établissement dédié unique qui concentre l'essentiel des pouvoirs de décision d'une part et celle d'une métropole polycentrique fondée sur une gouvernance confédérée ou fédérée – avec la cohabitation d'une instance métropolitaine en parallèle d'instances infra-métropolitaines qui se partagent les attributions selon un principe de subsidiarité –, d'autre part.

Le modèle de la métropole intégrée a montré bien des limites en termes d'augmentation des coûts, d'impraticabilité technique ou encore de déficit démocratique³⁰⁴. Dès lors, nombre d'élus locaux et en particulier ceux des villes « de périphérie » défendent aujourd'hui le modèle polycentrique ou le modèle de la métropole multipolaire qui permet de favoriser une prise en compte des enjeux de l'ensemble des territoires à l'échelle métropolitaine notamment par une structuration démocratique qui ne met pas à l'écart les communes dites périphériques.

Dans la région francilienne, une intercommunalité « de périphérie », Plaine Commune, a pris position pour la polycentralité contre la métropole intégrée au nom du refus d'une métropole à une seule voix et du refus d'une

³⁰² Martin VANIER, « La métropolisation ou la fin annoncée des territoires ? - Métropolitiques », 2013.

³⁰³ Sylvie RITMANIC, « A la recherche de la métropole solidaire. Contribution pour Habitat III ».

³⁰⁴ Ce que nous montre notamment l'exemple de la ville de Toronto présenté au tout début de cette partie (au point « la métropole : un nouvel acteur ? »)

métropole qui confie à une seule structure la responsabilité et la légitimité de décider de l'avenir de l'ensemble des territoires. L'idée est ainsi de s'inscrire dans la continuation du droit à la ville, en promouvant un droit à la centralité dans une métropole remodelée autour de plusieurs centres en réseau ; l'idée est également que les différentes composantes d'une métropole ne se situent pas dans une relation de concurrence mais de coopération³⁰⁵. On pense également à l'expérience AMASUR (Asociación de Municipalidades del Area Sur de Lima - regroupant des villes de l'aire métropolitaine de Lima – Pachacamac, San Juan de Miraflores, Villa El Salvador, Villa Maria del Triunfo - pour imaginer un avenir commun) mais également à l'association de municipalités Ciudad Sur.

L'association de municipalités Ciudad Sur

L'association de municipalités Ciudad Sur regroupe six villes populaires du sud de l'aire métropolitaine de Santiago du Chili : Granja, Pedro Aguirre Cerda, San Ramón, Lo Espejo, San Joaquín y El Bosque. Ces villes sont dotées d'un Plan de développement commun. Elle représente 728 000 habitants et connaît une expansion démographique importante (on compte moins de 200 000 habitants en 1950).

L'ambition de la structure est de promouvoir un développement urbain productif, social, environnemental et économique de la zone sud de la région métropolitaine et, ce faisant, l'amélioration continue de la gestion des municipalités. Il s'agit de promouvoir de meilleures conditions d'équité territoriale et d'inclusion sociale et de développer les opportunités pour ses habitants. Cela passe par des échanges de bonnes pratiques, des mutualisations, une planification stratégique, la construction d'un langage commun. Organisées en commissions (Culture, Éducation, Santé, développement territorial et environnemental, développement social et logement, Développement économique local, Sécurité citoyenne), les municipalités membres cherchent à construire des politiques publiques associant la population qui « construi[sent] le centre dans tous les lieux³⁰⁶ ».

Dans le nouveau système qui régleme l'institution politique que forme l'Aire métropolitaine de Barcelone, une place importante est laissée dans le rapport de force aux villes de banlieues : si le ou la maire de Barcelone est d'office le président de l'instance, un président exécutif est également nommé par l'assemblée métropolitaine issue des conseils municipaux. Notons que certaines institutions de coopérations intermunicipales, comme

³⁰⁵ Gérard PERREAU-BEZOUILLÉ, « Le développement durable dans les stratégies de coopération des collectivités locales », *TIP*, 2014, Numéro spécial, p. 66-69.

³⁰⁶ Sadi Melo Moya, maire de El Bosque, discours au 3^e Congrès du FALP (Canoas – Juin 2013)

le Grand Porto Alegre, sont nées sous l'impulsion de villes de banlieues (Canoas dans le cas présent). On peut enfin citer le municipe de Rosario et son échelle métropolitaine – la Metropolitana - composée de 21 communes plus petites, chacune ayant une voix. Toutefois en l'absence de capacités techniques dans les mairies périphériques, la mairie centre fournit une aide gratuite à la formation du personnel sur les permis de construire notamment³⁰⁷. Jusqu'au milieu des années 2000, « l'innovation dans la gestion municipale devient un moyen de répondre à une attente d'autonomie des citoyens vis-à-vis de la capitale et de renforcer la position municipale »³⁰⁸ car le régime municipal dépend encore de la province malgré la décentralisation amorcée. Le tournant métropolitain de la dernière décennie ne fait pas encore l'objet d'une institutionnalisation nationale (pas de législation) mais s'enracine dans des instances participatives qui lui donnent sa légitimité.

Considéré positivement, il s'agit ainsi de défendre une organisation qui met au cœur de son système le « droit pour un territoire à ne pas dépendre d'arbitrages techniques et financiers décidés par autrui au nom d'intérêts tiers » et la reconnaissance de la « légitimité d'un territoire à se battre pour que ses problèmes soient considérés à l'échelle métropolitaine comme des enjeux centraux plutôt que périphériques³⁰⁹ ». Un tel modèle contribue ainsi à « organiser un rééquilibrage des rapports entre centre et périphéries, tant dans la définition des politiques publiques que dans les rapports de pouvoir institutionnels. » Des expériences s'inscrivant dans des perspectives de rééquilibrage scalaire sont également sources d'inspiration en matière de justice spatiale³¹⁰.

La fusion métropolitaine comme solution ? Montréal et Toronto

Certaines métropoles ont choisi d'opérer une fusion des municipalités constituant la ville centre et les villes périphériques comme Toronto ou Montréal. Le degré de décentralisation inframunicipale (forte, moyenne ou faible – évalué en fonction de l'existence l'égale des entités inframunicipales, du pouvoir politique, de l'autonomie budgétaire et de la décentralisation financière) est alors essentiel pour évaluer la marge de manœuvre de ces entités dans la production métropolitaine et donc la

³⁰⁷ Interview avec Mme la Maire de Rosario, Décembre 2015

³⁰⁸ Silvia ROBIN et Sébastien VELUT, « Entre Barcelone et Porto Alegre : la gestion municipale à Montevideo et Rosario », *Géocarrefour*, 2005, vol. 80, n° 3, p. 207- 214.

³⁰⁹ Damaly CHUM, Maël GENDRON et Sophie LEGUILLON, « Grand Paris : pour une métropole vraiment métropolitaine - Métropolitiques », 2013.

³¹⁰ Philippe GERVAIS-LAMBONY, Claire BENIT-GBAFFOU, Jean-Luc PIERMAY, Alain MUSSET et Sabine PLANEL, *La justice spatiale et la ville. Regards du Sud*, Paris, Karthala, 2014.

vitalité démocratique de la métropole³¹¹. Les effets sont plus mitigés à Toronto où les entités infra-municipales disposent d'une faible autonomie budgétaire et d'une faible décentralisation financière³¹². La fusion a déplacé le problème de la non-coopération, puisque les rivalités entre municipalités auxquelles la fusion prétendait répondre se sont déplacées vers le Greater Toronto Area (entité sans compétence administrative³¹³).

À Montréal, la démarche de fusion ouvre au contraire des perspectives intéressantes : il s'agit d'une ville dont le degré de décentralisation est important et dans laquelle l'autonomie des différentes entités qui la composent permet une gouvernance équilibrée et coopérative du territoire. Chaque arrondissement dispose d'un maire et d'un conseil d'arrondissement (dont les membres sont élus au suffrage direct). Un peu plus de la moitié des élus siégeant au conseil d'arrondissement siègent également au conseil de Ville. Les arrondissements connaissent ainsi une existence légale indéniable et un pouvoir politique relativement fort. Leurs compétences sont l'entretien de la voirie locale, le déneigement, les parcs locaux et les infrastructures, l'urbanisme, le sport, le loisir, la culture et la collecte des déchets. La Ville a pour sa part la responsabilité de l'entretien des infrastructures d'eau, l'élimination des déchets, le développement économique, les grands événements, la coordination des activités et services inter-arrondissements, la gestion des ressources humaines, le prélèvement des impôts et le stationnement. Le gouvernement métropolitain d'agglomération, enfin, est en charge de l'évaluation foncière, la sécurité publique, le transport en commun, les infrastructures majeures, la voirie supérieure, les infrastructures d'eau. En 2012, les arrondissements disposent d'une autonomie budgétaire et d'un budget total de 950 millions de dollars financé à 90% par des transferts de la Ville, le reste provenant de l'impôt foncier, l'émission de permis, la tarification de certains services.

2.1.2. (Re)donner une place et un pouvoir aux citoyens : potentialités, limites et modalités

En réponse notamment aux défis démocratiques actuels, on assiste à la profusion d'initiatives et de dispositifs visant, dans le prolongement des injonctions internationales, à faire davantage participer les citoyens à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions publiques. À l'échelle de la métropole, on remarque que certaines, qui ont longtemps tenu les citoyens à l'écart des processus de décision les invitent aujourd'hui à

³¹¹ Jean-Philippe MELOCHE, « Gouvernance urbaine et décentralisation inframunicipale dans les grandes villes d'Amérique », *Cahiers de géographie du Québec*, 2014, vol. 58, n° 164, p. 173-192.

³¹² *Ibid.*

³¹³ Guillaume POIRET, « Fusion métropolitaine à Toronto : un bilan contrasté », *Métropolitiques*, 2013.

s'exprimer (au sein de la métropole parisienne cela se traduit notamment par les débats du Grand Paris Express ou les rencontres de Paris Métropole). Ces initiatives, initiées par la puissance publique, sont à considérer comme autant de leviers pour répondre à certains enjeux non négligeables de la métropole comme le développement d'un sentiment citoyen d'appartenance à la métropole et l'émergence d'une identité métropolitaine partagée et assumée³¹⁴. Elles sont toutes autant à relever dans l'objectif de traiter prioritairement et efficacement les problèmes vécus et remontés par les habitants mais également d'éviter les dérives technocratiques³¹⁵ des formes de gouvernance métropolitaine. Pour autant, les critiques sont nombreuses à l'encontre de ces dispositifs, souvent accusés de constituer des artefacts, ne permettant pas d'assurer la prise en compte de l'avis des citoyens et encore moins d'assurer une délégation ou un partage du pouvoir avec les citoyens.

Dans l'optique de dépasser ces contradictions, il convient de ne pas oublier les **initiatives citoyennes qui émergent à côté des dispositifs issus de la dite démocratie participative**, pensés et mis en œuvre par les autorités publiques. Ces initiatives, qui sont parfois mais encore trop rarement soutenues par les pouvoirs publics, permettent de repenser les manières de concevoir et gérer démocratiquement les métropoles aujourd'hui et, plus largement, de « démocratiser la démocratie ». Leur enjeu est crucial car, à côté des autorités locales, elles constituent une gamme de réponses très variées à la crise climatique ou aux distorsions sur les marchés du travail en favorisant par exemple une économie circulaire. Une partie de ces initiatives viennent de collectifs locaux qui agissent sous des formes peu ou partiellement revendicatives mais leurs actions collectives ou leurs revendications sont capables de faire date dans la prise de conscience des capacités des citoyens à transformer durablement les territoires urbains. Ainsi en est-il au Caire des « comités populaires » créés dans le sillage de la révolution. Certains ont pris en charge des aménagements demandés de façon récurrente en organisant des travaux communautaires tels que le pavage de certaines rues dans des périphéries populaires sous forte contrainte d'affaissement du sol, faute de drainage. Le pavage a été précisément pensé pour pouvoir être enlevé et remplacé sans gros dommage, tranchant avec les habitudes d'aménagements non planifiés par les pouvoirs locaux qui pour mettre des réseaux souterrains

³¹⁴ Paul METRO, « Avant-propos. Paris 2013. Manifeste rétroactif pour la construction métropolitaine », in Tommaso VITALE, Christian LEFEVRE et Nathalie ROSEAU (dir.), *De la ville à la métropole. Les défis de la gouvernance*, Paris, L'œil d'or, 2013, p. 7-19.

³¹⁵ *Ibid.*

procèdent au démantèlement total des revêtements et chaussées préexistantes, conduisant à l'exaspération des résidents³¹⁶.

Une autre partie de ces initiatives surgit avec l'expression de mouvement sociaux dont la charge revendicative est alors plus marquée et qui se rattachent ou non à des réseaux d'habitants ou à des mouvements plus larges de défense des droits : Habitat International Coalition, Asian Coalition for Housing Rights, Slum Dwellers Association... C'est le cas à Caracas, Rio ou Madrid avec des invasions organisées d'immeubles ou de tours vacants du centre-ville, qui débouchent sur des aménagements parfois tout à fait viables et donnent voix aux sans-logis mais également, dans le cas madrilène, aux expulsés suite à la crise hypothécaire. Les membres de la plateforme d'action new-yorkaise de l'alliance nationale RTTC (Right to the City) ont ainsi formulé durant la dernière décennie une charte signée par ses membres en 2009 formulant des revendications venant de la base (grassroots) pour préserver les « communautés » urbaines pauvres ou populaires dans six domaines : le pouvoir de prise de décision par les communautés (Community Decision-Making Power), le logement à bon marché, la justice environnementale et la santé publique, l'emploi et la main d'œuvre, l'aménagement et l'espace public. Deux propositions détaillées retiennent notre attention en particulier : le droit à bénéficier de fonds fédéraux de stimulation (stimulus funds) et notamment à s'assurer que ces fonds seront destinés aux communautés afro-américaines ; la campagne pour la reconversion des condominiums en logements bon marché³¹⁷.

Une démocratie locale réellement ancrée sur son territoire et capable de répondre aux énormes défis contemporains doit en effet dépasser la vision de la participation comme initiée d'en haut mais comme un mode de gestion qui s'adapte aux initiatives citoyennes soucieuses du bien commun, les relaie et tente de les renforcer. Ainsi en est-il autour des questions environnementales où certaines villes s'associent aux comités citoyens pour une « ville en transition » ou d'une véritable association des habitants aux décisions qui touchent directement leur cadre de vie, qui suppose d'accepter l'idée de l'existence de « savoirs citoyens ». Ni savoirs d'usage ni savoirs experts, ces différents répertoires de savoirs mobilisent des capacités d'expression et d'action qui peuvent véritablement renouveler les modalités

³¹⁶ TADAMUN, « Paving the Streets of Mīt `Uqba », *Tadamun*, 2013.

³¹⁷ D. DODGE, « Right To The City-NYC's Policy Platform and condo conversion campaign : grassroots visioning and policies for the future of New York City », *op. cit.*

de prise en charge du bien commun dans les grandes villes³¹⁸. Ils méritent d'être reconnus et valorisés.

On s'arrêtera ici sur quelques initiatives de gouvernance métropolitaine « participative » (qui font une place aux citoyens), leurs apports à la construction et au développement de la justice sociale ainsi que leurs limites.

Rappelons ici aussi que ces dispositifs et initiatives ne se traduisent pas de la même manière selon les contextes nationaux et en particulier suivant le régime de gouvernement en place. De la même manière, la faisabilité de leur diffusion à grande échelle en est dépendante. On peut néanmoins souligner que des espaces « de démocratie », ou en tout cas d'expression des citoyens, peuvent trouver un moyen d'exister dans des régimes « hybrides » ou « autoritaires³¹⁹ ». Ils sont parfois même l'initiative du pouvoir en place et deviennent alors un outil dont peuvent s'emparer les citoyens pour faire entendre leur voix, comme en témoigne par exemple le cas des comités de résidents à Pékin³²⁰. Rappelons également que les formes d'e-gouvernance naissantes ou institutionnalisées, parties-prenantes du développement de « smart cities³²¹ » peuvent permettre de repenser les relations entre citoyens et administrations³²² (vers plus de transparence et d'*accountability*, pour un renforcement de l'efficacité³²³) et constituer des compléments ou des alternatives à la démocratie représentative³²⁴. Cela nécessite toutefois une bonne collaboration entre les différents niveaux de gouvernements (infra-métropolitain, métropolitain, fédéral, national...) et des formes d'apprentissage des acteurs de l'administration publique pour l'adoption d'une nouvelle culture, comme cela a pu être montré dans le cas du Canada³²⁵. À São Paulo, la mise en

³¹⁸ Agnès DEBOULET et Héroïse NEZ, *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2013.

³¹⁹ Nous reprenons ici les catégories élaborées par *The Economist* dans le cadre du calcul de l'Indice de démocratie.

³²⁰ Judith AUDIN, « La prise en charge des « vulnérables » dans et par les quartiers en Chine urbaine. Le cas des comités de résidents à Pékin », *Annales de la Recherche Urbaine*, 2015, n° 110.

³²¹ Krassimira Antonova PASKALEVA, « Enabling the smart city: the progress of city e-governance in Europe », *International Journal of Innovation and Regional Development*, 2009, vol. 1, n° 4, p. 405-422.

³²² Pan Suk KIM, « Introduction », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2005, vol. 71, n° 1, p. 105-115.

³²³ Adegboyega OJO, Mohamed SHAREEF, Tomasz JANOWSKI et Séverine Bardon 106366, « La gouvernance électronique en Asie : bilan, impact et réduction de la fracture interne », *Hermès, La Revue*, 2009, vol. 55, n° 3, p. 159-167.

³²⁴ Ewa KRZATAŁA-JAWORSKA, « Internet : complément ou alternative à la démocratie représentative ? », *Participations*, 2012, vol. 1, n° 2, p. 181-191. Ewa KRZATAŁA-JAWORSKA, « Interne

³²⁵ Barbara Ann ALLEN, Luc JUILLET, Gilles PAQUET et Jeffrey ROY, « E-Governance & government on-line in Canada: Partnerships, people & prospects », *Government Information Quarterly*, 2001, vol. 18, n° 2, p. 93-104.

œuvre des plans d'aménagement est ainsi précédée de mécanismes participatifs utilisant l'outil internet : outre les assemblées publiques organisées pour débattre du plan, ce dernier est présenté et expliqué sur internet et les citoyens sont invités à faire des suggestions directement sur le site internet.

Trois défis sont aujourd'hui toujours d'actualité si l'on cherche la mise en œuvre et la pérennisation de gouvernances démocratiques qui conjuguent efficacité, légitimité de justice spatiale : le faible ancrage réel de la dimension participative dans les métropoles, l'absence de consensus (que ce soit au niveau des citoyens et des usagers de la ville ou des élites) sur la place que doit avoir la démocratie directe dans la gouvernance, et le fait que la portée et le pouvoir des innovations participatives soient limités³²⁶.

Des dispositifs institutionnalisés : la « démocratie participative »

La démocratie participative désigne l'ensemble des procédures, instruments et dispositifs qui favorisent l'implication directe des citoyens au gouvernement des affaires publiques³²⁷. Elle s'inscrit dans une perspective de renouvellement de la démocratie représentative. Il s'agit d'une offre de participation (de la part de la puissance publique) qui s'adresse aux citoyens - entendus dans une définition extensive - qui ne disposent pas du statut ou du mandat nécessaire pour prendre part de façon conventionnelle aux processus décisionnels. La prolifération dans certains pays de dispositifs relevant de la démocratie participative a été expliquée notamment par la croyance diffuse en un « cercle vertueux » créé par l'interaction renouvelée et approfondie des citoyens et des institutions³²⁸. Si l'idée originelle des tenants de cette démocratie était de permettre aux citoyens « ordinaires » de peser sur la décision, les dispositifs ont subi nombre de critiques et une désaffection grandissante des participants. Ceci fait l'objet d'une prise de conscience grandissante parmi les collectivités locales comme parmi les citoyens.

En premier lieu, on observe une appropriation extrêmement variée de dispositifs et de procédures qui portent *a priori* le même intitulé³²⁹. Ils

³²⁶ Archon FUNG, « Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future », *Public Administration Review*, 2015, vol. 75, n° 4, p. 513- 522.

³²⁷ Sandrine RUI, « Démocratie participative », in Ilaria CASILLO, Rémi BARBIER, Loïc BLONDIAUX, François CHATAURAYNAUD, Jean-Michel FOURNIAU, Rémi LEFEBVRE et Dominique SALLES (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, .

³²⁸ Marie-Hélène BACQUE, Henri REY et Yves SINTOMER, *Gestion de proximité et démocratie participative: une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005. Marie-Hélène BACQUE, Henri REY et Yves SINTOMER,

³²⁹ Marie-Hélène BACQUE et Yves SINTOMER (dir.), *La démocratie participative inachevée: genèse, adaptations et diffusions*, Gap, Yves Michel, 2010.

peuvent ainsi être pensés comme des outils de gestion des conflits sociaux autant que comme des instruments de démocratisation de la décision³³⁰. En outre, ils ne permettent pas souvent la participation des personnes les plus éloignées de la parole publique, deviennent l'apanage de certaines catégories sociales les plus à l'aise avec la parole publique et sont ainsi critiqués pour leur élitisme – il arrive, comme à Mumbai³³¹, que les classes moyennes et supérieures soient celles qui tirent profit de la démocratie participative, et non les classes populaires. On remarque dans le même temps dans plusieurs villes des processus de gentrification de la participation³³² ; ceci sans compter les cas de clientélisme. De plus, les procédures sont loin de toutes permettre une réelle influence des participants sur la gestion des affaires locales. En effet, il ne peut y avoir de justice spatiale sans démocratie locale effective et ceci s'applique largement aux questions environnementales qui, pour prendre un tournant effectif, doivent pouvoir laisser s'exprimer largement les critiques sur les modes de production et de consommation « non durables ».

Les dispositifs requièrent tantôt la participation d'individus considérés à titre individuel ou de collectifs (plus ou moins formalisés). Dans les deux cas, le manque voire l'absence de légitimité des acteurs ainsi convoqués a pu être souligné en particulier au travers de la problématique de la représentativité : au nom de quoi peut-on considérer que les individus ou collectifs convoqués à la table des négociations ou dans les instances de concertation sont représentatifs du reste de la population et peuvent à ce titre être considérés comme légitimes pour donner leur avis ou prendre des décisions au nom de l'ensemble des citoyens ?

Toutefois, ces interrogations se posent aujourd'hui bien souvent de la même manière dans la démocratie dite représentative, dans laquelle la légitimité des élus est remise en cause, et certaines initiatives de démocratie participative permettent d'aller effectivement vers un approfondissement de la démocratie dans les métropoles. Deux difficultés majeures à surmonter sont d'une part celle de l'inclusion démocratique et d'autre part celle de l'acceptation de l'émergence d'un contre-pouvoir par le biais de ces dispositifs et la reconnaissance des bienfaits d'une telle dynamique pour aboutir à une plus grande justice spatiale. Dans le cas contraire, les démarches participatives peuvent conduire à renforcer l'autorité des

³³⁰ Loïc BLONDIAUX, « La délibération, norme de l'action publique contemporaine ? », *Projet*, 2001b, vol. 4, n° 268, p. 81-90.

³³¹ Marie-Hélène ZÉRAH, « Participatory Governance in Urban Management and the Shifting Geometry of Power in Mumbai », *Development and Change*, 2009, vol. 40, n° 5, p. 853-877.

³³² D. Asher GHERTNER, « Gentrifying the State, Gentrifying Participation: Elite Governance Programs in Delhi », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2011, vol. 35, n° 3, p. 504-532.

pouvoirs en place et perdre leur caractère réformateur³³³. Elles peuvent s'inscrire dans des dynamiques néolibérales, sans influence sur les inégalités socio-spatiales³³⁴. À Manchester et Barcelone, deux types de limites ont ainsi été observées : la non-modification des termes du partage du pouvoir entre pouvoirs publics et sociétés civiles ; et l'absence d'empowerment des citoyens³³⁵. Au Cap, l'utilisation de la rhétorique de l'empowerment a conduit à justifier l'utilisation de travailleurs précaires et sous-payés issus des quartiers pauvres noirs pour le service de collecte des déchets³³⁶. Par ailleurs, la sensibilité aux questions de genre est souvent mise de côté. Quelques initiatives, comme les conférences municipales de femmes mises en place à Recife, montrent toutefois que les dispositifs participatifs peuvent devenir, sous certaines conditions, des espaces de négociation autour de la cause des femmes³³⁷.

Dans tous les cas, les formes de gouvernances participatives sont réellement inclusives lorsque les citoyens sont associés en amont, et tout au long du processus, à la définition des formes de redistribution et d'accès aux ressources dans une optique de justice spatiale et environnementale, ce qui suppose une prise de risque évidente par les autorités locales.

La participation des associations de quartier à la gouvernance métropolitaine : quels défis ? L'exemple des métropoles indiennes³³⁸

L'exemple des associations de résidents dans les métropoles indiennes permet de mettre en relief les ambiguïtés des processus de démocratie participative. Ces associations ont acquis, au cours des vingt dernières années, suite à la mise en place de procédures participatives, un statut d'acteur légitime de la gouvernance urbaine. Cela constitue en soi un facteur important de renouvellement de la démocratie locale. Si elles souffrent d'un déficit démocratique (cooptation, consensus) et sont élitistes (elles sont le porte-parole d'une « élite surdotée en ressources politiques »), elles

³³³ Elena PIFFERO, *What Happened to Participation? Urban Development and Authoritarian Upgrading in Cairo's Informal Neighbourhoods*, Libri di emil, 2009.

³³⁴ On le voit par exemple dans le cas de la marchandisation des services. Voir notamment : Sylvie JAGLIN, « La participation au service du néolibéralisme ? Les usagers dans les services d'eau en Afrique subsaharienne », in Marie-Hélène BACQUE, Henri REY et Yves SINTOMER (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative: une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005, p. 271 - 291.

³³⁵ Georgina BLAKELEY, « Governing Ourselves: Citizen Participation and Governance in Barcelona and Manchester », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2010, vol. 34, n° 1, p. 130 - 145.

³³⁶ F. MIRAFTAB, « Neoliberalism and casualization of public sector services », *op. cit.*

³³⁷ Marie-Hélène SA VILAS BOAS, « Politiser les « différences » : les rapports sociaux en débat au sein des conférences municipales des femmes de Recife », *Participations*, 2015, vol. 12, n° 2, p. 139 - 165.

³³⁸ Stéphanie Tawa LAMA-REWAL, « La démocratie locale dans les métropoles indiennes », *Transcontinentales. Sociétés, idéologies, système mondial*, 2007, n° 4, p. 131 - 144.

remplissent néanmoins une fonction importante pour garantir, préserver voire approfondir la démocratie : elles contribuent à la surveillance des gouvernants par les gouvernés et, ce faisant, à l'augmentation de la transparence et de l'imputabilité des autorités locales. Parallèlement, dans le contexte indien, elles sont également une voie par laquelle les « classes moyennes » se mobilisent, puisqu'elles se rendent rarement aux urnes (contrairement à ce que l'on peut observer dans bien d'autres contextes, ce sont les plus pauvres qui votent le plus souvent).

Mais il ne faut pas sous-estimer les effets pervers de tels processus : « l'efficacité de la « prise de parole » des associations de résidents pèse d'un poids certain en faveur des privilégiés, contre les pauvres ». Comme ailleurs, ceux qui parviennent à accéder à la parole publique par le biais de tels dispositifs vont rarement relayer la parole ou les enjeux des plus défavorisés. Ainsi, la mobilisation et l'inclusion d'individus ou de collectifs a minima représentatifs de la diversité sociale des habitants d'une métropole est souhaitable pour que les intérêts de tous soient pris en compte.

Les budgets participatifs

Bien souvent, les budgets participatifs sont mentionnés comme un dispositif participatif qui révolutionne la possibilité d'associer réellement les citoyens à la gouvernance des métropoles, en ouvrant en particulier au partage des décisions sur la dimension budgétaire, d'ordinaire domaine réservé aux élus.

Ce type de dispositif, qui permet à des citoyens non élus d'être associés à la définition des finances publiques, est aujourd'hui largement répandu dans le monde – on recense près de 3000 initiatives s'en réclamant. Le modèle de Porto Alegre – ville où il a été mis en place pour la première fois, en 1989 – a fait ses preuves mais a aussi montré ses limites. Cette initiative, et d'autres en Amérique latine, est ainsi devenue une référence mondiale sur le plan du développement, et en particulier du développement local³³⁹. On constate également que les budgets participatifs (BP) ont été en de nombreux endroits un levier non négligeable pour redistribuer les ressources publiques en faveur de secteurs dans lesquels cela était le plus nécessaire (construction d'écoles, tout-à-l'égout, routes bitumées, etc.) et qu'il s'agissait là d'autant de réalisations que les gouvernements n'avaient pas a priori considérées comme prioritaires. Les zones les plus défavorisées ont ainsi souvent reçu le plus d'investissements.

³³⁹ Yves CABANNES, « Les budgets participatifs en Amérique latine », *Mouvements*, 2006, vol. 5, n° 47-48, p. 128-138.

De plus, une fois certains objectifs de rattrapage d'infrastructures urbaines de base atteints, les demandes tendent à évoluer vers des demandes plus sociales comme l'accès à l'éducation ou à la santé³⁴⁰.

Dans le même temps, les BP ont permis la plupart du temps aux participants d'acquérir une formation civique par la participation. Toutefois, si certains BP ont permis « de dépasser les intérêts particuliers et les antagonismes de classes », plusieurs souffrent aujourd'hui de pratiques clientélistes : « Alors qu'à l'origine l'autogestion permettait de renforcer le pouvoir populaire, particulièrement des classes marginalisées, elle l'affaiblit désormais, en favorisant les manipulations politiques³⁴¹ ».

Ainsi, ici et ailleurs, on a pu constater que les BP font participer en grande majorité des citoyens déjà actifs, qui ont une expérience de la participation ou de la délibération, et qui appartiennent la plupart du temps aux classes moyennes.

Par ailleurs, on constate que suivant les pays, le dispositif porte davantage une ambition de modernisation administrative que de justice spatiale.

On peut ainsi énoncer plusieurs conditions pour que ce type de dispositif soit véritablement contributif d'un approfondissement de la démocratie dans les métropoles. Il doit poursuivre un objectif de justice sociale :

- « s'accompagner de discussions explicites sur les questions financières,
- Etre organisé dans des espaces de délibérations publics, afin que l'ensemble de la société soit active dans le processus³⁴² » ;
- S'inscrire dans la durée et être répété ;
- Avoir un pouvoir décisionnel - et il convient que les autorités publient un compte rendu de la façon dont ont été prises en compte les décisions des citoyens.
- Enfin, et c'est sans doute là un défi essentiel dans un objectif de justice spatiale, il doit viser la participation de l'ensemble des classes sociales, et plus spécifiquement être ouvert aux plus démunis et plus exclus de la société³⁴³.

³⁴⁰ Héloïse NEZ, « Le budget participatif : un outil de justice sociale ? », *Millénaire 3, Modes d'action*, 2014.

³⁴¹ Simon LANGELLIER, « Que reste-t-il de l'expérience pionnière de Porto Alegre ? », *Le Monde diplomatique*, 10/2011 p.

³⁴² Yves SINTOMER, *Les budgets participatifs, toute une histoire*, <http://www.lagazettedescommunes.com/279758/les-budgets-participatifs-toute-une-histoire/>, consulté le 19 novembre 2015.

³⁴³ Y. CABANNES, « Les budgets participatifs en Amérique latine », *op. cit.*

Voir aussi : Pierre STOEBER, *Une révolution douce, les budgets participatifs*, 2015.

- En dépit des revendications associatives qui émergent parfois³⁴⁴, il doit favoriser la participation de citoyens non organisés et déclencher des volontés qui n'auraient pas émergé autrement.

Une des hypothèses les plus sérieuses serait aussi d'élargir la part des budgets totaux des communes ouverts au BP (passer de 5% à 30% apparaît réaliste) afin de réellement contrebalancer la tentation de se passer des habitants pour gouverner.

Les initiatives de la société civile

Aux côtés de ces dispositifs, d'autres formes de démocratisation de la gouvernance métropolitaine nous intéressent : celles qui sont à l'initiative de la « société civile » au sens large du terme. L'une des formes bien connue et aujourd'hui largement institutionnalisée est celle du « mouvement communautaire » et du soutien – voire de la délégation de pouvoir – de la puissance publique aux organismes communautaires.

Cette tendance est particulièrement développée dans les pays de tradition anglo-saxonne mais elle est aussi à l'œuvre sous d'autres appellations dans de nombreuses villes. Si ces initiatives peuvent permettre un partage du pouvoir avec les citoyens, voire une délégation de pouvoir, elles ne sont pas sans risque lorsqu'elles conduisent à un désengagement massif de la puissance publique et que l'on attend d'abord de la délégation de pouvoir une diminution des coûts pour les pouvoirs publics.

Certains parlent de « gouvernance informelle » mais on pourrait plus largement parler de formes d'organisation sociale populaires non reconnues dont l'efficacité est pourtant prouvée pour ce qui est de négocier l'accès aux équipements, des autorisations tacites de rester dans le cas de l'habitat de bidonville au Maroc. Comités informels ou conseils des sages contribuent à faire la jonction entre populations et élus ou techniciens.

Leur place n'est en général pas suffisamment reconnue ni valorisée dans les programmes locaux de développement, comme dans les grandes ou moyennes villes marocaines concernées par le programme Villes Sans Bidonvilles, parmi d'autres possibles³⁴⁵. Pourtant leur rôle est croissant et contribue à renouveler les savoirs d'action sur la ville et son aménagement. De nombreuses initiatives ne se contentent plus de revendiquer mais

³⁴⁴ Ernesto GANUZA, Héloïse NEZ et Ernesto MORALES, « The Struggle for a Voice: Tensions between Associations and Citizens in Participatory Budgeting », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2014, vol. 38, n° 6, p. 2274-2291.

³⁴⁵ Françoise NAVEZ-BOUCHANINE, « Les nouvelles voies de la négociation dans les politiques de résorption des bidonvilles au Maroc. Entre recasement et accompagnement social », in Françoise NAVEZ-BOUCHANINE et Agnès DEBOULET (dir.), *Effets sociaux des politiques urbaines: l'entre-deux des politiques institutionnelles et des dynamiques sociales*, Rabat, France, Maroc, Centre Jacques Berque, 2012, p. 167-190.

mettent en place de vrais outils de documentation et de connaissance des réalités métropolitaines.

À côté du blog « shadow ministry of housing » égyptien qui alimente une grande quantité de connaissances sur le logement non documentées et non diffusées par le gouvernement, on peut citer le travail de « Un centre-ville pour tous » à Marseille qui a conduit plusieurs campagnes d'enquêtes sur les effets des politiques de réhabilitation sur les statuts d'occupation et la possibilité des ménages de rester. On pense également aux enquêtes menées par l'association APPUII en Ile-de-France sur la diversité des formes d'occupation d'immeubles menacés de destruction en lien avec des demandes de collectifs d'habitants.

Ces initiatives font assez souvent l'objet d'une ré-institutionnalisation, et parfois même de formes de récupération qui loin de les développer, peuvent les étouffer. Ce fut le cas avec Sparc, mouvement pionnier dans les activités d'auto-documentation et recensement (plans, statistiques) de slums à Mumbai qui eut le privilège de gérer le relogement des bidonvillois affectés par les relogements liés au plus gros programme asiatique de travaux d'infrastructures de transport (le MUTP). Des suspicions de mauvaise gestion dans des contextes très conflictuels et de faibles ressources partagées (petite taille des logements, 21 m² pour des familles complexes notamment) ont terni en partie la réputation de cette association. À Caracas, des sociétés coopératives d'architectes s'appuient sur des comités de « barrios » (quartiers) et le Programme de développement endogène de transformation des barrios. Des « organisations communautaires autogestionnaires » aidées de Comités locaux d'assistance technique, bénéficient de transferts de fonds pour élaborer des plans, développer le « capacity building », doter ces secteurs de programmes d'équipement et équiper les habitants des quartiers populaires dans les cadres de la Política nacional de vivienda. La participation n'est cependant pas toujours au rendez-vous et se trouve souvent perçue comme un pis-aller face aux inégalités criantes entre barrios et quartiers riches. Mais dans certains quartiers elle a pu cependant céder la place à de véritables partenariats sociotechniques allant jusqu'à une étude à la parcelle, en finesse, préalable à la régularisation³⁴⁶. Dans l'agglomération milanaise, le Forum del terzo settore, structure de représentation politique du tiers secteur (associations, coopératives), donne un exemple intéressant de dynamiques de discussions, de négociations et de revendications avec la puissance

³⁴⁶ Rapports de stage et mémoires réalisés à l'Ong Appoyo urbano par Bérangère Deluc, Delphine Hennegrave (2013). Voir aussi : *Populaire, Précaire ? – Regards croisés sur un habitat majoritaire - cités territoriales gouvernance*, <http://www.citego.info/?-Populaire-Precaire-Regards-croises-#tabs-2>, consulté le 7 janvier 2016.

publique³⁴⁷. À Johannesburg, l'initiative Josi@work valorise la coproduction de services entre municipalités et communautés³⁴⁸.

Certains gouvernements locaux ont commencé à miser sur le développement endogène à partir d'une participation basée sur une implication préexistante. Ils ont fait le constat que le renforcement des capacités d'organisation de mouvements citoyens était plus pérenne et porteur de changement réel sur la qualité de vie que la création ad hoc de lieux de participation.

**Les tables de quartier montréalaises : une initiative
communautaire de gouvernance démocratique à l'échelle
métropolitaine³⁴⁹**

« Depuis plus de 50 ans, les communautés des quartiers montréalais se sont investies dans des actions locales en raison des enjeux qui touchent directement leurs conditions de vie et leur environnement immédiat. Pour ce faire, elles ont mis sur pied, au fil des ans, des « Tables de concertation en développement social », les Tables de quartier, dans l'objectif d'améliorer les conditions et le cadre de vie des populations locales. »

Les tables de quartier (TQ) œuvrent dans une perspective de justice sociale et de prise en main par les citoyens de l'avenir de leur quartier. Leur rôle est de mettre en relation les différents acteurs d'un quartier afin d'élaborer des solutions adaptées. À Montréal, la « Coalition montréalaise des tables de quartier » regroupe 30 tables. Ces dernières sont reconnues et soutenues financièrement par la Ville de Montréal, par la fondation Centraide du Grand Montréal³⁵⁰ et par la Direction de santé publique de l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal. Elles sont conçues comme des espaces intersectoriels et multiréseaux. Le caractère intersectoriel induit la présence d'intervenants de tous les champs d'action concernés par le développement social local, tandis que l'orientation multiréseaux conduit à la mobilisation de tous les intervenants

³⁴⁷ Tommaso VITALE, « La partecipazione alle politiche sociali in Lombardia: arene deliberative e processi di coordinamento », in Giuliana CARABELLI et Carla FACCHINI (dir.), *Il modello lombardo di welfare: continuità, riassetamenti, prospettive*, Milan, FrancoAngeli, 2011, p. 139-158.

³⁴⁸ <http://www.joziatwork.org.za/about/>

³⁴⁹ Références :

- Marie-Hélène BACQUE et Mohamed MECHACHE, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville*, Paris, La documentation française, 2013.

- INITIATIVE MONTREALAISE DE SOUTIEN AU DEVELOPPEMENT SOCIAL LOCAL, *Initiative montréalaise de soutien au développement social local. Des quartiers où il fait bon vivre! Cadre de référence*, Montréal, 2015.

- COALITION MONTREALAISE DES TABLES DE QUARTIER, *Mémoire déposé à la commission sur le schéma d'aménagement et de développement de Montréal*, Montréal, 2014.

³⁵⁰ Cette fondation a pour principe de récolter des financements – essentiellement dans le monde du travail et de l'entreprise – pour les redistribuer dans l'objectif de soutenir les initiatives locales.

communautaires, associatifs et institutionnels, ainsi que les citoyennes et citoyens intéressés par un engagement dans une démarche concertée.

Les tables, animées et coordonnées par une organisation à but non lucratif (OBNL), s'investissent dans des actions locales, mais aussi nationales, tel l'aménagement et le développement d'un quartier, la défense des droits socio-économiques ou l'autonomie des groupes communautaires. Ainsi, ce sont par exemple les TQ qui pilotent les démarches de revitalisation urbaine intégrée sur le territoire montréalais ; certaines sont responsables de projets en développement durable ; certaines travaillent sur l'accès à l'alimentation ; etc...

En outre, la Coalition est intervenue à plusieurs reprises pour faire du Schéma directeur d'aménagement de Montréal un véritable outil de développement social dont les principes d'action sont : la participation des individus et des communautés locales aux décisions et aux actions qui les concernent ; l'empowerment ; le partenariat et l'action intersectorielle ; la réduction des inégalités sociales ; l'harmonisation et la promotion de politiques publiques favorables à l'amélioration des conditions de vie et au bien-être. La constante de tous ces projets est de s'appuyer sur les besoins du milieu grâce à la concertation avec ses habitants.

Le mouvement des tables de quartier, comme d'autres actions, participe de la constitution d'une démocratie dite d'initiative ou d'interpellation qui permet de penser différentes manières d'appréhender une démocratisation de la démocratie, en particulier à l'échelle de la métropole. Il s'agit ici de partir des initiatives citoyennes qui participent au débat public sur des questions locales ou nationales en complément d'une démocratie de représentation. L'idée fondamentale d'une telle démocratie à l'échelle métropolitaine est de donner les moyens (notamment financiers) aux citoyens de s'organiser pour intervenir dans la fabrique de la métropole pour organiser par exemple, à l'instar de ce que proposait récemment les conclusions d'une conférence de consensus en France sur la question³⁵¹, toute forme de mobilisation concernant des projets ou des politiques portés par la puissance publique ou les acteurs économiques ; des initiatives, locales ou nationales, visant à faire émerger des sujets et susciter des projets qui ne sont pas à l'agenda des politiques publiques et du débat public ; des initiatives, moyens et outils renforçant la démocratie d'initiative citoyenne, le partage de l'information et la diffusion des expériences, la formation et la conformation, l'accès aux médias et aux savoirs.

³⁵¹ COLLECTIF, *Avis rendu par la conférence de consensus des 4 et 5 septembre 2015 « Faut-il financer la démocratie participative initiée par les citoyens ? Comment ? Pour quel projet ? » organisée par la coordination Pas sans nous*, Paris, 2015.

À Marseille, l'association « Un centre-ville pour tous » est devenue en quinze ans le lieu de ressource le plus recherché car sa politique de communication est de rendre disponible tout document municipal, recherche, étude, article de presse sur cette vaste zone incluse dans le périmètre de l'Opération d'Intérêt National Euro-Méditerranée, à l'opposé de la rétention municipale de documents.

Au Caire, l'organisation *Tadamun* met à disposition d'un large public une plate-forme de connaissances sur la ville et le Grand Caire, qui tranche avec l'absence de lieu de production et de diffusions d'informations sur la métropole. L'association relaie également toutes les initiatives réelles d'empowerment à travers la planification communautaire³⁵² et des ateliers de cartographie dans les quartiers populaires (comme cela peut se faire aussi dans de grandes villes européennes ou nord-américaines). Tout récemment l'organisation a lancé une nouvelle initiative axée sur la question de justice spatiale dans l'agglomération, notamment une cartographie très fine des inégalités spatiales et des déséquilibres dans l'attribution des ressources étatiques³⁵³. Ces initiatives se présentent comme un mode reconnu de transformation des pratiques et un moyen de retrouver de l'égalité dans la production de savoir, l'accès aux services, et la capacité de peser sur les décisions. Elles rejoignent celles de Slum Dwellers Association qui en Asie (notamment aux Philippines) ou en Afrique (Kenya), travaille par exemple à une cartographie populaire des quartiers précaires non identifiés par les pouvoirs publics³⁵⁴.

Les bénéfices de telles initiatives pour la démocratisation des métropoles sont multiples : elles favorisent l'inclusion démocratique en faisant de la représentation des groupes éloignés de la parole publique un moteur fondamental de leur action ; elles sont sources de créativité pour le renouvellement des politiques et notamment pour la conception et la mise en œuvre de politiques adaptées aux réalités des citoyens ; elles favorisent la reconnaissance par les citoyens de l'échelle métropolitaine et l'appropriation d'une identité métropolitaine. Elles participent ainsi de la construction et de la pérennisation de la métropole comme espace politique identifié en tant que tel, condition incontournable de sa légitimation³⁵⁵.

En outre, elles permettent dès lors de travailler la question d'une gouvernance qui soit davantage attentive à la diversité culturelle dans des

³⁵² Sur la planification communautaire ou populaire, voir aussi Rachel BRAHINSKY, Miriam CHION et Lisa FELDSTEIN, « Réflexions sur le Community Planning à San Francisco | jssj.org », *Justice Spatiale - Spatial Justice*, 2013, n° 5.; Tom ANGOTTI, *New York for Sale: Community Planning Confronts Global Real Estate*, Cambridge, The MIT Press, 2008.

³⁵³ TADAMUN, « Investigating Spatial Inequality in Cairo », *op. cit.*

³⁵⁴ <http://sdinet.org/search/?keyword=mapping>

³⁵⁵ P. METRO, « Avant-propos. Paris 2013. Manifeste rétroactif pour la construction métropolitaine », *op. cit.*

métropoles aujourd'hui de plus en plus « cosmopolites ». Ainsi en est-il du comité consultatif des personnes étrangères dans le XXème arrondissement de Paris, qui tente de pallier l'absence de droit de vote des étrangers aux élections locales. Ce dernier point surgit régulièrement dans le débat public et peut apparaître comme une réponse adaptée à la demande légitime de citoyenneté urbaine des résidents non citoyens dans la plupart des villes du monde. Il faut mettre à part bien entendu les situations de ségrégation extrême et de privation de droits de circulation attestés à Dubaï, Djeddah, mais aussi à Beyrouth pour les travailleurs et travailleuses d'Asie du sud ou d'Afrique.

Les processus d'empowerment et les réseaux d'habitants

Issu d'influences multiples³⁵⁶, l'empowerment mise sur le développement des capacités d'action des plus démunis ou éloignés des lieux de décision et de la parole publique (aussi appelé Capacitation). Se prendre en charge soi-même par et dans le collectif devient alors un objectif qui n'est pas contradictoire avec le maintien des investissements publics mais plaide cependant pour un contrôle sur l'affectation des ressources.

Le rôle des fédérations d'habitants soucieuses d'améliorer les conditions de vie, d'habitat voire de promouvoir le droit à la ville est de plus en plus manifeste dans de nombreuses métropoles des pays anciennement urbanisés comme des plus récents. Cela coïncide avec l'émergence récente de plateformes d'action venant des quartiers déshérités (à Dakar, Accra mais aussi Istanbul ou Rio de Janeiro, entre autres), qui promeuvent la fabrication de droits égaux, notamment la Fédération Sénégalaise des Habitants qui a surgi face à la menace constituée par les inondations à répétition d'une partie de la ville de Pikine, ville de 1 million d'habitants adjacente à Dakar.

Dakar et le Collectif des Associations pour le Développement de Djiddah Thiaroye Kao

En 2007 un collectif d'habitants, le Collectif des Associations pour le Développement de Djiddah Thiaroye Kao (CADDTK) contacte une ONG Suisse (aujourd'hui Urbamonde), pour les aider à réaliser un diagnostic des inondations. Le projet doit aboutir à une planification participative et à l'établissement d'un cadastre afin de réduire le risque hydraulique et foncier le tout dans un objectif d'autonomie locale à terme en comptant sur les compétences des habitants. En 2012 un recensement exhaustif des parcelles a été réalisé, leur intégration dans une base de données et à

³⁵⁶ Marie-Hélène BACQUE et Carole BIEWENER, *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, Paris, La Découverte, 2013.

l'intégration des propositions de UrbaTDK1 (nom de ce projet) dans le plan de restructuration de la zone. Les enquêtes *ex. post* montrent la grande satisfaction des habitants de ce secteur que le plan de restructuration ait été élaboré à partir de leurs demandes et à leur initiative. Aujourd'hui le projet de consolidation de la zone et du bâti s'appuie aussi largement sur des groupes d'épargne féminins déjà constitués qui mettent leur argent sur un compte dédié à l'habitat et réunis au sein du réseau « Penc ». Ce processus est depuis peu également soutenu par l'ONG Slum Dwellers International³⁵⁷.

Ces processus d'empowerment sont le fait de groupements locaux, aidés ou non par des ONG, dont le champ d'action et la capacité de persuasion sont renforcés par une coordination nationale. Ils s'appuient très fortement sur des leaders communautaires qui ont une conception et une pratique de l'action communautaire résolument non clientéliste. Un des exemples les plus célèbres est celui de la fédération nationale des habitants de bidonvilles National Slum Dwellers Federation (NSDF), créée dans les années soixante-dix en Inde qui a donné naissance en 1996 au réseau international Slum Dwellers International (SDI) implanté dans 33 pays. Cette fédération qui fut notamment dirigée par un leader issu d'un slum de Mumbai, Jockin Arputham, a développé un lien stratégique avec une organisation nationale de femmes très active en matière de micro-crédits (Mahila Milan) et l'ONG Sparc, appelé l'Alliance. Les résidents des trottoirs (pavement dwellers) et les groupements de femmes ont ainsi été directement inclus au cœur de la gouvernance de l'Alliance. En ont émergé de multiples initiatives, de résistance à l'éviction mais aussi de groupes d'épargne, de construction de nouvelles unités de logement et d'auto-organisation dans des cas de déplacements négociés (par exemple de slums situés le long des chemins de fer). L'Alliance a étendu les réseaux d'épargne à 65 villes indiennes³⁵⁸.

2.1.3. Formation des élus, techniciens et des citoyens

Sur l'ensemble de ces sujets, la formation des élus apparaît comme un levier incontournable de la visée de démocratisation des politiques publiques. CGLU a organisé ainsi des cycles de formation. En France, le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) organise des cycles permanents de formation notamment sur ces questions. Dans

³⁵⁷ Romain LECLERCQ, « Vers un «urbanisme critique» ? » Rapport de stage au sein de la Fédération Sénégalaise des Habitants, Institut Français d'Urbanisme, Marne-la-Vallée, 2015. Voir également résumé de l'intervention à la soirée débat organisée par Centre Sud : « Risques et catastrophes : quelles réponses des habitants ? Étude de cas du Sénégal au Chili », 6 janvier 2016, École Nationale Supérieure d'Architecture de Paris-la-Villette.

³⁵⁸ David SATTERTHWAITE et Diana MITLIN, *Reducing Urban Poverty in the Global South*, 1 édition., Londres, Routledge, 2014.

certaines métropoles et sur des problématiques spécifiques (environnement, santé, handicap, etc.), des formations sont dispensées par des associations de la société civile. Les techniciens et notamment les ingénieurs participent également dans de nombreuses villes à des formations pour apprendre à dépasser les logiques techniques et appréhender les usagers dans leur diversité ainsi qu'à mieux intégrer les savoirs d'usage dont ils sont porteurs ; ces formations par des organismes nationaux s'adressent aussi aux équipes techniques et parfois aux maîtres d'œuvre afin de transmettre une capacité à sortir du jargon technique, s'exprimer en interaction sur des sujets pourtant complexes et mobiliser des dimensions relationnelles et des compétences plus collaboratives/coopératives.

La formation de personnels municipaux compétents est d'autant plus importante que les contextes urbains sont en forte évolution. Les thématiques à aborder sont nombreuses. Construire des infrastructures et raisonner par projet se fait souvent au détriment d'un travail plus fin de programmation. Le développement d'une véritable capacité de gestion des équipements urbains et de leur fonctionnalités (de la carte au cadastre jusqu'à la voirie) sur le long terme est également un enjeu primordial = de là découlent des économies de moyens et une meilleure qualité de vie. La corruption rentre parmi les éléments de blocage les plus importants et doit faire l'objet de programmes de réformes comme de formation spécifiques. Car la participation du public est vaine dans les situations de forts rapports clientélistes et de corruption qui sont des freins importants à la production de la justice spatiale.

À ce besoin impérieux de formation continue s'ajoute celui de production de savoirs accessibles à tous et susceptibles d'être partagés. L'information est une demande prioritaire des citoyens des métropoles et celle-ci doit être pensée de manière accessible à tous. Dans trop de métropoles les habitants apprennent par hasard qu'un projet urbain vient les déplacer ou les affecter et ceci est vrai dans les villes du nord comme du sud.

2.2. Assurer un développement urbain intégré de la métropole

On mettra en avant trois outils qui permettent de penser l'équité dans le développement urbain des métropoles : on s'attachera d'abord à évaluer le potentiel et les limites de la planification stratégique, puis ceux de la péréquation fiscale, pour enfin se pencher sur les partenariats métropolitains avec les acteurs du marché.

2.2.1. Planification stratégique, démocratie et justice spatiale

Historiquement, on ne parle pas de planification stratégique mais de planification urbaine. Cette dernière avait, du moins en Europe occidentale, pour objectif principal de produire du logement abordable, des équipements, des espaces publics et des services urbains accessibles à tous³⁵⁹. Au tournant des années 1980, dans un contexte de compétition foncière accrue et de renforcement du capital financier, l'outil « plan » est progressivement supplanté par le projet urbain (d'aménagement, d'infrastructure) dans la fabrique de la ville, d'où l'émergence d'un urbanisme « par brique »³⁶⁰.

On montrera d'une part qu'au Nord comme au Sud, les pouvoirs publics ont transformé les outils de planification afin de répondre aux impératifs de compétitivité mais également de plus de participation des populations concernées. D'autre part, on s'intéressera à la manière dont ces outils peuvent prendre en compte l'urbanisation non-règlementaire ou informelle.

Des outils de planification de plus en plus pensés dans un objectif d'attractivité, mais aussi de participation des populations

Tout d'abord, la planification des villes et des métropoles a évolué depuis les années 1980. Elle est davantage « flexible », et fait une place de plus en plus importante aux outils dits « stratégiques », lesquels intègrent les politiques urbaines (habitat, transports, environnement, climat, santé, éducation, etc.) et les stratégies de développement et d'aménagement (schémas directeurs, plans stratégiques, visions, etc.). Ces outils s'ajoutent à ceux de nature opérationnelle comme le règlement d'urbanisme qui existaient -jusque-là.

À titre d'exemple, on peut citer la stratégie de développement régional pour l'Irlande du Nord 2025, dont l'intention est de fournir un cadre conceptuel à partir duquel les projets d'aménagement peuvent se développer, tout en veillant à la promotion d'un développement intégré³⁶¹.

De plus, le rôle qui est donné par les pouvoirs publics à la planification évolue. De fait, celle-ci se trouve partagée entre deux tendances.

³⁵⁹ Jean RIVELOIS, « La planification urbaine à l'épreuve de la culture politique. Une ville en développement : Guadalajara (Mexique) », *Tiers-Monde*, 1995, vol. 36, n° 141, p. 67-85.

³⁶⁰ Pour plus de précision concernant cette évolution, nous renvoyons à la première partie de ce rapport, et en particulier le point : « Quels sont les effets de la compétitivité des métropoles ? »

³⁶¹ Patsy HEALEY, « The Treatment of Space and Place in the New Strategic Spatial Planning in Europe », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2004, vol. 28, n° 1, p. 45-67.

Positionner les villes et les régions métropolitaines dans la compétition mondiale

D'une part, dans un objectif de développement économique, la planification stratégique est de plus en plus pensée par les pouvoirs publics comme un moyen de positionner les villes et les régions métropolitaines dans la compétition mondiale pour attirer les investissements publics et privés, ce qui a des effets ségrégatifs importants : renchérissement du coût d'installation des populations, exclusion par le marché des populations vulnérables des zones centrales, gentrification des centres anciens, développement d'espaces collectifs privatisés, mais aussi encouragement à la construction de grands programmes immobiliers spéculatifs qui restent inhabités.

On l'a dit, ces investissements prennent des proportions considérables tant dans les villes des pays développés (Londres, Dubaï) que dans les pays émergents et du Sud (Villes nouvelles au Caire ou à Pékin), atteignant plus d'un trillion de dollars USD en 2014³⁶². Cela laisse apparaître une tendance dans laquelle la ville devient un produit financier au détriment des populations. Une forte régulation de ces investissements par les États et les villes s'avère indispensable afin de replacer les citoyens au cœur des objectifs de la production urbaine.

Dans le cas de Londres, le *London plan* présente la stratégie de développement spatiale de la *Greater London Authority* (GLA), à travers l'identification d'*opportunity areas*. Ce document est à la fois une force de proposition et un support de discussion avec les partenaires des secteurs public et privé, les associations, les communautés et les Londoniens. Il n'a cependant pas limité la tendance à une « géographie prioritaire de l'investissement » – à travers par exemple la requalification de la péninsule de Greenwich à Londres – qui accentue les déséquilibres territoriaux tant à l'échelle nationale que locale³⁶³.

Une planification davantage participative

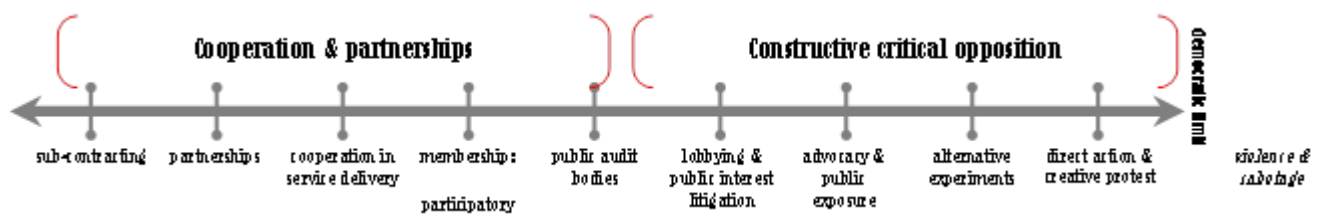
La place centrale prise par les stratégies d'aménagement (qui visent à l'élaboration d'une « vision » commune) s'accompagne en outre de la participation d'un plus grand nombre d'acteurs institutionnels et économiques, mais aussi, de la participation des populations, laquelle varie cependant sensiblement d'un contexte à un autre. Ainsi, la participation citoyenne dans l'élaboration, la gestion et le contrôle des stratégies et des

³⁶² Saskia SASSEN, « Who owns our cities – and why this urban takeover should concern us all », *The Guardian*, 24/11/2015.

³⁶³ Charles AMBROSINO et Stéphane SADOUX, « Concilier privatisme et retour de la planification stratégique. L'exemple du projet de requalification de la péninsule de Greenwich, Londres », *Géocarrefour*, 2006, vol. 81, n° 2, p. 143- 150.

opérations est limitée le plus souvent à une consultation (enquêtes publiques, ateliers, forums, sondages). Le niveau décisionnel reste le plus souvent confiné au niveau de la sphère politique et administrative avec l'émergence croissante du monde économique qui se voit confier des missions de service public dans un contexte d'affaiblissement des pouvoirs publics. On l'a vu, la représentation citoyenne à travers la politique semble en crise à travers le monde. Dans ce contexte, un rééquilibrage devient indispensable en faveur de la société civile au niveau des prises de décisions, tant dans l'élaboration de la gestion et du contrôle du développement que de l'aménagement urbain pour assurer une réponse adaptée et juste aux besoins de la population. Au final, les autorités publiques, ont un vrai rôle à jouer de vis-à-vis avec les acteurs privés, la société civile. Au final tout un spectre de coopération entre société civile et autorités publiques peut être mis en évidence :

Spectre des actions de la société civile par rapport aux autorités publiques³⁶⁴



Dans les pays émergents, ces deux tendances de la planification (développement économique et participation) sont accentuées par les processus de démocratisation et de décentralisation qui donnent une forte responsabilité aux villes en la matière. Tel est notamment le cas des villes brésiliennes comme São Paulo depuis la fin de la dictature, et des villes sud-africaines comme Durban qui s'efforcent de sortir des sédiments hérités de l'apartheid.

Les plans de développement stratégiques à Durban

L'exemple des plans de planification de la municipalité d'eThekweni (nom donné à la structure municipale créée pour gérer la ville de Durban, ville industrielle de 3,5 millions d'habitants située sur la côte est de l'Afrique du Sud) illustre la nature des formes émergentes de démocratie locale dans ce pays.

À la fin des années 1990, des processus dirigés par des consultants et fonctionnaires municipaux ont conduit à des stratégies en faveur de la

³⁶⁴ Edgar PIETERSE, « Urban Governance and Legislation », in *World Cities Report*, United Nations Human Settlements Programme, 2015, p. 34.

croissance plutôt technocratiques, comme le *Long Term Development Strategy* sur la croissance économique. Cependant, peu après la formation de la municipalité en 2000, les politiciens ont tenté de reprendre la main, et le *Long Term Development Framework*, sur vingt ans, a été adopté en novembre 2002. Il s'écarterait de l'objectif prioritaire de croissance qui avait caractérisé des initiatives précédentes, et se centrerait sur une ville à visage humain où il fait bon vivre. Ce schéma directeur avait eu recours à des méthodes participatives pour mettre ses idées à l'épreuve. Le processus pour l'*Integrated Development Planning* (IDP) qui a suivi, afin d'élaborer un plan quinquennal plus détaillé, a étendu le recours à ces méthodes participatives.

Toutefois, les participants des différents quartiers n'ont pas contribué directement au document stratégique, finalement rédigé par des fonctionnaires municipaux et fondé sur des plans sectoriels. De plus, l'IDP est resté un plan au contenu très large et sans réel impact sur les choix budgétaires effectués par la Ville. Ce sont en fait des initiatives antérieures, orientées vers la croissance et le monde des affaires et qui avaient été approuvées par la municipalité précédente, qui ont pris le pas et contraint la municipalité à consacrer une grande partie de son budget à de grands projets touristiques, en dépit de nombreuses critiques des élus locaux post-2000. Enfin, le parti au pouvoir, dans ses échelles provinciale et nationale, a pu accroître son influence sur la gouvernance urbaine et les stratégies métropolitaines adoptées.³⁶⁵

La prise en compte de l'urbanisation non-règlementaire comme mode légitime de production de la ville

Enfin on peut citer le cas particulier des villes du Sud qui font face à une croissance accélérée des quartiers de production populaire (aussi qualifiés d'« informels » ou de non-règlementaires). En raison de l'insécurité de leur situation foncière et des risques d'éviction, on parlera plus volontiers de « quartiers précaires »³⁶⁶. Il revient aux pouvoirs publics de considérer ces quartiers comme relevant d'un mode d'habitat légitime car avant tout suscité par l'absence d'alternative publique, la faiblesse de la production de foncier et de logement à faible coût accessible aux classes populaires. À ce titre, les ambitions d'éradication sont moins présentes que par le passé mais l'idée selon laquelle ces quartiers doivent être intégrés à la ville et, au même titre que d'autres quartiers, accompagnés dans la fourniture d'infrastructures et de services urbains commence à s'imposer.

³⁶⁵ Richard BALLARD, Debby BONIN, Jenny ROBINSON et Thokozani XABA, « Planification stratégique et formes émergentes de démocratie à Ethekwini, Durban », *Revue Tiers Monde*, 2008, vol. 4, n° 196, p. 837-850.

³⁶⁶ Voir notamment le colloque de Juin 2015 organisé par le Lavue et l'Afd avec Centre Sud, <http://repenserlesquartiersprecaires.org/>

En matière de planification cela suppose d'anticiper les développements de ces quartiers dont l'ONU-Habitat estime un doublement d'ici 2050 dans les pays en développement, soit près d'un milliard d'habitants supplémentaires. L'enjeu est de faciliter le fonctionnement de ces quartiers au sein de la ville en s'attachant à l'essentiel (principe de grande trame pour le domaine public en réseau, accès aux services de base pour tous, etc.) et ce, de façon concertée avec les habitants.

Mais une forte capacité institutionnelle est requise pour son élaboration et sa mise en œuvre, qui souvent fait défaut pour des municipalités comme Niamey au Niger, où la planification reste un horizon difficilement atteignable³⁶⁷. Cependant elle n'en reste pas moins – sous une enveloppe assez flexible – un mode de pilotage global du développement des villes qui devrait pouvoir être approprié par les municipalités les moins dotées en compétences techniques sans tomber pour autant sous la dépendance de bureaux d'études internationaux.

Démocratie locale et planification au Brésil et à São Paulo

Au Brésil, la mise en place du « Statut de la Ville » (*Estatuto da Cidade*) en 2001 a conditionné l'octroi de subventions fédérales pour le financement de grands projets urbains, à l'élaboration, pour les quelque 1600 municipalités de plus de 20 000 habitants du pays, des plans locaux d'urbanisme fondés sur les principes de la participation populaire, de la fonction sociale des villes et du droit au logement. En 2009, 87% des plans d'urbanismes avaient été achevés, la majorité d'entre eux ayant incorporé les lignes directrices et les instruments du Statut de la Ville. On peut parler d'une réinvention sans précédent de la planification, à travers un soutien fort du pouvoir central.³⁶⁸

À São Paulo, ville pionnière en matière de politiques urbaines au Brésil, un plan directeur stratégique (*Plano Diretor Estratégico*) présenté par la Maire Marta Suplicy, membre du parti des travailleurs (centre-gauche, parti des Présidents de la République Lula Da Silva et Dilma Rousseff) a été approuvé en 2002.

Le diagnostic initial du plan directeur met l'accent sur deux caractéristiques de l'espace urbain qui doivent être prises en compte: i) la légalisation de la «ville illégale» (par la modification des règles d'urbanisme), ii) la promotion de la densification dans les zones déjà urbanisées et le ralentissement de

³⁶⁷ Benjamin MICHELON, « Le grand retour de la planification urbaine? », *Villes en développement*, 2015, n° 100, 2015 p.

³⁶⁸ Raquel ROLNIK, « Democracy on the Edge: Limits and Possibilities in the Implementation of an Urban Reform Agenda in Brazil », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2011, vol. 35, n° 2, p. 239- 255.

l'expansion de la ville, qui va de pair avec la création de « zones spéciales d'intérêt social » dans les périphéries.

Il crée également un système de participation populaire et met en avant une nouvelle conception de la planification fondée sur la notion d'un «pacte» entre les citoyens. La participation populaire s'exerce en deux temps : i) l'élaboration d'une première version, avant que le plan ne soit soumis à conseil municipal, ii) l'élaboration d'une deuxième version, avant la ratification finale du document. Des conférences et des audiences publiques ont été organisées, lesquelles mobilisaient en général deux types de citoyens : des experts (généralement urbanistes ou architectes) et des membres d'associations.

Au final, il semble que ce nouveau paradigme de la planification urbaine, rencontre un succès auprès des classes moyennes, mais peine à prendre en compte les intérêts des catégories populaires dans la définition de l'avenir des villes. Cela suggère la mise en place d'un urbanisme d'insurgé, où la possibilité pour les classes populaire de s'exprimer n'est pas limitée aux espaces de participation institutionnalisés mais se manifeste aussi également en dehors, par exemple en faisant valoir la primauté des principes constitutionnels de la justice sociale dans le développement de la ville, dans la rue et les tribunaux.³⁶⁹

2.2.2. *Finances locales, péréquation et justice fiscale*

En matière de finances locales, il convient de distinguer tout d'abord entre : i) la capacité financière d'une collectivité locale, évaluée par le montant de son budget, formé d'impôts locaux et de transferts de l'État ; ii) le montant des dépenses publiques de ces mêmes collectivités, lesquelles peuvent varier à plusieurs échelles : d'un quartier à l'autre au sein d'une même municipalité, entre les municipalités d'une même région métropolitaine (par exemple entre la ville centre et sa banlieue), entre des métropoles et des villes moyennes ou de petite taille.

On montrera dans un premier temps l'existence d'inégalités en matière de capacité de lever l'impôt des municipalités. Puis, on s'intéressera aux mécanismes qui permettent de corriger cette inégalité, notamment la péréquation, et des moyens pour les mettre en œuvre.

L'existence d'inégalités en matière de finances locales des municipalités

Il convient tout d'abord de préciser que le niveau de décentralisation fiscale et la capacité financière des Etats sont des facteurs prépondérants dans l'autonomie fiscale des collectivités locales. Ainsi, dans un Etat très

³⁶⁹ Teresa CALDEIRA et James HOLSTON, « Participatory urban planning in Brazil », *Urban Studies*, 2014.

centralité comme l’Egypte, les gouvernements locaux n’ont qu’une capacité financière très limitée et sont dépendants des transferts financiers et des politiques du gouvernement central – y compris à l’échelon des gouvernorats. A l’inverse, aux Etats-Unis, les municipalités ont une très grande autonomie fiscale.

Cela dit, de manière générale, les régions métropolitaines ont une capacité supérieure à lever des impôts par rapport aux plus petites villes. De plus, au sein d’une même région métropolitaine, les villes-centres sont en général plus riches. C’est le cas par exemple à Toronto, où le revenu par habitant est en moyenne 50% plus élevé dans la ville-centre que dans les banlieues. Plusieurs facteurs expliquent cela :

- Les métropoles qui ont la capacité de lever l’impôt foncier (ou taxe sur la propriété) ont des revenus supérieurs du fait i) de la densité de population plus élevée, ii) de la valeur des logements qui y est supérieure, ii) de la concentration en son sein d’industries et de commerces, en nombre supérieur dans les métropoles.
- Les métropoles qui ont la capacité de lever des impôts sur les ventes de biens et de services, ont des revenus plus élevés en raison du niveau élevé de consommation. Au sein des régions métropolitaines, cela concerne en particulier les villes-centres où les résidents de municipalités voisines viennent consommer et utiliser les services de la municipalité centre.
- Enfin, les métropoles ont souvent des possibilités élargies de lever des impôts (par exemple taxe pour l’immatriculation des véhicules) ou bien un niveau plus élevé des transferts de l’Etat, qui va de pair avec des plus grandes attributions des régions métropolitaines ou des villes-centre, du fait qu’elles gèrent certains services en général assurés par l’État (transport, logement, garderie des enfants, etc.).³⁷⁰

Dans un contexte général de diminution des transferts de l’État dans les villes du Nord, et de besoins de financement très importants de nombre de villes du Sud (phénomène renforcé par la métropolisation et la financiarisation)³⁷¹, les régions métropolitaines et particulièrement les villes-centre seraient aussi les plus capables de lever des impôts. Elles sont favorisées donc par rapport à d’autres municipalités, notamment les plus nécessiteuses en matière de provision de services publics, par exemple.

... qui invitent à penser les moyens de la péréquation

³⁷⁰ Enid SLACK, *Financing Large Cities and Metropolitan Areas*, Institute on Municipal Finance and Governance, University of Toronto, 2011.

³⁷¹ Pour plus d’informations, nous référons à la première partie de ce rapport, en particulier le point « Financer les métropoles ».

La réduction des inégalités en termes de capacité fiscale est intimement liée à celle de la gouvernance. D'un point de vue financier, une meilleure gouvernance métropolitaine doit ainsi permettre :

- des économies d'échelles au travers d'initiatives conjointes,
- le partage des coûts d'investissements des infrastructures et services publics,
- la limitation des inégalités de ressources financières propres des collectivités (issues de la collecte des impôts locaux) ³⁷² .

Dans les contextes de forte autonomie institutionnelle, un moyen pour limiter les effets inégalitaires de cette tendance à l'échelle métropolitaine est de mettre en place des mécanismes de redistribution des revenus issus des impôts locaux.

Tel est le cas, par exemple, des métropoles américaines caractérisées par (i) une forte autonomie politique et financière : par exemple, chaque ville a son propre taux de taxes sur les ventes, ce qui crée une compétition des villes pour attirer les activités économiques ; (ii) une faible coordination intercommunale ; (iii) des villes-centres en relatif déclin (contrairement à la tendance mondiale de réinvestissement financier, patrimonial, etc.) dans les centres-villes par rapport aux périphéries d'habitat pavillonnaire.

En conséquence, un premier moyen pour les villes-centre de continuer à investir dans la fourniture de services et d'infrastructures face à une diminution de leurs ressources fiscales due à la paupérisation de leurs quartiers, est d'augmenter le taux de leurs taxes sur les ventes, laquelle est payée par tous ceux qui consomment dans la ville-centre, y compris les résidents des villes alentours. Cependant, cette mesure peut avoir des effets économiques négatifs dans la mesure où elle rend la ville moins attractive.

Aussi un moyen plus efficace est d'encourager les villes de la métropole à s'engager dans des mécanismes de péréquation fiscale à l'échelle de la ville en mettant en avant le fait que : (i) un centre-ville économiquement, culturellement et socialement fort ne pourra que soutenir la croissance des périphéries ; (ii) le taux de taxes sur les ventes permet de limiter la compétition des villes pour le développement économique au sein d'une même métropole³⁷³.

Cependant, de telles mesures sont difficilement envisageables dans des contextes de moindre autonomie politique et financière locale. Aussi, en

³⁷² Mats ANDERSSON, « Metropolitan Governance and Finance », in Catherine FARVACQUE-VITKOVIC et Mihaly KOPANYI (dir.), *Municipal finances : a handbook for local governments*, The World Bank, 2014, p. 41-92.

³⁷³ Samuel NUNN et Mark S. ROSENTRAUB, « Metropolitan Fiscal Equalization: Distilling Lessons from Four U.S. Programs », *State & Local Government Review*, 1996, vol. 28, n° 2, p. 90-102.

règle générale dans ces contextes, les mécanismes de péréquation sont mis en place par l'État au travers de transferts supplémentaires pour les municipalités les moins bien dotées³⁷⁴.

Ainsi en est-il, en France, de la Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) qui est calculée en fonction d'un potentiel financier moyen par habitant, du taux de logements sociaux, de la proportion de personnes couvertes par les prestations logement et du revenu moyen des habitants.

D'autre part, d'autres mécanismes peuvent être mis en place pour corriger les inégalités socio-spatiales au sein d'une métropole, comme on le voit à Johannesburg.

Finances locales et redistribution à Johannesburg

Partant d'un contexte contraint, marqué par l'héritage de l'apartheid et la survivance forte d'inégalités socio-spatiales, la municipalité de Johannesburg a institué des impératifs de redistribution dans l'orientation de ses politiques publiques en adéquation avec une politique nationale qui se veut « *pro-poor* » (en faveur des plus démunis).

Ces préoccupations sont reflétées dans la structure même de la fiscalité locale dans la mesure où les plus pauvres sont exonérés du paiement de l'impôt foncier. Cela s'accompagne d'une politique de développement local mais où l'évolution de leurs revenus est également prise en compte pour en faire, à travers le paiement de l'impôt foncier, des acteurs du développement local dès qu'ils s'avèrent en mesure de l'être.

Tel est par exemple le cas du quartier (*township*) de Soweto où des investissements significatifs ont été réalisés (au travers de politiques publiques tant nationales que locales), ce qui a permis l'émergence d'une nouvelle classe moyenne capable d'investir dans ses propriétés, phénomène qui s'accompagne automatiquement d'une hausse des valeurs locatives et donc d'un accroissement du montant des recettes fiscales.

Toutefois il faut garder à l'esprit (i) les conséquences de telles politiques en matière de gentrification et au final d'exclusion continue des plus pauvres ; (ii) que la réussite de cette politique fiscale est pour une grande part liée au cadre national de décentralisation : en effet, la municipalité de Johannesburg dispose d'une réelle maîtrise des leviers nécessaires à l'administration de sa fiscalité locale – 85% de ses revenus proviennent d'impôts locaux – et d'une structure fonctionnelle en ordre de marche pour l'appliquer : des bases de données actualisées en permanence, une base fiscale élargie fréquemment, la facilitation des moyens de paiement, un

³⁷⁴ Michael PACIONE, « Geography and public finance: planning for fiscal equity in a metropolitan region », *Progress in Planning*, 2001, vol. 56, n° 1, p. 1- 59.

département de suivi des paiements, des retards et des arriérés, un département consacré au traitement des réclamations et des litiges, etc.³⁷⁵

2.2.3. Les partenariats métropolitains, entre gouvernements locaux et forces du marché.

Le recours à des partenariats associant le secteur public et le secteur privé – communément appelés partenariats public-privé ou PPP – est aujourd’hui bien souvent présenté comme un moyen incontournable pour assurer les investissements nécessaires au développement des infrastructures urbaines de municipalités dont les ressources financières sont réduites, voire déjà très limitées, ou pour celles qui voudraient accélérer le rythme de leur développement.

Dans ce débat sur le bien-fondé des PPP, la distinction entre secteur privé et secteur public est bien souvent brouillée. En effet, on peut avoir des situations dans lesquelles les organisations publiques visent une stratégie d’« entrepreneurialisme »³⁷⁶ sans toutefois recourir au secteur privé dans un premier temps. Les stratégies de développement territorial de l’État de l’Haryana, qui entoure le *National Capital Territory* en Inde, le montrent (voir encadré). À l’inverse, certains partenariats associant les acteurs privés peuvent aussi être très largement « non marchands » ; tout dépend des régulations qui auront été introduites par la puissance publique. L’objectif est alors de s’assurer de l’existence d’un cadre de négociation avec le secteur privé permettant de mieux définir ce qui est acceptable pour les collectivités et propre à améliorer la qualité de vie. La récupération de la plus-value de la rente foncière dans le cas de la construction d’infrastructures de transport par exemple, est alors capitale.

Au final, le PPP n’apparaît pas automatiquement comme une bonne solution pour pallier au manque de ressources, dans la mesure où il peut finalement coûter plus cher qu’un investissement assuré par le public et crée des risques d’endettement des collectivités locales. Il conviendrait alors plutôt de renforcer les moyens financiers des municipalités. Suivant les contextes locaux, la remunicipalisations de certains services de base (eau, déchets, etc.) peut permettre d’attendre cet objectif.

Les stratégies de développement territorial et les mouvements protestataires dans la grande périphérie de Delhi

³⁷⁵ Sarah BOISARD, Carlos FREITAS (DE) et Ghazi HIDOUCI, *Renforcer les recettes fiscales locales pour financer le développement urbain*, Fond mondial pour le développement des villes, 2014.

³⁷⁶ Ce terme a été employé par le géographe anglais David Harvey pour caractériser la préoccupation des municipalités de promouvoir le développement économique dans le contexte de la crise post-fordiste.

L'État de l'Haryana multiplie les initiatives depuis le milieu des années 1990 afin de se positionner dans la région métropolitaine de Delhi en pleine expansion et d'anticiper des opportunités de partenariats avec le secteur privé.

Au début des années 2000, alors que la ville de Gurgaon est en pleine explosion démographique, le gouvernement de l'Haryana décide d'acquérir un terrain en vue de développer un complexe industriel appelé « New Gurgaon », en invoquant le caractère d'intérêt général du projet (*public purpose*). Suivant la Land Acquisition Act (1984) qu'il utilise, les compensations financières accordées aux propriétaires sont basées sur les dernières transactions effectuées dans la localité pour des terrains de qualité équivalente. Or, les montants inscrits lors des ventes sont systématiquement plus bas que la valeur réelle, du fait des arrangements informels entre acheteurs et vendeurs pour éviter des taxes élevées sur ces transactions (*stamp duties*), ce qui est une pratique courante partout en Inde.

En 2005, le gouvernement entérine la décision d'ériger le projet de New Gurgaon en zone franche, pour bénéficier de la nouvelle loi sur les *Special Economic Zones* (SEZ) et une année plus tard, une joint-venture entre le gouvernement de l'Haryana et *Reliance Industries*, le plus grand groupe privé indien, auquel le terrain acheté à prix bas est revendu, est annoncée. Face au soulèvement des propriétaires menacés par l'arrivée du front d'urbanisation – organisé sous la bannière du *Kisan Mazdoor Sangharsh Samiti* (KMSS) pour Conseil de la lutte des ouvriers et des paysans – le gouvernement a proposé en 2007 une série de mesures. Il accorde (i) une amélioration du taux de compensation prévu par la loi en cas de préemption ou d'acquisition forcée et, (ii) pour les propriétaires dont la terre a été réquisitionnée pour des projets industriels ou d'infrastructures urbaines, une rente annuelle (*annuity*) pendant 33 ans, calculée selon la taille de la parcelle vendue et augmentée chaque année.

Cette politique vise clairement à calmer les propriétaires et répond aux revendications des propriétaires terriens pour que s'opère un meilleur partage des fruits de la croissance soutenue par l'État, ici sous forme de compensation et de rentes.

Cependant, la réussite de ces protestations est liée pour une grande part au système politique de l'Haryana, lequel repose sur les propriétaires terriens de caste Jatt, jadis agriculteurs, qui ont diversifié leurs activités, notamment dans l'immobilier, au fur et à mesure que progressent l'urbanisation et la demande de terrains industriels en périphérie de Delhi. La capacité de ce groupe à se faire entendre n'est sans doute pas comparable avec celle des autres populations vivant de l'agriculture ou de l'élevage, dont des basses castes originaires de l'État et de nombreux

migrants. L'équité de ce modèle est donc très partielle voire partielle, réservée aux groupes sociaux dominants³⁷⁷.

³⁷⁷ Bérénice BON, Loraine KENNEDY et Aurélie VARREL, « Les grands projets dans la stratégie de ville compétitive en Inde. La mobilisation des informations et des savoirs dans la production des espaces urbains », *in* Antoine LE BLANC, Jean-Luc PIERMAY, Philippe GERVAY-LAMBONY, Matthieu GIROUD, Céline PIERDET et Samuel RUFAT (dir.), *Métropoles en débat : (dé)constructions de la ville compétitive*, Première édition., Presses Universitaires de Paris Ouest, 2014, p. 171-188.

INDEX

- Abu Dhabi, 80
accessibilité, 75, 77, 103, 105, 121, 122, 129, 131, 132
Accra, 85, 153
Agadir, 64
agendas 21, 64
agriculture urbaine, 57, 63, 70
Ahmadabad, 7, 22
Alcorcon, 129
Alexandrie, 81
Alger, 26, 102, 131
Amman, 67, 97, 99
Amnesty, 94
Amsterdam, 26, 28, 50, 79
Atlanta, 101
attractivité, 5, 11, 20, 25, 26, 34, 35, 36, 42, 48, 49, 78, 80, 113, 131, 156
autoproduit, 75, 101
Bamako, 98, 112
Bangalore, 7, 24, 28, 32, 45, 112
Bangkok, 45, 84
Barcelone, 27, 32, 35, 137, 144
Berlin, 79, 126
Beyrouth, 129, 131, 133, 153
bien commun, 14, 18, 19, 30, 124, 141
bien vivre, 5, 11, 15, 90
Bogota, 67, 130
Bruxelles, 26, 105, 106, 117
budgets participatifs, 146
buen vivir, 11, 17, 61, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 102, 128
Caire, 26, 34, 35, 38, 52, 54, 63, 74, 75, 95, 96, 98, 117, 140, 152, 157
Canoas, 137
Cap, 122, 129
capital, 9, 21, 30, 32, 46, 47, 55, 99, 130, 156
Caracas, 140, 149
Casablanca, 39, 101, 115, 131, 132
changement climatique, 18, 61, 63, 67, 73, 80, 87
Chennai, 7, 45
Chicago, 101
citoyenneté, 12, 18, 60, 88, 90, 92, 93, 115, 123, 153
classes populaires, 23, 24, 36, 72, 75, 77, 97, 143, 160
Cleveland, 55, 57
clusters, 24, 26
collectivités locales, 9, 13, 15, 16, 19, 30, 38, 49, 106, 111, 113, 143, 162, 167
communautaire, 51, 89, 94, 104, 106, 108, 109, 148, 150, 152, 154
community land trusts, 102, 105
compacte, 52, 74, 76
compétition, 9, 13, 20, 21, 26, 35, 49, 53, 99, 118, 122, 156, 157, 164
compétitivité, 5, 10, 15, 16, 20, 27, 28, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 42, 43, 48, 49, 51, 55, 79, 91, 113, 121, 131, 134, 156
Copenhague, 65, 68
croissance économique, 17, 29, 46, 72, 91, 133, 159
Curitiba, 67, 82
Dakar, 63, 85, 153
Dar es Salaam, 7
décentralisation, 89, 111, 113, 120, 126, 134, 137, 138, 159, 162, 166
Delhi, 45, 101, 167, 168
démocratie, 17, 19, 71, 92, 112, 114, 116, 132, 134, 139, 141, 142, 143, 144, 145, 147, 151, 156, 159

démocratie participative, 17, 134, 143, 144
 densification, 52, 73, 76, 77, 78, 96, 161
 densité, 22, 62, 74, 75, 76, 77, 78, 163
 Détroit, 70
 développement durable, 5, 60, 61, 69, 71, 73, 78, 80, 88, 92, 104, 128, 151
 développement économique, 16, 22, 26, 37, 45, 57, 71, 91, 111, 123, 138, 157, 159, 165
 dignité, 15, 60, 71, 87, 89, 93, 94, 102
 Djeddah, 153
 Doha, 33
 droit à la ville, 15, 16, 17, 18, 19, 93, 104, 128, 136, 153
 Dubaï, 32, 33, 153, 157
 durable, 17, 18, 27, 60, 61, 62, 64, 66, 67, 68, 71, 73, 79, 80, 88, 90, 109, 132
 économie circulaire, 16, 63, 68, 69, 70, 140
 économie collaborative, 19, 57
 écoquartier, 79
 El Bosque, 136
 énergies propres, 64
 énergies renouvelables, 64, 65, 67
 équité, 5, 15, 89, 90, 125, 136, 156, 168
 espaces publics, 37, 38, 54, 56, 62, 89, 91, 92, 93, 119, 156
 étalement urbain, 5, 10, 14, 30, 74, 75, 77, 78
 Etat, 31, 55, 99, 111, 112, 113, 114, 117, 119, 120, 121, 162, 163, 168
 éviction, 10, 17, 24, 78, 100, 106, 154, 160
 exclusion, 36, 54, 86, 89, 94, 98, 99, 121, 129, 130, 131, 157, 166
 expulsion, 34, 36, 43, 100, 119
 externalités négatives, 11, 12, 13, 34, 53, 56, 128
 finance, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 37, 38, 54
 financement, 33, 37, 54, 57, 72, 83, 127, 161, 163
 financiarisation, 8, 21, 31, 98, 163
 fiscale, 156, 162, 164, 166
 foncier, 11, 34, 35, 55, 74, 76, 86, 94, 95, 96, 99, 102, 105, 107, 120, 126, 139, 154, 160, 163, 165
 Fribourg, 67
 Fuenlabrada, 129
 gaz à effet de serre, 16, 33, 65, 68, 75, 76, 78
 Genève, 69
 gentrification, 23, 36, 54, 77, 101, 105, 106, 143, 157, 166
 Getafe, 129
 GIEC, 61, 64
 globalisation, 8, 12, 23, 29, 38, 93, 116
 gouvernance métropolitaine, 112, 114, 116, 119, 134, 139, 141, 145, 148, 164
 gouvernements locaux, 14, 20, 43, 54, 62, 84, 111, 120, 130, 150, 162, 166
 Granja, 136
 habitat, 5, 8, 18, 19, 33, 39, 54, 55, 57, 74, 75, 84, 86, 89, 95, 101, 102, 103, 104, 106, 107, 108, 109, 119, 127, 133, 148, 153, 154, 156, 160, 164
 Habitat II, 10, 18, 100
 Hanoi, 38
 Hồ Chí Minh-Ville, 132
 Hong-Kong, 10, 126
 Hyderabad, 7, 45
 Ibadan, 84
 immobilier, 10, 11, 22, 28, 29, 31, 32, 34, 44, 54, 56, 77, 78, 102, 104, 125, 168
 Indore, 64
 inégalités, 5, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 19, 36, 39, 40, 41, 42, 50, 82, 92, 93, 94, 115, 122, 124, 127, 130, 144, 149, 151, 152, 162, 164, 165

informel, 74, 125
 infrastructures, 22, 28, 30, 35, 37, 46, 50, 52, 54, 72, 83, 99, 107, 110, 119, 122, 131, 133, 138, 146, 149, 155, 160, 164, 166, 167, 168
 innovation, 20, 21, 24, 27, 43, 47, 48, 50, 57, 59, 87, 90, 103, 122, 137
 Istanbul, 10, 34, 36, 45, 50, 86, 93, 131, 153
 Jakarta, 85
 Jeddah, 33
 Johannesburg, 7, 37, 52, 55, 67, 72, 149, 165, 166
 justice, 5, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 43, 49, 50, 53, 58, 61, 71, 73, 87, 88, 89, 90, 91, 93, 99, 104, 108, 111, 121, 122, 123, 124, 125, 130, 133, 134, 138, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 147, 150, 152, 155, 156, 157, 162
 justice spatiale, 5, 14, 123
 Karachi, 50, 133
 Khulnâ, 85
 Kinshasa, 7
 Lagos, 7, 35, 84
 Las Vegas, 32
 Le Caire, 7, 74, 131
 Leeds, 64, 101
 Leganes, 129
 Lima, 56
 Lo Espejo, 136
 logement, 4, 9, 14, 16, 30, 31, 32, 36, 42, 55, 62, 64, 77, 78, 80, 92, 94, 95, 96, 100, 102, 103, 104, 105, 106, 109, 110, 113, 121, 122, 123, 125, 126, 127, 128, 136, 140, 148, 154, 156, 160, 161, 163, 165
 logement abordable, 78, 104, 106
 Londres, 10, 22, 23, 25, 27, 46, 50, 101, 126, 157, 158
 Los Angeles, 77, 78, 112
 Luanda, 7
 Macao, 32
 Madrid, 32, 130, 140
 Manchester, 144
 Marrakech, 44, 64
 Marseille, 102, 148, 152
 Masdar, 80
 Medellin, 18, 90, 108
 mégalo­poles, 6
 mégapole, 4, 118
 mégapoles, 6, 7, 14, 131
 mégaprojets, 33, 38, 49
 Melbourne, 83
 métropolisation, 6, 8, 13, 18, 22, 28, 31, 33, 39, 42, 43, 47, 50, 51, 73, 115, 129, 135, 163
 Mexico, 38, 67, 74, 107, 108
 migrants, 12, 13, 22, 36, 115, 128, 168
 mixité sociale, 30, 56
 mobilité, 7, 9, 12, 15, 43, 46, 51, 52, 53, 54, 62, 66, 78, 91, 92, 123, 129, 130, 131, 132
 mondialisation, 9, 20, 21, 23, 25, 26, 45, 46, 48, 51, 111, 112
 Montréal, 58, 66, 138, 150, 151
 Mostoles, 129
 mouvements sociaux, 15, 17, 93, 96, 119, 128
 Mumbai, 25, 34, 35, 45, 98, 100, 118, 119, 123, 143, 149, 154
 Nairobi, 35, 37
 Naples, 86
 New York, 10, 22, 23, 50, 52, 126, 127
 Niamey, 85, 160
 Nouakchott, 103
 Oslo, 67
 Ottawa, 77
 Ouagadougou, 75, 85, 98, 103, 125
 Paris, 22, 26, 44, 46, 52, 58, 60, 62, 64, 66, 72, 78, 114, 120, 121, 139, 153
 partenariat public-privé, 125, 128
 partenariats publics-privés, 29, 123, 124
 participation, 11, 78, 89, 90, 91, 108, 116, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 149, 150, 151, 155, 156, 158, 159, 161, 162
 pauvreté, 39, 82, 84, 110, 131

Pedro Aguirre Cerda, 136
 Pékin, 38, 141, 157
 performance énergétique, 64, 79
 périphéries, 13, 23, 45, 104, 113, 137, 140, 161, 164
 Phnom Penh, 63
 PIB, 11, 72
 Pikine, 153
 Plaine Commune, 120, 136
 Plan Climat, 63, 65
 planification, 5, 9, 14, 17, 19, 25, 54, 60, 63, 74, 89, 108, 136, 152, 154, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162
 polarisation, 23, 36, 39, 40, 42, 47, 50
 Porto Alegre, 114, 137, 146
 précaire, 8, 101, 104, 107, 109, 115
 privatisation, 29, 79, 98, 120, 123, 124, 126, 128
 Pune, 22, 64
quartiers populaires, 14, 34, 74, 86, 94, 101, 102, 108, 149, 152
 Quito, 89
 Recife, 107, 144
 réseau, 23, 28, 38, 57, 66, 81, 83, 110, 121, 130, 136, 154, 160
 résidences fermées, 13, 38, 53, 99
 résilience, 62, 73, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87
 Rio de Janeiro, 51, 94, 107, 119, 125, 133, 153
 Rome, 94
 Rosario, 55, 70, 137
 San Francisco, 8, 11, 40, 41, 42, 64, 69, 112
 San Joaquín, 136
 San Ramón, 136
 santé, 11, 15, 38, 39, 46, 75, 140, 146, 150, 155, 157
 Santiago du Chili, 27, 136
 São Paulo, 38, 51, 55, 58, 73, 76, 113, 142, 159, 161
 secteur privé, 16, 55, 91, 102, 117, 166, 167
 Séoul, 68
 services publics, 29, 89, 113, 115, 121, 123, 124, 163, 164
 services urbains, 28, 123, 156, 160
 Shanghai, 27, 32, 35, 64, 118, 131
 Singapour, 25, 120, 134
 smart cities, 142
 solidarité, 14, 18, 61, 89, 105, 165
 spatial mismatch, 39, 55, 130
 Taipei, 26, 66
 Téhéran, 45, 133
 Tel Aviv, 115
 Tel-Aviv, 10
 Tokyo, 23, 65
 Toronto, 114, 116, 138, 163
 transition énergétique, 16, 19, 63, 64, 67, 72
 transports, 10, 12, 13, 37, 38, 56, 67, 71, 76, 128, 129, 131, 132, 157
 Tunis, 39, 75, 115
 urbanité, 7, 13
 Valence, 32
 Villa El Salvador, 131, 136
 villes globales, 23, 45, 74
 violence, 39, 90, 94, 97, 107
 vulnérabilité, 72, 80, 82, 85, 127
 Yaoundé, 103

BIBLIOGRAPHIE

- Myriam ABABSA, « Public policies towards informal settlements in Jordan », in Myriam ABABSA, Baudouin DUPRET et Eric DENIS (dir.), *Popular Housing and Urban Land Tenure in the Middle East: Case Studies from Egypt, Syria, Jordan, Lebanon, and Turkey*, The American University in Cairo Press, 2012, p. 259- 283.
- A Bogotá, pendant une journée, seuls pieds et vélos sont autorisés!, <http://www.mobilite-durable.org/innover-pour-demain/politiques-publiques/a-bogota-pendant-une-journee-seuls-pieds-et-velos-sont-autorises.html>, consulté le 8 janvier 2016.
- Alberto ACOSTA et Esperanza MARTINEZ (dir.), *El Buen Vivir-una Via Para El Desarrollo*, Quito, Abya-Yala, 2009.
- Ibidun O. ADELEKAN, « Vulnerability to wind hazards in the traditional city of Ibadan, Nigeria », *Environment and Urbanization*, 2012, vol. 24, n° 2, p. 597- 617.
- Ibidun O. ADELEKAN, « Vulnerability of poor urban coastal communities to flooding in Lagos, Nigeria », *Environment and Urbanization*, 2010, vol. 22, n° 2, p. 433- 450.
- AFD, « Villes et atténuation du changement climatique », 2015, n° 21.
- AFD, « Adaptation au changement climatique dans les villes: quelles conditions de succès? », *Question de développement*, 2014, n° 18.
- AFD, *Produire de l'énergie propre à partir de déchets*, <http://carte.afd.fr/afd/fr/projet/produire-energie-propre-a-partir-de-dechets>, consulté le 7 janvier 2016.
- AFP, « Une décharge transformée en jardin: plus qu'un symbole à Medellin », *L'Express*, avril/2014.
- AGA KHAN TRUST FOR CULTURE, *Al-Azhar Park, Cairo and the Revitalization of Darb Al-Ahmar*, 2005.
- Christophe AGUITON et Hélène CABIOC'H, « Quand la justice climatique remet en cause la modernité occidentale », *Mouvements*, 2010, n° 63, n° 3, p. 64- 70.
- Barbara Ann ALLEN, Luc JUILLET, Gilles PAQUET et Jeffrey ROY, « E-Governance & government on-line in Canada: Partnerships, people & prospects », *Government Information Quarterly*, 2001, vol. 18, n° 2, p. 93- 104.
- Charles AMBROSINO et Stéphane SADOUX, « Concilier privatisme et retour de la planification stratégique. L'exemple du projet de requalification de la péninsule de Greenwich, Londres », *Géocarrefour*, 2006, vol. 81, n° 2, p. 143- 150.
- AMERICAN PLANNING ASSOCIATION, *Smart Cities and Sustainability Initiative*, 2015.
- Mats ANDERSSON, « Metropolitan Governance and Finance », in Catherine FARVACQUE-VITKOVIC et Mihaly KOPANYI (dir.), *Municipal finances : a handbook for local governments*, The World Bank, 2014, p. 41- 92.
- Tom ANGOTTI, « La lutte pour le foncier et les promesses des fiducies foncières communautaires (Community Land Trusts) », in Yann MAURY (dir.), *Les coopératives d'habitants, des outils pour l'abondance. Repenser le logement abordable dans la cité du XX^e siècle*, Chairecoop, 2014, p. 30- 54.
- Tom ANGOTTI, *New York for Sale: Community Planning Confronts Global Real Estate*, Cambridge, The MIT Press, 2008.

- Alexandre APSAN FREDIANI et Rafaella SIVAS LIMA, *Habitat III National Reporting processes : locating the right to the city and the rôle of civil society*, University College London, 2015.
- Alexandre APSEAN FREDIANI et Rafaella SIMAS LIMA, *Habitat III National reporting processes : locating the right to the city and the role of civil society*, The Bartlett Development Planning Unit en collaboration avec Habitat International Coalition Habitat III working group, 2015.
- Jean-Philippe ATTARD, « Un logement foncièrement solidaire : le modèle des community land trusts », *Mouvements*, 2013, vol. 74, n° 2, p. 143- 153.
- Catherine AUDARD, « L'idée de citoyenneté multiculturelle et la politique de la reconnaissance », *Rue Descartes*, 2002, vol. 37, n° 3, p. 19- 30.
- Judith AUDIN, « La prise en charge des « vulnérables » dans et par les quartiers en Chine urbaine. Le cas des comités de résidents à Pékin », *Annales de la Recherche Urbaine*, 2015, n° 110.
- Marie-Hélène BACQUE et Carole BIEWENER, *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, Paris, La Découverte, 2013.
- Marie-Hélène BACQUÉ et Sylvie FOL, « L'inégalité face à la mobilité : du constat à l'injonction », *Revue suisse de sociologie*, 2007, vol. 33, n° 1, p. 89- 104.
- Marie-Hélène BACQUE et Mohamed MECHMACHE, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville*, Paris, La documentation française, 2013.
- Marie-Hélène BACQUE, Henri REY et Yves SINTOMER, *Gestion de proximité et démocratie participative: une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005.
- Marie-Hélène BACQUE et Yves SINTOMER (dir.), *La démocratie participative inachevée: genèse, adaptations et diffusions*, Gap, Yves Michel, 2010.
- Richard BALLARD, Debby BONIN, Jenny ROBINSON et Thokozani XABA, « Planification stratégique et formes émergentes de démocratie à Ethekwini, Durban », *Revue Tiers Monde*, 2008, vol. 4, n° 196, p. 837- 850.
- Brigitte BARIOL-MATHAIS, *World Summit Climate and Territories Toward The COP21. Inspiring action for urban and regional planning.*, Lyon, FNAU, 2015.
- Catherine BARON et Élisabeth PEYROUX, « Services urbains et néolibéralisme. Approches théoriques et enjeux de développement », *Cahiers d'études africaines*, 2011, vol. 202-203, n° 2, p. 369- 393.
- Emilie BARRAU, Pierre-Arnaud BARTHEL, Valérie CLERC, Bénédicte HERMELIN, Eric HUYBRECHTS, Aurélie LANDON et Vincent VIGUIE, *Territoires urbains durables et adaptation aux changements climatiques. Revue Bibliographique*, GRET, 2014.
- Pierre-Arnaud BARTHEL, « L'exportation au Maroc de la « ville durable » à la française », *Métropolitiques*, 2014.
- Pierre-Arnaud BARTHEL, « Repenser les « villes nouvelles » du Caire : défis pour mettre fin à un développement non durable », *Égypte/Monde arabe*, 2011, n° 8, p. 181- 207.
- Pierre-Arnaud BARTHEL, « Relire le Grand Caire au miroir de la densité », *Confluences Méditerranée*, 2010, vol. 75, n° 4, p. 121- 135.
- Pierre-Arnaud BARTHEL, « Arab Mega-Projects: Between the Dubai Effect, Global Crisis, Social Mobilization and a Sustainable Shift », *Built Environment*, 2010, vol. 36, n° 2, p. 133- 145.
- Pierre-Arnaud BARTHEL, Valérie CLERC et Pascale PHILIFERT, « La "ville durable" précipitée dans le monde arabe : essai d'analyse généalogique et critique », *Environnement Urbain*, 2013, vol. 7, p. 16- 30.

- Pierre-Arnaud BARTHEL, Agnès DEBOULET et Marta PAPPALARDO, « Le « Caire 2050 » : l'entrée dans la compétition globale par le renouvellement urbain », in Antoine LE BLANC, Jean-Luc PIERMAY, Philippe GERVAY-LAMBONY, Matthieu GIROUD, Céline PIERDET et Samuel RUFAT (dir.), *Métropoles en débat : (dé)constructions de la ville compétitive*, Première édition., Presses Universitaires de Paris Ouest, 2014, p. 295- 314.
- Pierre-Arnaud BARTHEL et Sylvie JAGLIN (dir.), « Quartiers informels d'un monde arabe en transition. Réflexions et perspectives pour l'action urbaine », *AFD - Conférences et séminaires*, 2013, n° 7.
- Vincent BEAL, « Le déclin du développement durable. Changement climatique et transformation de la gouvernance environnementale dans les villes françaises et britanniques », in Isabelle HAJEK et Philippe HAMMAN (dir.), *Gouvernance de la ville durable*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2015, p. 85- 104.
- Céline BEAUFILS, « Comment l'économie collaborative va-t-elle transformer la ville? », *UrbaNews*, 2015.
- Kenza BENALI, « La densification urbaine dans le quartier Vanier : germe d'un renouveau urbain ou menace pour le dernier îlot francophone de la capitale canadienne? », *Cahiers de géographie du Québec*, 2013, vol. 57, n° 160, p. 41- 68.
- Solomon BENJAMIN, « Occupancy Urbanism: Radicalizing Politics and Economy beyond Policy and Programs », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2008, vol. 32, n° 3, p. 719- 729.
- Philippe BERNARD, « A Bristol, le maire prépare l'après-pétrole », *Le Monde*, 20/11/2015.
- Stéphanie BEUCHER, « La gestion des inondations en Angleterre : la mise en place d'un système efficace de gouvernance du risque? », *L'Information géographique*, 2008, vol. 72, n° 4, p. 27- 43.
- Alexandra BIEHLER, Armelle CHOPLIN et Marie MORELLE, « Le logement social en Afrique : un modèle à (ré)inventer? », *Métropolitiques*, 2015.
- Georgina BLAKELEY, « Governing Ourselves: Citizen Participation and Governance in Barcelona and Manchester », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2010, vol. 34, n° 1, p. 130- 145.
- Loïc BLONDIAUX, « La délibération, norme de l'action publique contemporaine? », *Projet*, 2001b, vol. 4, n° 268, p. 81- 90.
- Sarah BOISARD, Carlos FREITAS (DE) et Ghazi HIDOUCI, *Renforcer les recettes fiscales locales pour financer le développement urbain*, Fond mondial pour le développement des villes, 2014.
- Jérôme BOISSONADE (dir.), *La ville durable controversée. Les dynamiques urbaines dans le mouvement critique*, Paris, Petra, 2015.
- Scott A. BOLLENS, « Ethnic Stability and Urban Reconstruction Policy Dilemmas in Polarized Cities », *Comparative Political Studies*, 1998, vol. 31, n° 6, p. 683- 713.
- Bérénice BON, Lorraine KENNEDY et Aurélie VARREL, « Les grands projets dans la stratégie de ville compétitive en Inde. La mobilisation des informations et des savoirs dans la production des espaces urbains », in Antoine LE BLANC, Jean-Luc PIERMAY, Philippe GERVAY-LAMBONY, Matthieu GIROUD, Céline PIERDET et Samuel RUFAT (dir.), *Métropoles en débat : (dé)constructions de la ville compétitive*, Première édition., Presses Universitaires de Paris Ouest, 2014, p. 171- 188.

- Marie J. BOUCHARD, « L'habitation communautaire au Québec, un bilan des trente dernières années », *Revue internationale de l'économie sociale: Recma*, 2009, n° 313, p. 58- 70.
- Einar BRAATHEN, « Settlement stories II. Communities' responses », in Véronique DUPONT, David JORDHUS-LIER, Catherine SUTHERLAND et Einar BRAATHEN (dir.), *The Politics of Slums in the Global South: Urban Informality in Brazil, India, South Africa and Peru*, Londres, Routledge, 2015, p. 144- 163.
- Rachel BRAHINSKY, Miriam CHION et Lisa FELDSTEIN, « Réflexions sur le Community Planning à San Francisco | jssj.org », *Justice Spatiale - Spatial Justice*, 2013, n° 5.
- Elise BRAUD, « Derrière les murs, l'écho de Tahrir : le Caire et ses compounds, une fragmentation à nuancer », in *Villes arabes, cités rebelles*, Editions du Cygne, 2015, .
- Michelle BUCKLEY et Adam HANIEH, « Diversification by Urbanization: Tracing the Property-Finance Nexus in Dubai and the Gulf », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2014, vol. 38, n° 1, p. 155- 175.
- C40, *C40: Tokyo's Urban Cap-and-Trade Scheme Delivers Substantial Carbon Reductions*, http://www.c40.org/case_studies/tokyo-s-urban-cap-and-trade-scheme-delivers-substantial-carbon-reductions, consulté le 24 février 2016.
- C40, *Copenhagen: CPH Climate Plan 2025*, <http://www.c40.org/profiles/2013-copenhagen>, consulté le 19 février 2016.
- Yves CABANNES, « Les budgets participatifs en Amérique latine », *Mouvements*, 2006, vol. 5, n° 47-48, p. 128- 138.
- Teresa CALDEIRA et James HOLSTON, « Participatory urban planning in Brazil », *Urban Studies*, 2014.
- Roberto CAMAGNI, Maria Cristina GIBELLI et Paolo RIGAMONTI, « Forme urbaine et mobilité: les coûts collectifs des différents types d'extension urbaine dans l'agglomération milanaise », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2002, n° 1, p. 105- 139.
- Ana CAMPOY, « Mexico City Looks to Gondolas to Relieve Its Appalling Traffic Congestion ».
- CARFREE, *Les autoroutes cyclables de Copenhague* - [carfree.fr, http://carfree.fr/index.php/2012/09/24/les-autoroutes-cyclables-de-copenhague/](http://carfree.fr/index.php/2012/09/24/les-autoroutes-cyclables-de-copenhague/), consulté le 19 février 2016.
- Claire CARRIOU, Olivier RATOUIS et Agnès SANDER, « Effervescences de l'habitat alternatif », *Métropolitiques*, 2012.
- Chiara CARROZZA, « Gruppi di interesse e politiche dei servizi pubblici locali. Alcune note preliminari », *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2011, n° 2.
- David CAUBEL, « Politique de transports et accès à la ville pour tous : une méthode d'évaluation appliquée à l'agglomération lyonnaise » Thèse de doctorat, Université Lyon 2, 2006.
- Frédéric CAZENAVE et Jérôme PORIER, « Propriétaires à tout prix », *Le Monde Argent et Placements*, 18/09/2015.
- Pablo Vega CENTENO et Sara LAFOSSE, « La densification récente de Lima et ses défis en matière de logement et de transport », *Problèmes d'Amérique latine*, 2013, vol. 90, n° 3, p. 39- 56.
- Kam Wing CHAN, « China, Internal Migration », in *The Encyclopedia of Global Migration*, Blackwell Publishing, 2013, .

- Greig CHARNOCK, Thomas F. PURCELL et Ramon RIBERA-FUMAZ, « City of Rents: The limits to the Barcelona model of urban competitiveness », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2014, vol. 38, n° 1, p. 198- 217.
- Florence CHILAUD, « La densification résidentielle à Los Angeles » Mémoire de Master 2 Recherche, Université Paris-Ouest Nanterre-La Défense, Nanterre, 2015.
- Damaly CHUM, Maël GENDRON et Sophie LEGUILLON, « Grand Paris : pour une métropole vraiment métropolitaine - Métropolitiques », 2013.
- Oumar CISSÉ et Moustapha SÈYE, « Flooding in the suburbs of Dakar: impacts on the assets and adaptation strategies of households or communities », *Environment and Urbanization*, 2015.
- CITIES ALLIANCE, *Climate migration drives slum growth in Dhaka*, 2011.
- John CLARKE, Kathleen M. COLL et Evelina DAGNINO, *Disputing Citizenship*, Policy Press, 2014.
- Valérie CLERC-HUYBRECHTS, *Les quartiers irréguliers de Beyrouth: Une histoire des enjeux fonciers et urbanistiques dans la banlieue sud*, Presses de l'Ifpo, 2009.
- COALITION MONTREALAISE DES TABLES DE QUARTIER, *Mémoire déposé à la commission sur le schéma d'aménagement et de développement de Montréal*, Montréal, 2014.
- Nir COHEN et Talia MARGALIT, « 'There are Really Two Cities Here': Fragmented Urban Citizenship In Tel Aviv », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2015, vol. 39, n° 4, p. 666- 686.
- COLLECTIF, *Avis rendu par la conférence de consensus des 4 et 5 septembre 2015 « Faut -il financer la démocratie participative initiée par les citoyens? Comment? Pour quel projet? » organisée par la coordination Pas sans nous*, Paris, 2015.
- Jean-Baptiste COMBY, « À propos de la dépossession écologique des classes populaires », *Savoir/Agir*, 2015, vol. 33, n° 3, p. 23- 30.
- COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DEVELOPPEMENT DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Rapport Brundtland. Notre avenir à tous*, 1987.
- COP 21, « 21 Solutions to Protect Our Shared Planet ».
- Alessandro COPPOLA, « A Cleveland model? », *Métropoles*, 2014, n° 15.
- Simon COTTIN-MARX, Fabrice FLIPO et Antoine LAGNEAU (dir.), « La transition, une utopie concrète ? »
- Colin CROUCH et Patrick GALES (LE), « Cities as national champions? », *Journal of European Public Policy*, 2012, vol. 3, n° 19, p. 405- 419.
- Pierre DARDOT et Christian LAVAL, *Commun*, Paris, La Découverte, 2014.
- Amélie DARLEY, Gwenaëlle ZUNINO et Jean-Pierre PALISSE, *Comment encourager l'intensification urbaine ?*, IAU-IDF, 2009.
- Ayona DATTA, Peter HOPKINS et Dr Rachel PAIN, *The Illegal City: Space, Law and Gender in a Delhi Squatter Settlement*, New edition., Ashgate Publishing Limited, 2012.
- Jérémie DAUSSIN-CHARPANTIER, « Donnons les moyens financiers aux villes de répondre aux ODD ».
- Thomas DAWANCE et Cécile LOUEY, « Le "Community Land Trust" de Bruxelles: quand l'Europe s'inspire des Etats-Unis pour construire un gouvernement urbain et une politique de l'habitat, coopérative, solidaire et anti-spéculative », in Yann MAURY (dir.), *Les coopératives d'habitants, des outils pour l'abondance*.

- Repenser le logement abordable dans la cité du XX^e siècle*, Chairecoop, 2014, p. 133- 146.
- Agnès DEBOULET, « Villes globales convoitées et inégalités », *Idées économiques et sociales*, 2012, N° 167, n° 1, p. 37- 47.
- Agnès DEBOULET, « Secure land tenure? Stakes and contradictions of land titling and upgrading policies in the global Middle east and Egypt », in Myriam ABABSA, Baudouin DUPRET et Eric DENIS (dir.), *Popular Housing and Urban Land Tenure in the Middle East: Case Studies from Egypt, Syria, Jordan, Lebanon, and Turkey*, The American University in Cairo Press, 2012, p. 203- 226.
- Agnès DEBOULET et Mona FAWAZ, « Contesting the legitimacy of urban restructuring and highway's in Beirut's irregular settlements », in Anne RAFFIN et DAVIS (dir.), , *Bloomington, Indiana University Press*, 2011, p. 117- 151.
- Agnès DEBOULET et Christine LELEVRIER, *Rénovations urbaines en Europe*, Rennes, PUR, 2014.
- Agnès DEBOULET et Héloïse NEZ, *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2013.
- Philippe Lavigne DELVILLE, « La reforme fonciere rurale au Benin », *Revue française de science politique*, 2010, vol. 60, n° 3, p. 467- 491.
- Philippe Lavigne DELVILLE et Alain DURAND-LASSERVE, *Gouvernance des droits et sécurisation des droits dans les pays du sud. Live blanc des acteurs français de la coopération*, AFD, 2009.
- Taotao DENG et John D. NELSON, « Recent Developments in Bus Rapid Transit: A Review of the Literature », *Transport Reviews*, 2011, vol. 31, n° 1, p. 69- 96.
- Eric DENIS, « Du village au Caire, au village comme au Caire », *Égypte/Monde arabe*, 2001, n° 4-5, p. 225- 253.
- Nick DEVAS, « Metropolitan governance and urban poverty », *Public Administration and Development*, 2005, vol. 25, n° 4, p. 351- 361.
- Camille DEVAUX, « De l'expérimentation à l'institutionnalisation : l'habitat participatif à un tournant? », *Métropolitiques*, 2012.
- Sophie DIDIER, Elisabeth PEYROUX et Marianne MORANGE, « The Spreading of the City Improvement District Model in Johannesburg and Cape Town: Urban Regeneration and the Neoliberal Agenda in South Africa », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2012, vol. 36, n° 5, p. 915- 935.
- David DODGE, « Right To The City-NYC's Policy Platform and condo conversion campaign : grassroots visioning and policies for the future of New York City », *Les Cahiers d'architecture*, 2013, n° 9, p. 265- 282.
- David DODMAN, Katarina SOLTESOVA, David SATTERTHWAITE et Cecilia TACOLI, *Understanding the Assessment and Reduction of Vulnerability to Climate Change in African Cities. A Focus on Low-Income and Informal Settlements*, International Institute for Environment and Development, AFD, 2015.
- Emilie DORE, Domingo Tita SIHUAY MARAVI et Alicia HUAMANTINCO, « Divisions sociales dans la périphérie de Lima : entre ségrégation et partage des espaces », in Jean-Louis CHALEARD (dir.), *Métropoles aux Suds. Le défi des périphéries?*, Paris, Karthala, 2014, p. 101- 114.
- Elisabeth DORIER-APPRILL et Philippe GERVAIS-LAMBONY, *Vies citadines*, Paris, Belin, 2007.
- Eric DUCHEMIN (dir.), *Agriculture urbaine: aménager et nourrir la ville*, Montréal, VertigO, 2013.

- Frédéric DUFAUX et Pascale PHILIFERT, *Justice spatiale et politiques territoriales*, Nanterre, Presses universitaires de Paris Ouest, 2013.
- Véronique D.n. DUPONT, « The Dream of Delhi as a Global City », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2011, vol. 35, n° 3, p. 533-554.
- Alain DURAND-LASSERVE et Etienne LE ROY, *La situation foncière en Afrique à l'horizon 2050*, AFD, 2012.
- Alice EKMAN, « La pauvreté dans les villes chinoises : le cas des migrants ».
- Carlos ESCALANTE ESTRADA, « Self-help settlement and land policies in peruvian cities », in Véronique DUPONT, David JORDHUS-LIER, Catherine SUTHERLAND et Einar BRAATHEN (dir.), *The Politics of Slums in the Global South: Urban Informality in Brazil, India, South Africa and Peru*, Londres, Routledge, 2015, p. 56-58.
- Susan S. FAIRSTEIN, « Justice spatiale et aménagement urbain », *JSSJ*, 2009, n° 1.
- Ivonne FARAH et Luciano VASAPOLLO (dir.), *Vivir bien: ¿Paradigma no capitalista?*, La Paz, CIDES - UMSA, 2011.
- Jihad FARAH et Jacques TELLER, « De la territorialisation des controverses : métropolisation, déterritorialisation et (re)territorialisation à Beyrouth », *Métropoles*, 2015, n° 16.
- Edesio FERNANDES, *Regularization of informal settlements in latin america*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 2011.
- Laura FERRARI, Michele BERLINGERIO, Francesco CALABRESE et Jon READES, « Improving the accessibility of urban transportation networks for people with disabilities », *Transportation Research Part C: Emerging Technologies*, 2014, vol. 45, p. 27-40.
- João Sette Whitaker FERREIRA (dir.), *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos*, São Paulo, FUPAM : LABHAB, 2012.
- Sarah FOLLEAS, « Les coopératives de logements en Uruguay », *Métropolitiques*, 2015.
- Sylvie FOL et Caroline GALLEZ, « Mobilité, accessibilité et équité : pour un renouvellement de l'analyse des inégalités sociales d'accès à la ville », Marne-la-Vallée, 2013.
- FONDATION ABBE PIERRE, *L'état du mal-logement en France. 20e rapport annuel*, 2015.
- Archon FUNG, « Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future », *Public Administration Review*, 2015, vol. 75, n° 4, p. 513-522.
- Carl GAIGNÉ, Stéphane RIOU et Jacques-François THISSE, « Are compact cities environmentally friendly? », *Journal of Urban Economics*, 2012, vol. 72, n° 2-3, p. 123-136.
- Patrick GALES (LE), « Gouvernance », in *Dictionnaire des politiques publiques*, 3e édition actualisée et augmentée., Presses de Sciences Po, 2010, p. 299-308.
- Deborah GALIMBERTI, « Des variétés de régulation de la ville compétitive. », *EspacesTemps.net*, 2013.
- Ernesto GANUZA, Héloïse NEZ et Ernesto MORALES, « The Struggle for a Voice: Tensions between Associations and Citizens in Participatory Budgeting », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2014, vol. 38, n° 6, p. 2274-2291.

- Philippe GENESTIER et Claudine JACQUENOD-DESFORGES, « Le développement durable : thématique nouvelle, rhétorique conventionnelle. Le discours politique en quête de réaffirmation », *Territoire en mouvement*, 2006, n° 4, p. 7- 21.
- Philippe GERVAIS-LAMBONY, *De Lomé à Harare: le fait citoyen : images et pratiques des villes africaines*, KARTHALA Editions, 1994.
- Philippe GERVAIS-LAMBONY, Claire BENIT-GBAFFOU, Jean-Luc PIERMAY, Alain MUSSET et Sabine PLANEL, *La justice spatiale et la ville. Regards du Sud*, Paris, Karthala, 2014.
- D. Asher GHERTNER, « Gentrifying the State, Gentrifying Participation: Elite Governance Programs in Delhi », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2011, vol. 35, n° 3, p. 504- 532.
- Cynthia GHORRA-GOBIN, « De la métropolisation : un nouveau paradigme? », *Quaderni. Communication, technologies, pouvoir*, 2010, n° 73, p. 25- 33.
- Alan GILBERT, « The Return of the Slum: Does Language Matter? », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2007, vol. 31, n° 4, p. 697- 713.
- Frédéric GILLI, « Les territoires de l'innovation... ne sont pas ceux qu'on croit », *L'Économie politique*, 2015, vol. 68, n° 4, p. 20- 35.
- Frédéric GILLI et Jean-Marc OFFNER, « Chapitre 3. Qui gouverne quoi? », in *Paris, métropole hors les murs*, Presses de Sciences Po, 2009, p. 83- 114.
- Muriel GIRARD, « Ce que nous apprend le patrimoine de l'État et de la société turcs : vue d'ensemble sur ce numéro double », *European Journal of Turkish Studies*, 2014, n° 19.
- Laurent GOBILLON, Harris SELOD et Yves ZENOU, « The Mechanisms of Spatial Mismatch », *Urban Studies*, 2007, vol. 44, n° 12, p. 2401- 2427.
- Xavier GODARD, « L'évolution des systèmes de transport des villes méditerranéennes face à la métropolisation », *REM. Revue de l'économie méridionale*, 2005, vol. 53, n° 209-10, p. 99- 114.
- Edward G. GOETZ, « Where Have All the Towers Gone? The Dismantling of Public Housing in U.s. Cities », *Journal of Urban Affairs*, 2011, vol. 33, n° 3, p. 267- 287.
- Rafael Soares GONÇALVES, « Une discipline olympique? Le retour des politiques d'éradication des favelas à Rio de Janeiro », *Mouvements*, 2013, vol. 74, n° 2, p. 24- 32.
- Andre GORZ, *Ecologie et politique*, [Nouv. éd. augm. et remaniée, précédé de : Ecologie et liberté]., Paris, Seuil, 1974.
- Andy GOULDSON, Sarah COLENBRANDER, Andrew SUDMANT, Nick GODFREY, Joel MILLWARD-HOPKINS, Wanli FANG et Xiao ZHAO, « Accelerating Low-Carbon Development in the World's Cities ».
- Raphaële GOULET, « « Programme PMB », du logement informel à l'amélioration du quartier », *Urbanisme*, 2011, n° 280, p. 27- 29.
- Steve GRAHAM et Simon MARVIN, *Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*, London ; New York, Routledge, 2001.
- Eduardo GUDYNAS, « Développement, droits de la Nature et Bien Vivre : l'expérience équatorienne », *Mouvements*, 2011, vol. 68, n° 4, p. 15- 37.
- Maëlle GUILLOU et Justine PEULLEMEULLE, « Energies citoyennes dites-vous? Quand les énergies renouvelables citoyennes sont moteurs d'une transition sociétale [Did you say people power? When Citizen-Managed Renewables Drive Societal Transition] », in Viviana VARIN et Julien WOESSNER (dir.), *Climat: Subir ou choisir*

- la transition? [The Climate: Active Transition or Change Inflicted?]*, Passerelle n°15, 2015, p. 129- 135.
- Atika HAIMOUD, *Quel transport en commun pour Casablanca ?*, <http://www.yabiladi.com/article-societe-1034.html>, consulté le 14 janvier 2016.
- Ludovic HALBERT, *L'avantage métropolitain*, Paris, Presses Universitaires de France, 2010.
- Philippe HAMMAN, « La mobilité dans la "ville durable" : la construction de l'évidence du Tramway par des dynamiques transactionnelles », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, 2013, vol. 13, n° 1.
- Mona HARB et Sami ATALLAH, *Local Governments and Public Goods: Assessing Decentralization in the Arab World*, Beyrouth, The Lebanese Center for Policy Studies, 2015.
- David HARVEY, « Cities or urbanization? », in Neil BRENNER (dir.), *Implosions/Explosions: Towards a Study of Planetary Urbanization*, JOVIS Verlag, 2014, p. 52- 66.
- Patsy HEALEY, « The Treatment of Space and Place in the New Strategic Spatial Planning in Europe », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2004, vol. 28, n° 1, p. 45- 67.
- Christoph HERMANN et Jörg FLECKER (dir.), *Privatization of Public Services: Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe*, New York, Routledge, 2012.
- Lily HIRSCH et Kirikky THOMPSON, « I can sit but I'd rather stand: commuter's experience of crowdedness and fellow passenger behaviour in carriages on Australian metropolitan trains », Adelaide, 2011.
- James HOLSTON, « Insurgent citizenship of global urban peripheries », *City and Society*, 2009, vol. 21, n° 2, p. 245- 267.
- Noémie HOUARD, « Le logement social en Europe : la fin d'une époque? », *Métropolitiques*, 2012.
- Fernando HUANACUNI MAMANI, *Buen Vivir / Vivir Bien. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas.*, Lima, Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas, 2010.
- Marie HUCHZERMEYER et Aly KARAM, *Informal Settlements: A Perpetual Challenge?*, Claremont, Juta and Company Ltd, 2006.
- INITIATIVE MONTREALAISE DE SOUTIEN AU DEVELOPPEMENT SOCIAL LOCAL, *Initiative montréalaise de soutien au développement social local. Des quartiers où il fait bon vivre! Cadre de référence*, Montréal, 2015.
- INTERNATIONAL TRANSPORTATION FORUM, *Low-Carbon Mobility for Mega Cities. What Different Policies Mean for Urban Transport Emissions in China and India*, 2016.
- ISVIMED, *La charte de Medellín. Sur l'avenir humain des villes du monde*, Instituto Social de Vivienda y Hábitat Alcaldía de Medellín - Isvimed., 2014.
- Sylvy JAGLIN, « Étalement urbain, faibles densités et « coûts » de développement », *Flux*, 2010, vol. 79-80, n° 1, p. 6- 15.
- Sylvy JAGLIN, « La participation au service du néolibéralisme ? Les usagers dans les services d'eau en Afrique subsaharienne », in Marie-Hélène BACQUE, Henri REY et Yves SINTOMER (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative: une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005, p. 271- 291.

- Sylvy JAGLIN, « Service d'eau et construction métropolitaine au Cap (Afrique du Sud) : les difficultés de l'intégration urbaine », *Revue française d'administration publique*, 2003, vol. 107, n° 3, p. 433- 445.
- Bernard JOUVE, « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », *Revue française de science politique*, 2005, Vol. 55, n° 2, p. 317- 337.
- Niovi KARATHODOROU, Daniel J. GRAHAM et Robert B. NOLAND, « Estimating the effect of urban density on fuel demand », *Energy Economics*, 2010, vol. 32, n° 1, p. 86- 92.
- Adriana KEMP, Henrik LEBUHN et Galia RATTNER, « Between Neoliberal Governance and the Right to the City: Participatory politics in Berlin and Tel Aviv », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2015, vol. 39, n° 4, p. 704- 725.
- Pan Suk KIM, « Introduction », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2005, vol. 71, n° 1, p. 105- 115.
- Kees KOONINGS et Dirk KRUIJT, *Megacities: The Politics of Urban Exclusion and Violence in the Global South*, London; New York, Zed Books, 2009.
- Adrien KRAUZ, « Les villes en transition, l'ambition d'une alternative urbaine », *Métropolitiques*, 2014.
- John KRINSKY, « Dix problèmes à résoudre pour un futur différent: la mise en place d'une fiducie foncière communautaire (CLT) à New York », in Yann MAURY (dir.), *Les coopératives d'habitants, des outils pour l'abondance. Repenser le logement abordable dans la cité du XXI^e siècle*, Chairecoop, 2014, p. 80- 105.
- Shekhar KRISHNAN, « Les espaces de Mumbai à l'ère post-industrielle », *Mouvements*, 2005, vol. 3, n° 39-40, p. 31- 39.
- Ewa KRZATALA-JAWORSKA, « Internet : complément ou alternative à la démocratie représentative ? », *Participations*, 2012, vol. 1, n° 2, p. 181- 191.
- Claire LABOREY, *Mainmise sur les villes*, 2015.
- Claire LABOREY et Marc EVREUX, *Mainmise sur les villes*, Arte France, Chamaerops Productions, 2015.
- Antoine LAGNEAU, « La ville vue par... Quartiers en transition », *Mouvements*, 2013, vol. 74, n° 2, p. 91- 100.
- Stéphanie Tawa LAMA-REWAL, « La démocratie locale dans les métropoles indiennes », *Transcontinentales. Sociétés, idéologies, système mondial*, 2007, n° 4, p. 131- 144.
- Simon LANGELLIER, « Que reste-t-il de l'expérience pionnière de Porto Alegre ? », *Le Monde diplomatique*, 10/2011 p.
- Claire LAUNAY et Emma O'RIORDAN, *Sistematizacion de experiencias sobre mitigacion y adaptacion al cambio climatico en once ciudades de Colombia. Analisis transversal*, Paris, Institut de recherche et de débat sur la gouvernance, 2013.
- Romain LECLERCQ, « Vers un « urbanisme critique » ? » Rapport de stage au sein de la Fédération Sénégalaise des Habitants, Institut Français d'Urbanisme, Marne-la-Vallée, 2015.
- Christian LEFEVRE, « Les défis de la gouvernance », Paris, Mairie de Paris, 2012.
- Patrick LE GUIRRIEC, « Habitat, inégalités et dignité. Aspects du programme "Minha casa, minha vida" à Natal (Brésil) », *Métropolitiques*, 2015, p. <http://www.metropolitiques.eu/Habitat - inegalites - et - dignite.html>.

- Sonia LEHMAN-FRISCH, « San Francisco, métropole inégale », *La vie des idées*, 2015.
- Sonia LEHMAN-FRISCH, « La ségrégation : une injustice spatiale ? Questions de recherche », *Annales de géographie*, 2009, n° 665-666, n° 1, p. 94- 115.
- Luis Antonio LINDAU, Dario HIDALGO et Daniela FACCHINI, « Curitiba, the Cradle of Bus Rapid Transit », *Built Environment*, 2010, vol. 36, n° 3, p. 274- 282.
- John R. LOGAN, Yiping FANG et Zhanxin ZHANG, « Access to Housing in Urban China », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2009, vol. 33, n° 4, p. 914- 935.
- Ernesto LOPEZ-MORALES, « Gentrification by Ground Rent Dispossession: The Shadows Cast by Large-Scale Urban Renewal in Santiago de Chile », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2011, vol. 35, n° 2, p. 330- 357.
- Dominique LORRAIN, « La ville et les marchés : ce qui change au début du 21e siècle. », *EspacesTemps.net*, 2013.
- Dominique LORRAIN, « La main discrète », *Revue française de science politique*, 2011, Vol. 61, n° 6, p. 1097- 1122.
- Dominique LORRAIN et Gerry STOKER (dir.), *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris, La Découverte, 1995.
- Fabrizio MACCAGLIA et Sylviane TABARLY, *Gouvernance territoriale et gestion des déchets : l'exemple de la Campanie (Italie)*, <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/transv/DevDur/DevdurDoc8.htm>, consulté le 7 janvier 2016.
- Kosta MATHEY, Silvia MATUK et Caroline MOSER (dir.), *Community-Based Urban Violence Prevention: Innovative Approaches in Africa, Latin America, Asia and the Arab Region*, Bielefeld, Transcript Verlag, 2015.
- Charlotte MATHIVET (dir.), *La terre est à nous ! Pour la fonction sociale du logement et du foncier, résistances et alternatives*, Paris, RITMO - AITEC, 2014.
- Brigitte MAZIERE, « Penser et aménager les agglomérations urbaines : quelques exemples de métropoles européennes », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 2009, vol. 56, n° 4, p. 72- 79.
- Jean-Philippe MELOCHE, « Gouvernance urbaine et décentralisation inframunicipale dans les grandes villes d'Amérique », *Cahiers de géographie du Québec*, 2014, vol. 58, n° 164, p. 173- 192.
- Helena MENNA-BARRETO SILVA, « São Paulo : la difficile gestion d'une inégalité croissante », in *Métropoles en mouvement. Une comparaison internationale*, Paris, IRD Orstom, 2000, p. 401- 405.
- Guy Di MEO, « La métropolisation. Une clé de lecture de l'organisation contemporaine des espaces géographiques », *L'Information géographique*, 2010, Vol. 74, n° 3, p. 23- 38.
- Paul METRO, « Avant-propos. Paris 2013. Manifeste rétroactif pour la construction métropolitaine », in Tommaso VITALE, Christian LEFEVRE et Nathalie ROSEAU (dir.), *De la ville à la métropole. Les défis de la gouvernance*, Paris, L'oeil d'or, 2013, p. 7- 19.
- Catherine MEUR-FEREC et Valérie MOREL, « L'érosion sur la frange côtière : un exemple de gestion des risques », *Natures Sciences Sociétés*, 2004, vol. 12, n° 3, p. 263- 273.
- Benjamin MICHELON, « Le grand retour de la planification urbaine ? », *Villes en développement*, 2015, n° 100, 2015 p.

- Faranak MIRAFTAB, « Neoliberalism and casualization of public sector services: the case of waste collection services in Cape Town, South Africa », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2004, vol. 28, n° 4, p. 874-892.
- Timothy MITCHELL et David SIMS, *Egypt's Desert Dreams: Development or Disaster?*, The American University in Cairo Press, 2015.
- Jérôme MONNET, « L'ambulantage : Représentations du commerce ambulant ou informel et métropolisation », *Cybergeo : European Journal of Geography*, 2006.
- Jérôme MONNET, « Le commerce de rue, ambulant ou informel et ses rapports avec la métropolisation : une ébauche de modélisation », *Autrepart*, 2006, vol. 3, n° 39, p. 93-109.
- Michele MORBIDONI et Giovanni ALLEGRETTI, *The al-Darb al-Ahmar Housing Rehabilitation Programme*, UCLG Committee on Social Inclusion, Participatory Democracy and Human Rights, 2010.
- Sophie MOREAU et Yvette VEYRET, « Comprendre et construire la justice environnementale », *Annales de géographie*, 2009, vol. 665-666, n° 1, p. 35-60.
- Catherine MORENCY, *Mobilité durable : définitions, concepts et indicateurs*.
- Hicham MOULOUDI, « Les effets de la participation des habitants et des élus locaux sur le processus décisionnel relatif aux projets d'aménagement des fronts d'eau de Rabat entre expertise technique et revendications politiques », in *Actes des 3èmes journées doctorales sur la participation et la démocratie participative*, 2013, p. 30.
- Ramon MUNOZ-RASKIN, « Walking accessibility to bus rapid transit: Does it affect property values? The case of Bogotá, Colombia », *Transport Policy*, 2010, vol. 17, n° 2, p. 72-84.
- Françoise NAVEZ-BOUCHANINE, *Effets sociaux des politiques urbaines. L'entre-deux des politiques institutionnelles et des dynamiques sociales*, Rabat; Paris; Tours, Karthala, 2012.
- Françoise NAVEZ-BOUCHANINE, « Les nouvelles voies de la négociation dans les politiques de résorption des bidonvilles au Maroc. Entre recasement et accompagnement social », in Françoise NAVEZ-BOUCHANINE et Agnès DEBOULET (dir.), *Effets sociaux des politiques urbaines: l'entre-deux des politiques institutionnelles et des dynamiques sociales*, Rabat, France, Maroc, Centre Jacques Berque, 2012, p. 167-190.
- Françoise NAVEZ-BOUCHANINE, « Le développement urbain durable : « best practice » ou leurre méthodologique ? », *Espaces et sociétés*, 2008, vol. 131, n° 4, p. 101-116.
- Héloïse NEZ, « Le budget participatif : un outil de justice sociale ? », *Millenaire 3, Modes d'action*, 2014.
- Pierre NOBIS, « Comprendre l'économie collaborative », *Thot Cursus*, 2014.
- Valérie NOVEMBER, Marion PENELAS et Pascal VIOT, *Habiter les territoires à risques*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romanes, 2011.
- Samuel NUNN et Mark S. ROSENTRAUB, « Metropolitan Fiscal Equalization: Distilling Lessons from Four U.S. Programs », *State & Local Government Review*, 1996, vol. 28, n° 2, p. 90-102.
- OCDE, *Villes, compétitivité et mondialisation*, OCDE, 2007.
- OECD, *Compact City Policies: A Comparative Assessment*, OECD, 2012.
- OECD, *Competitive Cities in the Global Economy*, 2006.

- Adegboyega OJO, Mohamed SHAREEF, Tomasz JANOWSKI et Séverine Bardon 106366, « La gouvernance électronique en Asie : bilan, impact et réduction de la fracture interne », *Hermès, La Revue*, 2009, vol. 55, n° 3, p. 159- 167.
- ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES, *Mieux vivre dans la ville : le rôle de la gouvernance métropolitaine*, Éditions OCDE, 2002.
- Fernando Diaz ORUETA et Susan S. FAINSTEIN, « The New Mega-Projects: Genesis and Impacts », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2008, vol. 32, n° 4, p. 759- 767.
- Michael PACIONE, « Geography and public finance: planning for fiscal equity in a metropolitan region », *Progress in Planning*, 2001, vol. 56, n° 1, p. 1- 59.
- Jaime PALOMERA, « How Did Finance Capital Infiltrate the World of the Urban Poor? Homeownership and Social Fragmentation in a Spanish Neighborhood », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2014, vol. 38, n° 1, p. 218- 235.
- John PARKIN, *Cycling and Sustainability*, Cambridge, Emerald Group Publishing, 2012.
- Afroza PARVIN, Alam ASHRAFUL et Rumana ASAD, « Climate Change Impact and Adaptation in Urban Informal Settlements in Khulna: A Built Environmental Perspective ».
- Krassimira Antonova PASKALEVA, « Enabling the smart city: the progress of city e-governance in Europe », *International Journal of Innovation and Regional Development*, 2009, vol. 1, n° 4, p. 405- 422.
- Jean-François PÉROUSE, « Mülk Allahindir (this house is God's property's). Legitimizing land ownership in the suburbs of Istanbul », in Myriam ABABSA, Baudouin DUPRET et Eric DENIS (dir.), *Popular Housing and Urban Land Tenure in the Middle East: Case Studies from Egypt, Syria, Jordan, Lebanon, and Turkey*, The American University in Cairo Press, 2012, p. 283- 302.
- Jean-François PÉROUSE, « Istanbul, entre Paris et Dubaï : mise en conformité « internationale », nettoyage et résistances », in Isabelle BERRY-CHIKHAOUI, Agnès DEBOULET et Laurence ROULLEAU-BERGER (dir.), *Villes internationales. Entre tensions et réactions des habitants*, Paris, La Découverte, 2007, p. 31- 62.
- Gérard PERREAU-BEZOUILLE, « Le développement durable dans les stratégies de coopération des collectivités locales », *TIP*, 2014, Numéro spécial, p. 66- 69.
- Céline PIERDET, « La résilience comparée de Phnom Penh (Cambodge) et Bangkok (Thaïlande) face aux crises hydrauliques », *Climatologie*, 2012, numéro spécial, p. 83- 108.
- PIERMAY, « Introduction », in Antoine LE BLANC, Jean-Luc PIERMAY, Philippe GERVAY-LAMBONY, Matthieu GIROUD, Céline PIERDET et Samuel RUFAT (dir.), *Métropoles en débat : (dé)constructions de la ville compétitive*, Première édition., Presses Universitaires de Paris Ouest, 2014, .
- Edgar PIETERSE, « Urban Governance and Legislation », in *World Cities Report*, United Nations Human Settlements Programme, 2015, p. 34.
- Elena PIFFERO, *What Happened to Participation? Urban Development and Authoritarian Upgrading in Cairo's Informal Neighbourhoods*, Libri di emil, 2009.
- Thomas PIKETTY, *Le capital au XXIe siècle*, Paris, Seuil, 2013.
- Amélie PINEL, « Lorsque le Sud innove en matière durable. Le projet de transport en commun d'Amman », *Environnement Urbain*, 2013, vol. 7, p. 31- 42.
- Daniel PINSON et Max ROUSSEAU, « Les systèmes métropolitains intégrés - état des lieux et problématiques », *Territoires 2040*, 2012, p. 28- 58.

- Guillaume POIRET, « Fusion métropolitaine à Toronto : un bilan contrasté », *Métropolitiques*, 2013.
- Guillaume POIRET, « La gouvernance métropolitaine écartelée entre adaptation économique et spatiale à la globalisation et respect de la démocratie locale, l'exemple de la fusion de Toronto (Canada) », *Annales de géographie*, 2011, vol. 681, n° 5, p. 509.
- Populaire, Précaire ? – Regards croisés sur un habitat majoritaire - cités territoires gouvernance*, <http://www.citego.info/?-Populaire-Precaire-Regards-croises-#tabs-2>, consulté le 7 janvier 2016.
- Marie-France PREVOT-SCHAPIRA, « Les villes du sud dans la mondialisation. Des villes du tiers-monde aux métropoles en émergence ? », in Jean-Louis CHALEARD (dir.), *Métropoles aux Suds. Le défi des périphéries ?*, Paris, Karthala, 2014, p. 33- 41.
- United Nations Human Settlements PROGRAMME, *Integrating Climate Change into City Development Strategies (CDS)*, 2015.
- United Nations Human Settlements PROGRAMME, *Leveraging Density: Urban Patterns for a Green Economy*, Nairobi, United Nations Human Settlements Programme, 2012.
- Luiz Cesar de QUEIROZ RIBEIRO et Ana Lúcia BRITTO, « Démocratie locale et gouvernance métropolitaine. Le cas de Rio de Janeiro », in *De la ville à la métropole : Les défis de la gouvernance*, Paris, L' Oeil d'Or, 2013, .
- Jacques QUENSIERE, A. RETIERE, A. KANE, A. GAYE, I. LY, S. SECK, C. ROYER, Camille GEROME et A. PERESSE, *Vulnérabilités de la région de Dakar au changement climatique : PCTI - Dakar*, Dakar, IRD, 2013.
- Omar RAZZAZ, *Why and how property matters to planning*, American University in Beirut, 2014.
- Vincent RENARD, « La ville saisie par la finance », *Le Débat*, 2008, vol. 1, n° 148, p. 106- 117.
- Vincent RENAULD, « Fabrication et usage des écoquartiers français. Eléments d'analyse à partir des quartiers De Bonne (Grenoble), Ginko (Bordeaux) et Bottière-Chénaie (Nantes) » Institut national des Sciences Appliquées de Lyon, Lyon, 2012.
- Stefan REYBURN, « Les défis et les perspectives de l'agriculture urbaine », *Environnement Urbain*, 2012, vol. 6, p. III - VI.
- Doyle RICE, « New York City flood risk rising due to climate change », *USA TODAY*, 28/09/2015.
- Jeremy RIFKIN, *L'âge de l'accès: la nouvelle culture du capitalisme*, Paris, la Découverte, 2005.
- Nicolas RIO, « Le mythe des « clusters » du Grand Paris », *Métropolitiques*, 2014.
- Sylvie RITMANIC, « A la recherche de la métropole solidaire. Contribution pour Habitat III ».
- Jean RIVELOIS, « La planification urbaine à l'épreuve de la culture politique. Une ville en développement : Guadalajara (Mexique) », *Tiers-Monde*, 1995, vol. 36, n° 141, p. 67- 85.
- Silvia ROBIN et Sébastien VELUT, « Entre Barcelone et Porto Alegre : la gestion municipale à Montevideo et Rosario », *Géocarrefour*, 2005, vol. 80, n° 3, p. 207- 214.

- Raquel ROLNIK, « Democracy on the Edge: Limits and Possibilities in the Implementation of an Urban Reform Agenda in Brazil », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2011, vol. 35, n° 2, p. 239- 255.
- Sandrine RUI, « Démocratie participative », in Ilaria CASILLO, Rémi BARBIER, Loïc BLONDIAUX, François CHATAURAYNAUD, Jean-Michel FOURNIAU, Rémi LEFEBVRE et Dominique SALLES (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, .
- Mina SAÏDI-SHAROUZ, *Le Téhéran des quartiers populaires: transformation urbaine et société civile en République islamique*, Paris, Karthala, 2013.
- San Francisco's Fight to Counter Climate Change*.
- Saskia SASSEN, « Who owns our cities – and why this urban takeover should concern us all », *The Guardian*, 24/11/2015.
- Saskia SASSEN, « L'archipel des villes globales », *Les Grands Dossiers des Sciences Humaines*, 2009, vol. 17, n° 12, p. 12.
- Saskia SASSEN, *The Global City - New York, London, Tokyo*, 2^e éd., Princeton, N.J., Princeton University Press, 2001.
- David SATTERTHWAITE, *Sustainable cities – and how cities can contribute to sustainable development*, United Cities and Local Governments, 2015.
- David SATTERTHWAITE, « The political underpinnings of cities' accumulated resilience to climate change », *Environment and Urbanization*, 2013, vol. 25, n° 2, p. 381- 391.
- David SATTERTHWAITE, « How urban societies can adapt to resource shortage and climate change », *Philosophical Transactions of the Royal Society of London A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 2011, vol. 369, n° 1942, p. 1762- 1783.
- David SATTERTHWAITE et Diana MITLIN, *Reducing Urban Poverty in the Global South*, 1 edition., Londres, Routledge, 2014.
- Marie-Hélène SA VILAS BOAS, « Politiser les « différences » : les rapports sociaux en débat au sein des conférences municipales des femmes de Recife », *Participations*, 2015, vol. 12, n° 2, p. 139- 165.
- Shobhan SAXENA, « Simply Sao Paulo: How a 'Communist' Mayor is Making a City Smart for its People », *The Wire*, 2015.
- Emilia SCHIJMAN, « Usages, pactes et « passes du droit » », *Déviance et Société*, 2013, Vol. 37, n° 1, p. 51- 65.
- Nora SEMMOUD, « « Clair-obscur » de l'informel. Contrôle des polarités urbaines informelles à Cherarba, périphérie sud-est d'Alger », *Les Cahiers d'EMAM. Études sur le Monde Arabe et la Méditerranée*, 2015, n° 26.
- Jean-François SERRE, « La ville interpellée par la mondialisation : 6) Ville mondiale ou ville globale/duale ? avec Saskia Sassen, Manuel Castells et Pierre Veltz », *La ville à la croisée des chemins - Promenade dans la littérature de l'urbanité*, 2014.
- Qing SHEN, « Urban transportation in Shanghai, China: problems and planning implications », *International Journal of Urban and Regional Research*, 1997, vol. 21, n° 4, p. 589- 606.
- Alexis SIERRA et Jérôme TADIE, « Introduction », *Autrepart*, 2008, vol. 1, n° 45, p. 3- 13.
- David SIMS, *Understanding Cairo: The Logic of a City Out of Control*, Reprint., Cairo ; New York, The American University in Cairo Press, 2012.

- David SIMS, *Understanding Cairo: The Logic of a City Out of Control*, Le Caire, The American University in Cairo Press, 2012.
- Özlem ŞİMŞEKOĞLU, Trond NORDEFJÆRN et Torbjørn RUNDMO, « The role of attitudes, transport priorities, and car use habit for travel mode use and intentions to use public transportation in an urban Norwegian public », *Transport Policy*, 2015, vol. 42, p. 113- 120.
- Yves SINTOMER, *Les budgets participatifs, toute une histoire*, <http://www.lagazettedescommunes.com/279758/les-budgets-participatifs-toute-une-histoire/>, consulté le 19 novembre 2015.
- Enid SLACK, *Financing Large Cities and Metropolitan Areas*, Institute on Municipal Finance and Governance, University of Toronto, 2011.
- Edward W. SOJA, « La ville et la justice spatiale », in Bernard BRET, Philippe GERVAIS-LAMBONY, Claire HANCOCK et Frédéric LANDY (dir.), *Justice et injustices spatiales*, Nanterre, Presses universitaires de Paris Ouest, 2012, p. 57- 72.
- Sylvain SOUCHAUD et Marie-France PREVOT-SCHAPIRA, « Introduction : Transitions métropolitaines en Amérique latine : densification, verticalisation, étalement », *Problèmes d'Amérique latine*, 2013, N° 90, n° 3, p. 5- 16.
- Dominic STEAD et Evert MEIJERS, *Urban Planning and Transport Infrastructure Provision in the Randstad, Netherlands. A Global City Cluster*, International Transport Forum/OECD, 2015.
- Pierre STOEBER, *Une révolution douce, les budgets participatifs*, 2015.
- Michael STORPER, Thomas KEMENY, Naji MAKAREM, Taner OSMAN, Storper MICHAEL, Kemeny THOMAS, Makarem NAJI et Osman TANER, *The Rise and Fall of Urban Economies: Lessons from San Francisco and Los Angeles*, Stanford, California, Stanford University Press, 2015.
- Michael STORPER, Thomas KEMENY, Naji MAKAREM, Taner OSMAN, Storper MICHAEL, Kemeny THOMAS, Makarem NAJI et Osman TANER, *The Rise and Fall of Urban Economies: Lessons from San Francisco and Los Angeles*, Stanford, California, Stanford University Press, 2015.
- Catherine SUTHERLAND, Einar BRAATHEN, Véronique DUPONT et David JORDHUS-LIER, « Policies towards substandard settlements », in Véronique DUPONT, David JORDHUS-LIER, Catherine SUTHERLAND et Einar BRAATHEN (dir.), *The Politics of Slums in the Global South: Urban Informality in Brazil, India, South Africa and Peru*, Londres, Routledge, 2015, p. 49- 78.
- Rob SWART, Jaume FONS, Willemien GEERTSEMA, Bert VAN HOVE, Mirko GREGOR, Miroslav HAVRANEK, Cor JACOBS, Aleksandra KAZMIERCZAK, Kerstin KRELLENBERG, Christian KUHLCHE et Lasse PELTONEN, *Urban Vulnerability Indicators. A joint report of ETC-CCA and ETC-SIA*, European Topic Centre on Climate Change Impacts, Vulnerability and Adaptation, 2012.
- Sylviane TABARLY, *Mégapoles et risques en milieu urbain. L'exemple d'Istanbul*, <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/transv/Risque/RisqueDoc6.htm>, consulté le 10 novembre 2015.
- TADAMUN, « Investigating Spatial Inequality in Cairo », *Tadamun*, 2015.
- TADAMUN, « Paving the Streets of Miṭ `Uqba », *Tadamun*, 2013.
- A. TAYLOR, A. CARTWRIGHT et C. SUTHERLAND, « Institutional Pathways for Local Climate Adaptation: A Comparison of Three South African Municipalities », *Focales*, AFD, 2014, n° 18.

- Aurora Castro TEIXEIRA et Maria João BARROS, « Local municipalities' involvement in promoting the internationalisation of SMEs », *Local Economy*, 2014, vol. 29, n° 1-2, p. 141- 162.
- Pauline TEXIER, Monique FORT et Franck LAVIGNE, « Réduction des risques d'inondation à Jakarta : de la nécessaire intégration d'une approche sociale et communautaire dans la réduction des risques de catastrophe », *Bulletin de l'Association de géographes français*, 2010, vol. 4, p. 551- 570.
- THE ECOTIPPING POINTS PROJECT, *Germany - Freiburg - Green City*, <http://www.ecotippingpoints.org/our-stories/indepth/germany-freiburg-sustainability-transportation-energy-green-economy.html>, consulté le 17 février 2016.
- Jacques THEYS, « Le développement durable face à sa crise : un concept menacé, sous-exploité ou dépassé ? », *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, 2014, vol. 5, n° 1.
- Jacques-François THISSE, « Le développement inégal des régions : l'apport de la nouvelle économie géographique », *Idées économiques et sociales*, 2012, n° 167, p. 26- 36.
- Olivier TOUTAIN et Virginie RACHMUEHL, « Evaluation et impact du programme d'appui à la résorption de l'habitat insalubre et des bidonvilles au Maroc », *Ex-post, AFD*, 2014, n° 55.
- Jean-François TRIBILLON, « Rendre plus sûrs les droits fonciers urbains populaires en Afrique de l'ouest en leur donnant forme juridique mais aussi dans le même temps en leur donnant forme urbaine », Montréal, 2012.
- Silvère TRIBOUT, « Les concepteurs en agence d'architecture, d'urbanisme et de paysage à l'épreuve du développement durable » Thèse de doctorat, Université Paris-Ouest Nanterre-La Défense, 2015.
- Olivier TRUC, « Copenhague, laboratoire de la future ville intelligente », *Le Monde*, 20/11/2015.
- UN-HABITAT, *Planning and Design for Sustainable Urban Mobility: Global Report on Human Settlements*, New York, Routledge, 2013.
- UNITED NATIONS, *World Urbanization Prospects*, 2014.
- UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME, « Background paper », 2014.
- Gilles VAN HAMME et Mathieu VAN CRIEKENGEN, « Compétitivité économique et question sociale : les illusions des politiques de développement à Bruxelles », *Métropoles*, 2012, n° 11.
- Julien VANHULST et Adrian E. BELING, « Buen vivir et développement durable : rupture ou continuité ? », *Ecologie & politique*, 2013, vol. 46, n° 1, p. 41- 54.
- Martin VANIER, « La métropolisation ou la fin annoncée des territoires ? - Métropolitiques », 2013.
- Viviana VARIN et Julien WOESSNER (dir.), *Climat: Subir ou choisir la transition? [The Climate: Active Transition or Change Inflicted?]*, Passerelle n°15, 2015.
- Pierre VELTZ, *Mondialisation, villes et territoires - L'économie d'archipel*, 2e édition., Presses Universitaires de France, 2014.
- Pierre VELTZ, « Pourra-t-on maîtriser le phénomène urbain ? », Sénat, 2010.
- Pierre VELTZ et Sandra MOATTI, « L'industrie est dans les métropoles ! », *L'Économie politique*, 2015, vol. 68, n° 4, p. 7- 19.
- Yvette VEYRET, *Le développement durable : approches plurielles*, Paris, Hatier, 2005.

- Yvette VEYRET et Bernard CHOCAT, « Les mégapoles face aux risques et aux catastrophes naturelles | La Jaune et la Rouge », *La jaune et la rouge*, 2005, n° 606.
- Yvette VEYRET, Jacqueline JALTA et Michel HAGNERELLE, *Développements durables : Tous les enjeux en 12 leçons*, Paris, Editions Autrement, 2010.
- Tommaso VITALE, « La partecipazione alle politiche sociali in Lombardia: arene deliberative e processi di coordinamento », in Giuliana CARABELLI et Carla FACCHINI (dir.), *Il modello lombardo di welfare: continuità, riassetamenti, prospettive*, Milan, FrancoAngeli, 2011, p. 139- 158.
- Elsa VIVANT, *Qu'est-ce que la ville créative*, Presses Universitaires de France, 2009.
- Ya Ping WANG, Lei SHAO, Alan MURIE et Jianhua CHENG, « The Maturation of the Neo-liberal Housing Market in Urban China », *Housing Studies*, 2012, vol. 27, n° 3, p. 343- 359.
- Paul WATT, « Housing stock transfers, régénération and state led gentrification in London », *Urban Policy and research*, 2009, p. 229- 242.
- Laurent WILLEMEZ, « De la cause de l'environnement à l'urgence écologique », *Savoir/Agir*, 2015, vol. 33, n° 3, p. 9- 12.
- Justin WORLAND, « Why New York City Flood Risk Is On The Rise », *Time*, 2015, 28/09/2015.
- WORLD BANK, *Reshaping Economic Geography*, 2009.
- Alphonse YAPI-DIAHOU, Emile BROU-KOFFI et Adjoba-Marthe KOFFI-DIDIA, « La production du sol à Abidjan : du monopole d'Etat au règne du privé », in Jean-Louis CHALEARD (dir.), *Métropoles aux Suds. Le défi des périphéries ?*, Paris, Karthala, 2014, p. 385- 396.
- Sam Wai Kam Yu, « The Hong Kong Government's Strategy for Promoting Home Ownership — An Approach to Reducing the Decommodifying Effects of Public Housing Services », *International Journal of Urban and Regional Research*, 1997, vol. 21, n° 4, p. 537- 553.
- Marie-Hélène ZERAH, « Mumbai ou les enjeux de construction d'un acteur collectif », in *Métropoles XXL en pays émergents*, Presses de Sciences Po, 2011, p. 139- 214.
- Marie-Hélène ZÉRAH, « Participatory Governance in Urban Management and the Shifting Geometry of Power in Mumbai », *Development and Change*, 2009, vol. 40, n° 5, p. 853- 877.
- Marie-Hélène ZERAH, « Gouvernance métropolitaine et pilotage de réseaux techniques : le cas de la région métropolitaine de Mumbai (Bombay) », *Revue française d'administration publique*, 2003, vol. no107, n° 3, p. 395- 407.