

Les Rendez-Vous de la Mondialisation
ISSN 2270-0838

Deux milliards de personnes supplémentaires rejoindront les centres urbains d'ici 2020, au point que la « ville » est considérée par beaucoup comme la figure dominante des années à venir.

Au fur et à mesure qu'elle s'étend, se mondialise, gagne en pouvoirs, la ville pose de plus en plus clairement la question de sa gouvernance. Cette transition accélérée impose aux acteurs de relever des défis complexes, pour éviter notamment l'apparition de villes par trop discriminantes ou trop énergivores. Dans un environnement très compétitif les villes ont à choisir entre concurrence et coopération, entre elles mais aussi vis-à-vis de leur Etat d'appartenance. Quelles pourront être leurs trajectoires d'évolution? ¹

« Les villes aujourd'hui mais demain ? » par Lise Bourdeau-Lepage, professeur à l'université Jean Moulin-Lyon 3

Il existe aujourd'hui dans le monde 23 grandes villes de plus de 10 millions d'habitants et les prospectives de moyen terme en annoncent 37 en 2025. 60% du PIB mondial est actuellement produit par 20% de la population mondiale dans 600 centres urbains. Mais prévient d'emblée Lise Bourdeau-Lepage, toutes les grandes villes ne sont pas des métropoles globales. Lagos, par exemple, ne peut être qualifiée comme telle.

Ce sont en effet les métropoles, et elles seules, qui sont l'expression spatiale de la globalisation. Cette dernière permet de concevoir un produit sur un continent, de le produire sur un autre et de développer les activités de recherche et développement dans une troisième entité

(1) Ce dossier a été rédigé sur la base des analyses présentées lors du 32^{ème} Rendez-vous de la mondialisation du 11 décembre 2013, qui s'est tenu au Commissariat général à la stratégie et à la prospective. Dans le mot d'ouverture, Pierre Bollinger, représentant le Commissaire général Jean Pisani-Ferry, rappelle la multiplicité des questionnements sur la nécessité de repenser la ville dans le contexte d'une globalisation politique et économique et d'une urbanisation croissante et généralisée. Présidant la séance, le Vice-président de la Communauté urbaine de Lyon Maurice Charrier énonce toute une série de défis auxquels sont confrontées les villes en expansion à travers le monde, de Hanoï à Lima, entre nécessaire recherche de compétitivité et absolue obligation d'inclusion sociale.

géographiquement éloignée. Cette mutation a démarré dans les années 1970 avec la révolution de l'information et s'est poursuivie au gré des changements géopolitiques. Or ce sont les métropoles qui concentrent désormais les fonctions de coordination de l'économie globale. Apparaît une proximité virtuelle tandis que la contrainte de proximité entre la coordination de l'activité économique et l'exécution de cette dernière diminue. Structurées spatialement (d'où une certaine uniformisation de l'architecture urbaine), les métropoles développent entre elles des complémentarités fonctionnelles. Elles sont ainsi devenues des acteurs de premier plan sachant tirer parti de leurs atouts historiques, selon L. Bourdeau-Lepage, devant les régions et les nations. La Ville de Londres est ainsi passée maître dans la gestion des transactions financières à l'échelle mondiale.

Cela s'explique par un triple effet de polarisation. Le premier concerne les effets d'agglomération résultant de rendements croissants internes de spécialisation. Ces derniers débouchent sur des processus d'externalisation de certains services dans les entreprises et une localisation dans un nombre limité de lieux. Le second renvoie aux coûts d'interactions en face à face. La circulation de l'information tacite favorise le regroupement spatial, dont la manifestation la plus visible est l'émergence, dans les métropoles, des centres d'affaires. Le coût élevé des interactions à distance (déplacement des personnes physiques ou circulation d'informations codées) qui se traduit par la mise en place d'équipements spécifiques (réseaux de communication, terminaux aériens, etc..) constitue le troisième paramètre des effets d'agglomération.

L. Bourdeau-Lepage récuse cependant l'hypothèse d'une seule métropole globale présentant toutes les caractéristiques précédemment énoncées. Les forces de dispersion restent en effet par trop importantes, en raison de la nature même de l'activité économique. S'y ajoutent les effets divergents de législations, de modes de consommation, de valeurs philosophiques et religieuses diverses.

Le phénomène de métropolisation reste sélectif et ne concerne pas toutes les régions du monde. Les pays les moins avancés restent en marge, bien que de nombreuses villes soient en train d'y croire à une vitesse vertigineuse. Il

existe de nombreux classements internationaux croisant plusieurs types de données, du *Global Power Cities* au *Global and World Cities*. Ils font généralement état d'une concentration des métropoles globales en Europe et en Amérique du Nord, les villes asiatiques n'apparaissant que depuis peu. S'il reste délicat de tracer un schéma d'évolution de long terme, L. Bourdeau-Lepage choisit de distinguer deux scénarios :

- les métropoles globales se multiplient dans les pays émergents, confirmant ainsi le bouleversement observé depuis une dizaine d'années dans la répartition du pouvoir économique mondial. Les entrepreneurs européens citent quant à eux les villes de Shanghai, de Rio, de Sao Paulo, de New Delhi et de Mumbai comme offrant les plus grandes opportunités;

- les variables sous-tendant le schéma actuel se modifient notablement, qu'elles soient technique (augmentation du coût du transport), sociales (urbanisation croissante), politiques (fermeture de certaines régions sur le monde). Se pose également la question environnementale et avec elle les enjeux du bien-être de 4,6 milliards d'habitants urbains en 2025. De l'accès à l'eau courante à la question de la sécurité alimentaire et des liens que la métropole globale devra entretenir avec son proche environnement (cf. les possibles conflits d'usage des sols) les défis seront à la mesure de la métamorphose.

Au final ce n'est pas seulement le nombre de métropoles globales qui comptera à l'avenir mais également (et surtout) leur physionomie. Les métropoles, induites par le système économique, liées aux technologies utilisées et aux institutions mises en place, changeront forcément de forme demain si l'on adopte une nouvelle vision économique ou un nouveau mode de vivre-ensemble.

« Mondialisation et insécurité : un défi pour les mégapoles du nord et du sud » par Sophie Body-Gendrot, professeure émérite à l'université Sorbonne IV

Sophie Body-Gendrot désigne d'emblée la sécurité comme un enjeu fondamental pour les métropoles globales, même s'il importe de faire une distinction entre le « sentiment d'insécurité » (fruit de perceptions très peu rationnelles) et la réalité de l'insécurité.

Les métropoles globales sont en première ligne, comme cibles de choix, pour des attaques terroristes ou relevant de la criminalité organisée, sans compter les violences urbaines. Elles doivent cependant rassurer les investisseurs, les milieux d'affaires et les utilisateurs quand elles veulent « vendre » un événement ou un lieu. Ne disposant pas du temps long des Etats, elles doivent être d'autant plus réactives, à l'avant-garde en ce qui concerne l'innovation, la prévention, la réparation et l'inclusion.

Revenant d'une mission à Rio de Janeiro, S. Body-Gendrot établit un parallèle entre les initiatives prises au Brésil dans les favelas entourant Rio dans le cadre de la Coupe du Monde de football 2014 et celles prises par les autorités britanniques à l'orée de Jeux Olympiques de 2012, après un été 2011 agité au Royaume Uni.

S'appuyant sur plusieurs études de « cas extrêmes » en matière d'insécurité dans les villes globales, S. Body-Gendrot établit une dichotomie entre villes du Nord et villes du Sud :

-aux Etats-Unis, le Congrès américain a dès le milieu des années soixante privilégié la loi et l'ordre, les républicains pensant ainsi rallier les « Américains oubliés ». La définition juridique du délit a été élargie, les technologies de surveillance renforcées. Les Américains ont commencé à se protéger derrière de hauts murs. Le 11 septembre est pour S. Body-Gendrot le fruit d'un processus engagé bien antérieurement. La ville de New-York, après les attentats contre le World Trade Center, a libéré des ressources et du savoir-faire pour lutter contre le terrorisme. Elle a acquis une véritable autonomie en la matière en s'émancipant du Homeland Security et du FBI. C'est tout un quadrillage de l'espace qui a été mis en place, via un réseau de policiers multilingues et bénéficiant des informations que leur transmettent chaque jour 60 correspondants dispersés dans le monde (y compris à la section Europol de Lyon et Place Beauvau). Ce sont ces mêmes policiers qui définissent les parcours des parades et des manifestations, et jusqu'à la manière dont les immeubles doivent être bâtis. La *Freedom Tower* est désormais dotée sur ses premiers étages d'anneaux d'acier la protégeant d'un camion piégé roulant à 200 kilomètres/heure. New York contredit également l'idée selon laquelle les inégalités sont la première cause des violences urbaines. C'est une ville extrêmement inégalitaire et elle est pourtant devenue une ville sûre ;

-les villes du Sud ont majoritairement fait le choix de la privatisation et des résidences sécurisées, soit « la sécession des habitants les plus aisés «au prix d'un espace public morcelé, dans lequel l'inégalité est un principe organisateur ». La ville de Sao Paulo par exemple dispose du taux le plus élevé au monde d'hélicoptères privés. Ils se posent en haut d'immeubles disposant de piscines tandis que les favelas en périphérie, parfois à seulement quelques dizaines de mètres, n'ont pas accès à l'eau courante. La ville de Johannesburg, au nom de la tradition d'auto-défense en Afrique du Sud, est emblématique. Elle est faite de murs, de lotissements sécurisés aux abords très dangereux, en dépit de la présence de quatre gardes privés pour un policier, avec un centre-ville déserté, sans transports en commun. Pourtant, souligne S. Body-Gendrot, Johannesburg est une ville jeune, résiliente, qui inspire le respect, forte des symboles que sont la Constitution de 1996 et bien sûr la figure tutélaire de Nelson Mandela. Le « langage des droits » est puissant en

Afrique du Sud alors que l'Etat y est faible. Les juges de la Cour suprême n'hésitent à rappeler à celui-ci le devoir de protection des plus faibles qui est le sien : autant de victoires fragiles mais qui marquent l'imaginaire et donc la gestion de l'espace public.

Les compromis sont toujours insatisfaisants en matière de politiques de la ville. S. Body-Gendrot défend, notamment dans le cadre du Grand Paris, le principe directeur d'une cohésion sociale appliquée à une cohérence territoriale. Cela se traduit sur ce territoire par des liens entre les banlieues plus démunies et les pôles d'excellence. L'architecture, l'urbanisme et les transports y ont une fonction inclusive et prennent en compte les propres projets des habitants et pas seulement les visions des urbanistes.

L'Europe dispose à cet égard d'un grand atout tenant aux « communautés de sentiments » qui animent ses habitants : ils se sentent en sécurité dans les lieux historiques. L'attachement aux services publics, la volonté d'investir l'espace public structurent en Europe la relation à la ville qui doit assurer le respect des droits de l'homme et non pas agiter l'épouvantail de la peur. Les villes peuvent apaiser les conflits, réparer le tissu social après un traumatisme. Ceci passe également, comme l'a théorisé le sociologue américain Richard Sennett, par la formation de « citoyens socialement compétents et dotés d'une maturité sociale ».

« La science au service des villes : les « smart cities » dans la mondialisation par Jacques Roger-Machart, associé-gérant d'Entreprises et Développement Régional

Partant d'une définition de la « ville intelligente » comme étant une « ville numérisée ou ville 2.0 » permettant non seulement de dialoguer avec Internet mais surtout de devenir acteur de ce dialogue, Jacques Roger-Machart détaille les possibilités ainsi offertes, qui n'en sont encore qu'au début.

Les services publics sont un premier grand champ d'expérimentation, avant celui des transports, transports de personnes (possibilité de rester actif durant son trajet ou son voyage, comme de dialoguer oralement avec le centre de contrôle) et transport de marchandises (optimisation des services de livraison pour une bien meilleure gestion de la logistique urbaine d'ici cinq à dix ans).

Le secteur de l'énergie présente quelques particularités dans le cas de l'Union européenne. Les modes de production et de distribution de l'énergie y sont en effet plus interconnectés que dans le reste du monde. Ils offrent

en conséquence moins de potentialités d'autoproduction, notamment par rapport aux Etats-Unis, où les espaces sont plus vastes et l'énergie plus accessible. J. Roger-Machart préfère dans ce cadre parler du « *smart energy management* », soit la gestion décentralisée d'une consommation optimum. Cela passe par l'optimisation de la consommation de l'énergie à domicile dans les villes, domaine dans lequel la France dispose de l'atout technologique de la *box* des opérateurs téléphoniques.

Dans d'autres domaines la situation est plus contrastée. Les Américains et les Anglais ont pris un temps d'avance en matière d'enseignement à distance et de « *massive open online courses* ». Les applications en matière de télémédecine devraient également être développées. Reprenant l'analyse précédente, J. Roger-Machart signale aussi l'enjeu de l'e-sécurité permettant de localiser n'importe quel individu par un *Big Brother* central.

Sur un plan plus prospectif, J. Roger-Machart estime que les fonctions métropolitaines décrites précédemment ont absolument besoin de la ville intelligente. Les métropoles seront ainsi en mesure de renforcer leur attractivité, grâce à un espace public numérisé désenclavant les quartiers et dopant la créativité en incitant chacun à collaborer et à échanger avec ses pairs. Il n'en reste pas moins vrai que si la ville intelligente est une condition nécessaire au traitement des grandes problématiques urbaines elle n'est pas suffisante. La démocratie participative peut certes escompter un grand bénéfice des possibilités offertes par la numérisation. Mais il est plus exact de dire qu'elle contribuera à développer la qualité de la démocratie représentative que d'annoncer qu'elle remplacera purement et simplement cette dernière.

D'autres facteurs doivent être pris en compte, au sein desquels ne doit pas être négligée la fracture générationnelle. Les personnes plus âgées n'ont pas la culture leur permettant de tirer profit d'emblée de toutes les potentialités de la ville intelligente. Les obstacles viennent également de l'éducation, du pouvoir d'achat et des conditions d'équipement de l'habitat.

Les projets à mener portent désormais davantage sur le *soft* que sur le *hard*. Les applications de l'avenir devraient normalement être moins coûteuses que les infrastructures actuelles. J. Roger-Machart augure donc une généralisation en accéléré de ces pratiques d'une métropole à l'autre. Il en attend des gains pour la France dont l'ingénierie est performante. Les progrès accomplis dans les pays développés bénéficieront aux pays émergents. Ceux-là pourront y accéder plus facilement en dupliquant simplement ce qui se fait déjà, et ainsi brûler quelques étapes.

Enfin, Jacques Roger-Macchart s'interroge sur les relations de la ville intelligente, ville virtuelle dont la sphère d'influence sera plus vaste que celle de la ville physique, avec son proche environnement. Il envisage une extension de l'espace urbain sur l'espace rural.

Celle-ci pourrait s'accompagner dans les pays en développement de « *gated communities* » urbaines très connectées dans un environnement immédiat sous-équipé. Des tels décalages seront un terrain de réflexion privilégié pour les urbanistes, mais pas seulement pour eux.

« La diplomatie des villes » : utopie ou réalité dans la mondialisation ? » par Cynthia Ghorra-Gobin, directeur de recherche au CNRS

La mondialisation renvoie selon Cynthia Ghorra-Gobin à trois figures principales. La première est celle du « niveau mondial » comme seul pertinent pour analyser les sociétés. Il faut désormais penser « territoire-monde » (cf. l'ouvrage de Bertrand Badie) et non plus seulement « territoire », concept que les géographes jugent largement dépassé. La deuxième figure est celle de la « globalisation » qui renvoie à la spécificité transnationale des flux matériels et immatériels ainsi qu'à leur instantanéité, en dehors de toute ingérence de l'Etat. La planétarisation, soit la prise de conscience de l'environnement comme d'un « monde fini » constitue la troisième figure de la mondialisation. Les métropoles, structures polycentriques, dont l'activité économique s'étend sur un espace plus vaste que la ville-centre. sont amenées à bâtir des stratégies pour y faire face.

Se développant à l'échelle du territoire-monde et au nom de la théorie de l'avantage comparatif, elles doivent mettre en place des opérations de marketing territorial propres à attirer les catégories de population les plus créatives. La globalisation les contraint à s'accommoder des différents flux transnationaux et à penser la diversité sociale et culturelle (cf. les programmes dédiés à l'UNESCO). Enfin la reconnaissance du rôle incontournable des maires dans la gestion d'une politique de développement durable résulte directement de la planétarisation.

Les économistes insistent généralement sur la compétition que se livrent entre elles les métropoles. C. Ghorra-Gobin souligne au contraire l'existence de coopérations. Dès la conférence des Nations-Unies Habitat II à Istanbul (1996), le principe d'un XXI^{ème} siècle urbain, le premier dans l'histoire de l'humanité, a été posé. Encouragées à créer des réseaux au-delà des frontières nationales, les métropoles ont tissé des liens denses d'échanges d'informations, de connaissances et de pratiques urbaines.

Ceci peut prendre la forme d'une coopération décentralisée, à l'image du partenariat entre l'agence d'urbanisme de Lyon et la ville d'Addis-Abede (Ethiopie), ou de l'aide que la maire de San Francisco apporte à ses entrepreneurs quand ils veulent s'installer en Chine et aux entrepreneurs chinois de *high-tech* quand ils souhaitent s'installer à San Francisco.

S'appuyant sur cette expertise, les métropoles sont susceptibles de faire pression auprès des firmes globales comme des Etats. Les pratiques diplomatiques se diversifient. De nouveaux acteurs entrent dans une sphère longtemps réservée aux seuls Etats. Un des paradoxes de la mondialisation est d'avoir permis ce processus de reterritorialisation au profit des villes. Le concept de « *government shut down* », théorisé par le politologue américain Benjamin Barber dans un très récent ouvrage, vient de connaître un grand retentissement aux Etats-Unis en concluant que les maires, ne s'inscrivant pas dans les controverses idéologiques, sont les mieux armés.

Trois scénarios d'évolution sont possibles :

- l'indifférence de l'Etat face aux actions menées par les grandes villes ;
- la frustration de ce même Etat face à une concurrence avérée ;
- la capacité de l'Etat à aider les villes et leurs maires.

C'est la troisième option qui est de loin la plus intéressante selon C. Ghorra-Gobin car elle pose la question du repositionnement de l'Etat face aux mutations lourdes. Pour l'instant ce sont davantage les *thinks tanks* (cf. le *Brooklyn institution* ayant œuvré au partenariat entre les villes de Chicago et de Mexico) ou les universités (cf. l'Université de l'Etat d'Arizona pour un partenariat de gestion de l'eau entre les villes de Phoenix et de Monterrey au Mexique) qui sont des forces de propositions.