

Janvier 2018

# MÉTROPOLES COMPÉTITIVES ET HORIZONS DE JUSTICE SPATIALE

## Les aires métropolitaines dans l'agenda mondial des gouvernements locaux et régionaux pour le 21<sup>e</sup> siècle

**Agnès Deboulet, avec Cyprien Butin et Jeanne Demoulin**

Comité scientifique : Alain Dubresson, Frédéric Dufaux, Philippe  
Gervais-Lambony, Aurélie Quentin, Pascale Philifert, Tommaso Vitale

Le texte intégral du rapport dont est issue cette synthèse a été réalisé comme une contribution au chapitre « Aires métropolitaines » du 4<sup>ème</sup> rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale de CGLU (GOLD IV) préparé dans la perspective du Nouvel Agenda Urbain adopté lors de la Conférence Habitat III à Quito en octobre 2016. Son contenu est le fruit d'échanges avec des collectivités locales 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. Il se propose d'établir un diagnostic des défis globaux posés par le développement des aires métropolitaines et de porter des recommandations issues des pratiques locales de gouvernance.



|                                                                                        |    |                                                                                  |    |                                                                                                                       |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------|----|----------------------------------------------------------------------------------|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| INTRODUCTION                                                                           | 6  | PREMIÈRE PARTIE                                                                  | 20 | TROISIÈME PARTIE                                                                                                      | 78  |
| LES MÉTROPOLIS, LIEU DE VIE DU QUART DE L'HUMANITÉ .....                               | 6  | Analyse de la mise en compétition des métropoles et de ses conséquences ...      | 20 | Approfondir la démocratie.....                                                                                        | 83  |
| Métropolisation : les nouveaux défis urbains et leurs paradoxes .....                  | 10 | Analyse de la compétitivité des métropoles .....                                 | 20 | Renforcer la légitimité des instances de gouvernance à l'échelle métropolitaine .....                                 | 83  |
| Des définitions et des données communes ..                                             | 10 | Quels sont les effets de la compétitivité des métropoles ? .....                 | 31 | Les enjeux de la citoyenneté urbaine .....                                                                            | 86  |
| La Mondialisation et ses effets. 11                                                    |    | Des marges de manœuvre et des alternatives pour une métropole plus solidaire ... | 35 | Redonner une place et un pouvoir aux citoyens : potentialités, limites et modalités .....                             | 86  |
| Contradictions du processus de métropolisation et inégalités spatiales.....            | 13 | L'existence de « marges de manœuvre » .....                                      | 35 | Rendre les politiques urbaines plus justes.....                                                                       | 95  |
| Les métropoles, lieux d'opportunités... ..                                             | 13 | Des alternatives à imaginer ...                                                  | 37 | La gestion des services publics : les risques de la privatisation et des partenariats publics-privés....              | 96  |
| ... et d'inégalités .....                                                              | 13 | DEUXIÈME PARTIE                                                                  | 44 | Une difficulté généralisée d'accès au logement : privatisations et réformes des politiques du logement en cause ..... | 97  |
| Le fil conducteur : promouvoir la justice spatiale et le droit à la ville ?.....       | 15 | Modèles dominants de la durabilité métropolitaine : ..                           | 45 | Conjuguer mobilité et accessibilité .....                                                                             | 99  |
| Les tensions et contradictions entre compétitivité et justice spatiale.....            | 15 | Des initiatives prometteuses ...                                                 | 46 | Effets sociaux des politiques urbaines et instances de suivi ..                                                       | 101 |
| Droit à la ville et bien vivre, composantes et conditions de la justice spatiale ..... | 18 | Des limites à ne pas ignorer....                                                 | 52 | Index des métropoles et agglomérations citées dans le texte .....                                                     | 104 |
| Une refondation démocratique des modes de gestion .....                                | 19 | Vers la promotion de la dignité humaine dans les métropoles .....                | 62 | Table des illustrations.....                                                                                          | 105 |
|                                                                                        |    | Bien vivre et droits humains ..                                                  | 63 | Bibliographie .....                                                                                                   | 106 |
|                                                                                        |    | Le droit à la terre .....                                                        | 65 |                                                                                                                       |     |
|                                                                                        |    | Le droit au logement.....                                                        | 70 |                                                                                                                       |     |

Les auteurs de cette étude tiennent particulièrement à remercier Antonio Aniesa, Agnès Bickart, Sylvie Ducatteau, Eric Huybrechts, Gérard Perreau-Bezouille, Sylvie Ritmanic et Djamel Sandid pour leur disponibilité durant toute la phase de réflexion en vue de réaliser le rapport pour CGLU et pour la richesse de leurs apports. Leur présence aux côtés du Comité scientifique de ce rapport a été déterminante. Ils tiennent à adresser leurs remerciements à Patrick Braouezec et à Plaine Commune pour leur soutien à l'idée d'un rapport d'étude fait par des chercheurs, dans une perspective à la fois constructive et critique. L'accompagnement de ce travail doit aussi à l'équipe de pilotage de CGLU, Edgardo Blisky avec Mathieu Guérin et Ludovic Terrin et du côté du LAVUE, de Charles-Henri Rossignol, ainsi que Amanda Fléty et Jaume Puigpinos. Enfin, ils tiennent à souligner le soutien sans faille de Antonio Aniesa et Magali Fricaudet à cette initiative puis à l'idée d'une édition du rapport initial remanié.

Ce travail est issu d'une recherche bibliographique et d'entretiens ciblés qui se sont déroulés durant l'année 2015-2016, afin que le rapport initial soit disponible pour la conférence Habitat III à Quito.

Le processus de la conférence Habitat III ayant conduit à l'adoption d'un Nouvel Agenda Urbain (NUA) mondial a été l'occasion pour les collectivités locales, les Etats, chercheurs et le monde des ONG, de débattre du sort des métropoles et des établissements humains dans un horizon de croissance urbaine difficile à maîtriser, qui engage en grande partie l'avenir de l'humanité en terme environnemental et de réalisation des droits universels.

La question des inégalités territoriales a occupé une partie des débats qui ont précédé l'adoption du Nouvel Agenda Urbain mondial (intitulé Nouveau Programme pour les Villes), débouchant sur un certain nombre de recommandations que de nouvelles conférences régionales et nationales s'efforcent de traduire en principes opérationnels.

Les débats se sont notamment cristallisés autour de la question de la reconnaissance du droit à la ville, porté par la société civile et les collectivités locales de CGLU avec l'appui de certains Etats latino-américains (Equateur, Brésil, Mexique et Chili). Pour ses défenseurs, le droit à la ville porte la garantie que les villes et les territoires sont des biens communs où le bien vivre et la participation démocratique des habitants présents et futurs se trouvent au centre des préoccupations. Après d'âpres débats, et face à la crainte des Etats du Nord emmenés par les Etats-Unis de reconnaître un nouveau droit, le droit à la ville a finalement été mentionné dans le texte du NUA, comme une référence pour des villes inclusives. Au-delà, nombre de ses principes ont été inscrits dans le nouvel agenda urbain mondial : le principe d'une urbanisation



qui s'inscrit dans l'optique de la garantie des droits et d'accès aux services pour tous, la fonction sociale et environnementale de la ville et du foncier, l'objectif de la réalisation progressive du droit au logement, la reconnaissance de la production sociale de l'habitat, la reconnaissance des travailleurs de l'économie informelle et de leur participation au développement économique local, la reconnaissance de l'économie solidaire et circulaire, la promotion de formes durables de production et de consommation, le respect des équilibres ruraux-urbains, la participation de l'ensemble des parties prenantes aux décisions, etc...

Ceci étant, la transcription concrète et le suivi de la mise en œuvre de ces principes fait débat. En effet, le financement du NUA n'est pas au rendez-vous et les références à la fiscalité sont timides. Des outils tels que la récupération des plus-values foncières et immobilières sont suspectés par certains mouvements d'être des instruments de valorisation de la spéculation immobilière.

Par ailleurs, le caractère très largement précaire de la croissance des villes fait aussi l'objet de préoccupations toujours présentes et plus que jamais l'injonction est faite aux Etats et collectivités territoriales de traiter les périphéries avec bienveillance dans un esprit d'intégration. Le Nouveau Programme pour les Villes qui découle du NUA érige ainsi le principe du polycentrisme et de la ville comme recommandations pour des villes inclusives et durables.

La vision sociale-libérale du NUA sera-t-elle en capacité de relever les défis urbains en remettant au centre la justice spatiale et la question de la répartition des ressources alors que l'on dispose d'une vision de plus en plus claire de l'augmentation colossale des inégalités dans un monde où la croissance a été largement captée par les plus riches en particulier en Russie, au Moyen Orient, dans plusieurs Brics et aux Etats-Unis<sup>1</sup>.



Les chercheurs et élus locaux de la Commission Inclusion Sociale, Démocratie Participative et Droits Humains de CGLU qui ont contribué à la réflexion autour de ce rapport formulent ici l'hypothèse que l'agenda compétitif des métropoles doit être questionné car il est au principe de la production d'inégalités renforcées et d'injustices socio-spatiales interurbaines (si l'on prend par exemple la question très mal partagée des risques urbains) et intra-urbaines, entre centres et périphéries, quartiers planifiés et quartiers précaires, quartiers anciens et extensions nouvelles ou compounds.

Pour cela, une planification participative doit être un impératif pour toutes les métropoles à toutes les échelles de leurs gouvernances (locale, inter-locale) en partant des réalités, des expériences et de la vie des territoires qui composent les métropoles. C'est la garantie pour que tous les territoires qui font métropole comptent, apportent et reçoivent de la coopération métropolitaine aux regards de leurs besoins. C'est ce qui motive le pari polycentrique.

Et puis les préconisations du NUA doivent s'articuler à de véritables pratiques d'anticipation de la croissance urbaine sinon celui-ci ainsi que les Objectifs de Développement Durable resteront un vain mot. Anticiper pour les 25% d'urbains supplémentaires attendus dans les villes moyennes, petites villes et métropoles d'ici 2050 –sans tomber dans la standardisation des villes et du logement- suppose un effort colossal qui doit se fonder sur des stratégies de densification partagées, articulées sur la maîtrise du foncier par des agences spécialisées et la production tout aussi massive de transports collectifs. Faire donc rimer anticipation et droit à la ville suppose de s'engager dans une nécessaire révolution des pratiques.

Le LAVUE (Cnrs) et la Commission Inclusion Sociale, Démocratie Participative et Droits Humains de CGLU

Le 17 décembre 2018

<sup>1</sup> D'après le site World Wealth and Income Database.

# INTRODUCTION

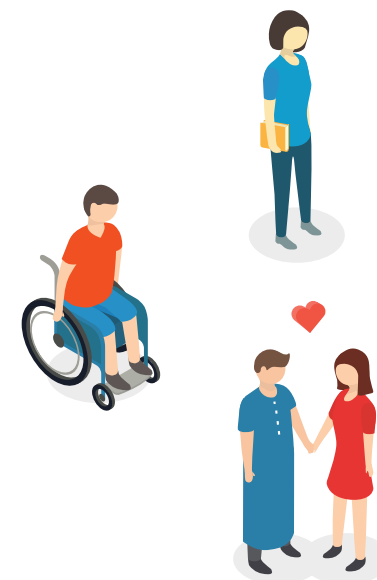
## LES MÉTROPOLES, LIEU DE VIE DU QUART DE L'HUMANITÉ

Deux facettes de l'urbanisation sont souvent présentées de façon opposée voire antagonique : d'un côté la ville tentaculaire, source de maux, productrice de marginalité, et de l'autre, la ville comme lieu d'opportunités. Cette publication tente d'éviter les visions caricaturales de la ville, et, plus encore, de la mégapole, qui s'imposent dans le champ médiatique en dressant un constat réaliste d'une urbanisation quasi-généralisée qui devient un fait incontournable pour les gouvernements comme pour leurs populations.

Cette introduction présentera quelques éléments à retenir sur l'état actuel de l'urbanisation et ses processus extrêmement divers de fabrication. En effet, alors que des métropoles connaissent des taux d'accroissement démographique supérieurs à 3% par an (pour une croissance démographique totale de 1,2%), amenant leur population à doubler en 20 ans, d'autres assistent impuissantes à la fermeture de leurs industries et services et à un dépeuplement continu. Si schématiquement ces processus inverses se situent pour les uns dans les métropoles du Sud et les autres au Nord, les auteurs de cette étude ainsi que le comité scientifique ont veillé à éviter les oppositions par trop binaires entre Nord et Sud, pays développés et pays en développement : il sera ainsi question de métropoles des pays riches ou anciennement industrialisés et de métropoles émergentes ou en développement, correspondant au caractère très récent de l'urbanisation.

La préparation de ce rapport a été orientée par l'idée selon laquelle les visions des villes diffèrent selon qu'elles sont décrites du centre ou de la périphérie et la façon dont elles s'inscrivent dans la restructuration continue des systèmes productifs. On soulignera aussi quelques questions majeures auxquelles font face les métropoles et leurs régions : la concomitance entre la croissance démographique et urbaine des métropoles et les inégalités spatiales, la mise en question de

la planification et de la capacité des autorités locales 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 inégalitaire<sup>1</sup>.

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 y compris dans leur rapport avec les citoyens pour accomplir une exigence croissante de bien vivre en ville.



<sup>1</sup> Comme démontré par Thomas Piketty, *Le capital au xx<sup>e</sup> siècle*, Paris, Seuil, 2013.

# Métropolisation : les nouveaux défis urbains et leurs paradoxes

## 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 contre 2% au début du XIX<sup>ème</sup> siècle. Mais cette croissance est loin d'être achevée : avec 54,5% de population définie comme urbaine en 2016<sup>1</sup>, le monde devrait abriter 66% d'urbains selon les mêmes projections démographiques en 2050. Le gros de cette 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.

Au sein de cette dynamique urbaine sans précédent, il nous faut définir à la fois la métropole et la métropolisation<sup>2</sup>. Nous insistons sur le fait, d'un côté, qu'il s'agit de décrire un phénomène en constante reformulation, les métropoles étant par définition des ensembles en mouvement et en accroissement

spatial continu. De l'autre, il n'y a pas qu'un modèle de métropole car le processus de métropolisation crée de l'hétérogénéité.

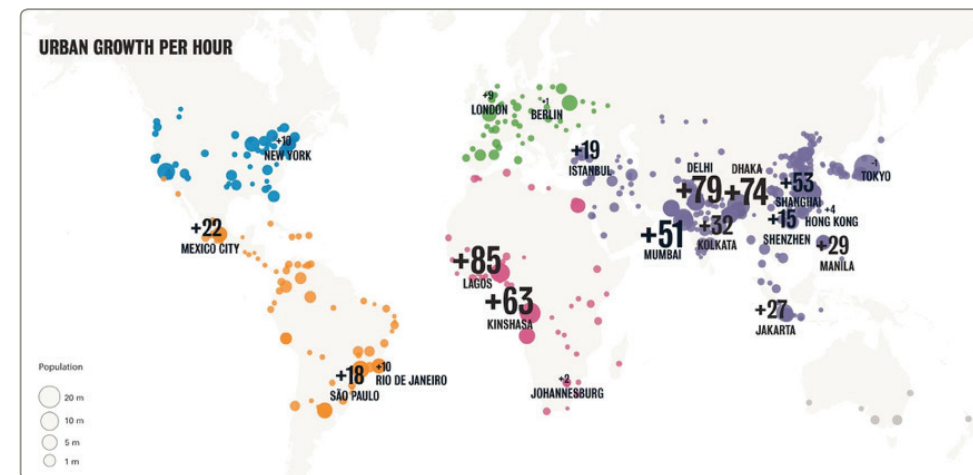
En règle générale, il sera question dans ce rapport d'**aires ou régions métropolitaines**, que nous définirons par « la totalité des surfaces urbanisées, même de façon discontinue, caractérisant le fonctionnement des grandes villes ». Le développement de corridors d'urbanisation entre plusieurs métropoles parfois distantes de plusieurs centaines de kilomètres permet également de définir des **mégalo-poles**, qui concentrent la plus large part des urbains sur terre.

Pour ce qui est des **métropoles**, la définition retenue par CGLU est par convention circonscrite aux villes de plus d'un million d'habitants. 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 la difficulté d'identifier les limites des agglomérations et ainsi 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**<sup>3</sup> où se concentrent les enjeux les plus manifestes d'une urbanisation accélérée<sup>4</sup>, bien qu'au final, la croissance urbaine soit encore plus rapide dans les petites et moyennes villes, qu'il ne faudrait pas délaisser au profit des premières.

3 On parle de mégapoles pour les villes de plus de 10 millions d'habitants.

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 citadins, 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).



La croissance urbaine par heure de quelques métropoles  
(Source : VisualCapitalist.com, 2015)

Dans ces mégapoles, les difficultés à assurer une qualité de vie satisfaisante (du fait notamment des difficultés liées à la mobilité quotidienne, à la pollution de l'air, etc.) sont manifestes. Ceci étant, d'une part les atouts de ces très grandes villes restent importants, notamment en matière de production de biens culturels et éducatifs ou d'offre d'emplois qualifiés qui compensent, pour partie, les difficultés du quotidien et les problèmes d'échelle ; d'autre part, celles-ci sont mieux armées que les petites villes pour s'adapter à de nouveaux arrivants, en raison même de la plus forte présence de professionnels capables de gérer l'urbain.

A la suite des « subaltern studies » et des études postcoloniales, les études sur les formes d'urbanisation doivent se départir de l'idée de sociétés (urbaines) issues du « cheminement contrarié, chaotique des pays de culture non occidentale vers le modèle de développement que l'Occident leur propose »<sup>5</sup>. La plupart de ces mégapoles sont, de fait,

5 Jules Naudet, « La portée contestataire des études postcoloniales. Entretien avec Jacques Pouchepadass », *La vie des idées*, 2011.

localisées en Asie, avec de « nouveaux » arrivés comme Dacca au Bangladesh (une aire urbaine de 22 millions d'habitants).

## LA MONDIALISATION ET SES EFFETS

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 Sassen<sup>6</sup>, 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.

Ceci étant, de nombreux travaux attestent dorénavant des complémentarités de certains circuits économiques régionaux

6 Saskia Sassen, *The Global City - New York, London, Tokyo*, 2<sup>e</sup> éd., Princeton, N.J., Princeton University Press, 2001.

et transnationaux, « mettant en évidence de grandes différences dans le positionnement global des villes : elles ne font pas toutes la même chose, [et] chacune est une combinaison de fonctions économiques spécifiques et de connexions globales particulières »<sup>7</sup>. 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**<sup>8</sup> 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* (un quart de la population urbaine<sup>9</sup>) ne reflètent pas l'hétérogénéité d'un phénomène dont les qualités constructives et le niveau d'équipement sont très divers, ni le rapport que les citadins entretiennent avec leur logement et par extension l'espace habité : même dans des quartiers précaires, l'habitat est souvent revêtu de valeurs affectives totalement négligées par les politiques publiques.

Aujourd'hui, les métropoles sont arrivées à un tournant ; on commence à y interroger les modalités de conciliation entre compétitivité et équilibres sociaux. Nous irons plus loin dans cette étude 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 (i) à l'augmentation excessive des prix fonciers et immobiliers dans l'ensemble des métropoles et particulièrement des plus grandes, (ii) 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 social<sup>10</sup> autour d'une occupation de la principale artère de la capitale, le boulevard Rothschild, qui a concerné surtout les jeunes et les 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.

En outre, sur le plan environnemental, certaines métropoles mesurent de façon récente que la pollution atmosphérique a atteint des records de dangerosité. 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.

## CONTRADICTIONS DU PROCESSUS DE MÉTROPOLISATION ET INÉGALITÉS SPATIALES

Les contradictions créées par les processus de métropolisation relèvent largement d'une affectation inégalitaire des ressources dans des métropoles qui concentrent les opportunités et richesses : 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.

## LES MÉTROPOLES, LIEUX D'OPPORTUNITÉS...

Ainsi, 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 appartiennent. Avec 7,5 millions d'habitants, la région de la baie de San Francisco, représente la 22<sup>e</sup> économie mondiale<sup>11</sup>. Les métropoles sont d'autant plus prospères qu'elles offrent une large palette de formation de haut niveau, que la formation des citadins est élevée, qu'elles se sont développées comme sociétés de la

connaissance. Mais prospérité peut également ne pas rimer avec qualité de vie partagée.

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 », concerne aujourd'hui dans une large mesure des paysans ou migrants chassés de chez eux par l'association entre l'érosion des sols, le manque ou les mauvaises conditions de travail voire leur exploitation quasi-féodale, le surendettement ou encore les conflits armés et les déplacements forcés. De plus, le dérèglement climatique est jugé responsable de l'arrivée de 500 000 personnes par an à Dacca et il semble que 70% des migrants évoquent des raisons environnementales à leur arrivée<sup>12</sup>. 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.

## ... ET D'INÉGALITÉS

Mais, en dépit de cette concentration de richesses et d'une offre d'équipements et de service de qualité, les inégalités internes dans les métropoles 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 d'ouverture à la mondialisation tient souvent lieu aussi d'indicateur d'inégalité.

L'exemple le plus flagrant de ces inégalités peut être trouvé dans certaines très grandes

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

<sup>8</sup> Le terme « quartiers précaires » vient du fait que dans nombre de villes, le faible niveau de reconnaissance par les autorités prive ces quartiers de sécurité foncière, cf. Agnès Deboulet (dir.) *Repenser les quartiers précaires*, Etudes de l'AFD, 2016.

<sup>9</sup> Données ONU-Habitat 2012-2013, United Nations Human Settlements Programme, « Background paper », 2014.

<sup>10</sup> Dit le mouvement des tentes. Voir : Adriana Kemp, Henrik Lebuhr 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.

<sup>11</sup> Les revenus moyens par tête dans les grandes régions métropolitaines (city-regions) aux États-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.

<sup>12</sup> Cities Alliance, *Climate migration drives slum growth in Dhaka*, 2011.



métropoles où parfois les catégories supérieures se concentrent dans des résidences fermées<sup>13</sup> qui, outre leur déficit d'urbanité, sont aussi des consommatrices effrénées d'espace, d'eau, de ressources non renouvelables<sup>14</sup>. Par ailleurs, dans certaines villes, le centre prospère et maintient sa domination économique aux dépens de la périphérie en captant les flux de migrants « riches », les impôts et les investissements nationaux comme internationaux<sup>15</sup>. 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 dotés<sup>16</sup>, faisant fi des revendications émanant des quartiers populaires. Ainsi l'autorité des villes nouvelles (New Urban Communities Authority) en Egypte qui s'adresse à peine à 5% de la population du pays (dont 80% réside dans des zones urbaines) dispose d'un budget supérieur à l'ensemble du ministère du logement.

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

13 ou « gated communities »

14 A titre d'exemple, dans le Grand Caire, 1 200 km<sup>2</sup> 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 km<sup>2</sup> 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 Tadamon, « Investigating Spatial Inequality in Cairo », *Tadamon*, 2015.

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 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, les mégapoles portant au demeurant des questions de gouvernance spécifiques<sup>17</sup>.

La métropole doit être abordée avec des objectifs d'accompagnement de ses mutations très rapides, en affrontant les tensions qui résultent des inégalités socio-spatiales, des défis du logement abordable et qui incorporent de façon transversale la dimension environnementale.



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

## Le fil conducteur : promouvoir la justice spatiale et le droit à la ville ?

La 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. Ce principe de lecture de la société est porté, à la suite des travaux de Henri Lefebvre – à qui l'on doit la notion de « droit à la ville » –, notamment par les chercheurs fondateurs de la revue en ligne « Justice spatiale/spatial justice »<sup>18</sup>. L'usage de la notion de justice spatiale est issue des échanges autour de la rédaction de cette étude. Il est apparu alors évident que les nouveaux enjeux des métropoles pouvaient être circonscrits en grande partie autour d'une lecture entre revendications citoyennes et réalités des fonctionnements urbains auxquels doivent s'attacher les pouvoirs publics. Depuis quelques années en effet, la quête de justice s'est trouvée renforcée du fait même de son enracinement dans l'espace et dans les politiques territoriales que suggère la montée en force des mouvements sociaux urbains en Turquie, au Brésil, en France, au Royaume Uni, aux Etats Unis.

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 suggère que tout investissement ayant partie liée à l'espace peut être vecteur de plus ou moins de justice ou d'injustice et ainsi que l'action

18 Parmi lesquels les membres du Comité scientifique de ce rapport, Frédéric Dufaux, Aurélie Quentin, Philippe Gervais-Lambony, Pascale Philifert, membres du LAVUE.

publique doit être attentive aux discriminations et aux inégalités spatiales qu'elle peut véhiculer. Elle encourage ainsi à travailler à une organisation sociale et politique de l'espace et des services qui réduit les inégalités éducationnelles, de santé, vis-à-vis de la mobilité et vise à promouvoir la diversité et l'accès équitable aux ressources.

L'aménagement urbain doit donc évoluer de façon à incorporer non plus de seuls objectifs de performance mais les objectifs partagés de la « ville juste » tout en poursuivant des objectifs de réduction drastique des émissions de gaz à effet de serre<sup>19</sup>.

### LES TENSIONS ET CONTRADICTIONS ENTRE COMPÉTITIVITÉ ET JUSTICE SPATIALE

Orienter les politiques urbaines autour de la visée de justice spatiale découle de l'analyse des contradictions résultant des politiques compétitives généralisées dans la plupart des métropoles depuis les années 2000. Ainsi cette contradiction traverse les trois parties constitutives de cette publication 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 « meilleures pratiques » mais des exemples dont les effets négatifs ont été volontairement minimisés par leurs protagonistes et qui, de ce fait, peuvent être décrits comme réussis par rapport à leurs objectifs assignés.

La première partie porte sur les formes du développement économique territorialisé dans les métropoles, à travers la mise en concurrence

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

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 rapides et coordonnés pour retourner une orientation productiviste axée sur l'extraction de matières premières et d'énergies fossiles. C'est pourquoi cette partie 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.



## LE DROIT À LA VILLE, UN ENJEU POUR LES MÉTROPOLIS SOLIDAIRES, DÉMOCRATIQUES ET ÉCOLOGIQUES<sup>20</sup>

Conceptualisé par le sociologue Henri Lefebvre en 1968, le droit à la ville sanctuarise la valeur d'usage de la ville en conférant aux habitants et usagers de la ville une légitimité d'action, pour « transformer la vie en transformant la ville ».

Le droit à la ville offre à la fois un horizon commun pour les gouvernements locaux et les mouvements citoyens qui cherchent rendre la ville sa vocation de bien commun, en garantissant sa fonction sociale, et un cadre opérationnel pour la mise en place de politiques publiques basées sur les droits humains et la participation.

Peu à peu érigé comme fer de lance des luttes urbaines en Amérique latine dans les années 90, le droit à la ville s'est étoffé dans les Forums Sociaux Mondiaux, à travers l'Assemblée mondiale des habitants et en dialogue avec le Forum des Autorités Locales pour l'Inclusion Sociale et la Démocratie Participative (FALP), donnant lieu à la Charte Mondiale pour le Droit à la Ville, élaborée en 2004.

Cette charte le définit comme « **L'usufruit équitable des villes**, selon les principes de durabilité, de démocratie, d'équité et

<sup>20</sup> Références : Conseil mondial de CGLU, *Charte-Agenda Mondial des droits de l'Homme dans la cité*, 2011

Ville de Mexico, *Déclaration des Gouvernements Locaux pour le Droit à la Ville*, 2015  
Saint-Denis et Aubervilliers, *Déclaration de la première rencontre mondiale des pouvoirs locaux pour le droit à la ville*, 2012

Augusto Barrera, « Proceso de urbanización y derecho a la ciudad: insumos para la discusión de los desafíos en la construcción de la Agenda Urbana mundial », *CITE-FLACSO Ecuador* 2016

United Nations, *The New Urban Agenda*, Quito, 2016  
Habitat International Coalition, *Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, experiencias y propuestas*, 2011  
Henri Lefebvre, *Le Droit à la Ville*, 1967

David Harvey, *Le capitalisme contre le droit à la ville*, 2011

de justice sociale. Il se définit comme un **droit collectif des habitants des villes** -spécialement des groupes, vulnérables et défavorisés qui lui confère une légitimité d'action et d'organisation, basée sur leurs us et coutumes, dans le but de jouir du plein exercice du droit à un modèle de vie adéquat. Le droit à la ville est **interdépendant de tous les droits humains** (...) Ce droit inclut aussi le **respect des minorités** et à la pluralité ethnique, raciale, sexuelle et culturelle, et le respect des migrants »

A travers le statut brésilien de la ville en 2001, ou sa reconnaissance dans la Constitution Equatorienne, le droit à la ville prend une dimension normative avec des outils législatifs d'urbanisme sensés réduire les inégalités urbaines ou garantir la fonction sociale de la ville et de la propriété.

En 2010, la Charte de la Ville de Mexico pour le Droit à la Ville, adoptée après un long processus de participation des mouvements sociaux mexicains devient la référence comme contrat social entre les pouvoirs publics et les habitants. Elle institue un droit à la ville en six points, établissant un cadre de coresponsabilité entre l'ensemble des acteurs du territoire. Ces six points sont :

- 1) Le respect, la protection et la réalisation des **droits humains** (civils, politiques, économiques, sociaux, culturels et écologiques),
- 2) La **fonction sociale** de la propriété du foncier et de la ville,
- 3) La **gestion démocratique** des villages, villes, aires métropolitaines et régions, qui suppose un rôle accru de la décentralisation et par là même attribue une nouvelle fonction,

4) La reconnaissance de la **production sociale de l'habitat** et de **l'économie sociale et solidaire**, à travers le soutien nécessaire, notamment en matière de gestion du sol et assistance technique,

5) La **gestion responsable et collective des biens communs**, environnementaux et culturels, à travers une vision globale et territorialisée qui ne se limite pas aux frontières politico-administratives,

6) La protection, la non-privatisation et l'amélioration des **espaces publics**, y compris les infrastructures communautaires et les équipements, de par l'appui aux initiatives des habitant(e)s.

Ce droit à la ville est devenu le message central des gouvernements locaux de la Commission Inclusion Sociale, Démocratie Participative et Droits Humains (CISDP) de CGLU, affirmé au cours de plusieurs séminaires internationaux comme à Saint-Denis (dans l'agglomération parisienne) en 2012 et à Mexico en 2015. Il est notamment le premier article de la Charte-Agenda Mondiale des Droits Humains dans la Ville, adoptée 2011 par le Conseil Mondial de CGLU à l'initiative de cette commission.

Aujourd'hui, il est devenu un axe d'alliance entre gouvernements locaux et mouvements citoyens, ONG et certains secteurs engagés de la recherche qui le défendent comme un rempart face au tout marchand de la ville compétitive et à la privatisation croissante des villes. La Plateforme Globale pour le Droit à la Ville, créée en 2014 et coordonnée par l'Institut Polis et Habitat International Coalition est un des espaces d'articulation central de ces différents acteurs pour porter localement le droit à la ville.

Le droit à la ville est ainsi devenu un enjeu central de la Conférence Habitat III des Nations Unies, qui après d'âpres débats et malgré une opposition très forte des États-Unis, de l'Union Européenne, du Japon et du Canada porte une mention dans le texte du Nouveau Programme pour les Villes.

*« Nous partageons la vision de villes pour tous, c'est-à-dire de villes et d'établissements humains qu'utilisent leurs résidents sur un pied d'égalité, les objectifs poursuivis consistant à promouvoir l'intégration et à faire en sorte que tous les habitants, qu'ils appartiennent aux générations actuelles ou futures, puissent, sans discrimination aucune, vivre et créer des villes et des établissements humains équitables, sûrs, salubres, accessibles, d'un coût abordable, résilients et durables, de manière à promouvoir la prospérité et la qualité de la vie pour tous. Nous prenons note des initiatives qu'ont prises certains gouvernements et certaines administrations locales en vue d'inscrire cette vision, connue sous le nom de « droit à la ville », dans leur législation, leurs déclarations politiques et leurs chartes. »<sup>21</sup>*

**Magali Fricaudet, CGLU-CISDPDH**

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 s'orienter dans le sens de la justice spatiale<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> UN-Habitat, Nouveau Programme pour les villes, Article 12.

<sup>22</sup> Frédéric Dufaux et Pascale Philifert, *Justice spatiale et politiques territoriales*, Nanterre, Presses universitaires de Paris Ouest, 2013.

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.

### **DROIT À LA VILLE ET BUEN VIVIR, COMPOSANTES ET CONDITIONS DE LA JUSTICE SPATIALE**

Pour les mouvements sociaux, le concept de droit à la ville 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. Dans cette vision, la prospérité est découplée de la croissance économique, en accord avec l'idée du *buen vivir* inspirée d'Amérique latine. L'ensemble de ces mouvements 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 privatisées). Le droit à la ville a été également repris par plusieurs municipalités pour sceller un accord opératoire ou de principe sur ces droits fondamentaux urbains, 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 par rapport au

cadre de « droit à la ville » défini par HIC en collaboration avec *Bartlett Development Planning Unit* (DPU) de *University College London* (UCL)<sup>23</sup> selon six points constitutifs qui s'inspirent des principes définis par la Charte de la ville de Mexico (2000) mentionnés dans l'encadré sur le droit à la ville.

S'il est un domaine où ces recommandations doivent trouver leur place, c'est bien celui des pratiques de gestion urbaine, qui pour être prises au sérieux et mises en œuvre, demandent à être repensées autour de leur capacité à être inclusives et donc démocratiques.



### **UNE REFONDATION DÉMOCRATIQUE DES MODES DE GESTION**

Tout ceci fait écho à la nécessité d'une volonté politique claire et d'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 certaines métropoles ont compris que leur rôle doit être celui d'initiateur, de guide, là où les États sont soumis à d'intenses pressions de lobbies 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 ancrent ce changement sur des programmes ambitieux de formation et si par ailleurs elles s'enracinent sur les initiatives citoyennes ou cherchent des alliances démocratiques.

<sup>23</sup> 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.

## PREMIÈRE PARTIE

### LIMITER LES EFFETS SOCIAUX DE LA COMPÉTITION ET DE LA FINANCIARISATION DES MÉTROPOLES

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.

Ce processus n'est pas pour autant univoque et les gouvernements et les populations ne sont pas sans avoir de prises. 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.

### Analyse de la mise en compétition des métropoles et de ses conséquences

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. Ces politiques ont des effets pour le moins contrastés aux plans économiques, sociaux et environnementaux.

#### 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 », lequel a transformé les politiques territoriales des pouvoirs publics (Etats et gouvernements locaux). Ce phénomène se renforce avec la financiarisation de l'économie mondiale.



#### POURQUOI LES MÉTROPOLES TIRENT-ELLES 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 ville<sup>1</sup>.

Il s'explique par deux phénomènes associés : D'une part 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 capitaux<sup>2</sup>.

D'autre part, 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.<sup>3</sup> – et qui ne sont pas contraintes par la proximité aux matières premières comme c'est le cas, par exemple, des mines et de la sidérurgie. Pour ces nouvelles industries, l'innovation est alors alimentée par le 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) et accéder à des marchés massifiés permettant la rentabilisation des nouveaux produits ou services.

Ainsi, l'avantage métropolitain<sup>4</sup> tient (i) à leur très grande connectivité matérielle liée à la concentration des moyens de télécommunication et de transport. Cet aspect a été en particulier développé par l'économiste Paul Krugman<sup>5</sup>. Par ailleurs,

1 Jean-Luc Piémay, « Introduction », in Antoine Le Blanc, Jean-Luc Piémay, 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.

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

3 Dominique Lorrain, « La ville et les marchés : ce qui change au début du 21<sup>e</sup> siècle. », *EspacesTemps.net*, 2013.

4 Ludovic Halbert, *L'avantage métropolitain*, Paris, Presses Universitaires de France, 2010.

5 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.



les métropoles profitent (ii) de l'existence 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 pour des objectifs plus transversaux de rayonnement international. De leur côté Ahmadabad, Pune et d'autres métropoles indiennes, tirent parti des investissements des expatriés (indiens en l'occurrence), notamment dans l'immobilier. Enfin, elles bénéficient de (iii) la présence d'acteurs branchés dans des circulations extrarégionales, et en particulier les firmes multinationales, lesquelles sont les championnes de la multi-localisation.

Dans ce contexte, on pourrait déceler l'émergence d'une « économie d'archipel »<sup>6</sup> où les grandes régions urbaines ont tendance à fonctionner 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.

Au final, cela explique le renforcement de la métropolisation qui est à bien des égards la « traduction spatiale et infranationale de la globalisation »<sup>7</sup>. Celle-ci se caractérise par la concentration des hommes et des activités dans les principales agglomérations d'un système urbain donné<sup>8</sup> 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.

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

7 C. Ghorra-Gobin, « De la métropolisation », *op. cit.*

8 L. Halbert, *L'avantage métropolitain*, *op. cit.*

## LES RÉPERCUSSIONS EN TERMES DE POLITIQUES URBAINES

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 internationale<sup>9</sup>. Deux éléments paraissent particulièrement emblématiques de ces transformations : au niveau métropolitain, l'élaboration de « stratégies » et autres « visions » ; au niveau local (ville, quartier, terrain), 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 Mumbai<sup>10</sup>, le Caire<sup>11</sup>, Alger<sup>12</sup>

9 Colin Crouch et Patrick Galès (Le), « Cities as national champions? », *Journal of European Public Policy*, 2012, vol. 3, n° 19, p. 405-419.

10 L'exemple de Mumbai est présenté en encadré dans la troisième partie de ce rapport, au point :

« La métropole : un nouvel acteur ? ».

11 Pierre-Amaud 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.

12 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.



Affiches pour les Jeux Olympiques de 2024, Saint Denis (Source : A. Deboulet)

et Bruxelles<sup>13</sup>. Dans certains contextes, ce sont les pouvoirs publics qui 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 est plutôt à l'initiative du secteur privé, ce qui révèle 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.

### 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 tous<sup>14</sup>. Au tournant des années 1980, dans un

13 Gilles Van Hamme et Mathieu Van Criekingen, « Compétitivité économique et question sociale : les illusions des politiques de développement à Bruxelles », *Métropoles*, 2012, n° 11.

14 Jean Riveliois, « 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.

contexte de compétition foncière accrue et de renforcement de la place de la finance privée dans le financement des villes, l'outil « plan » est progressivement supplanté par le projet urbain (d'aménagement, d'infrastructure) dans la fabrique de la ville. Cela dénote l'émergence d'un urbanisme « par brique »<sup>15</sup> et la nécessité de concevoir des plans plus « flexibles », donc stratégiques.

Alors que la planification stratégique est souvent 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, ses effets ségrégatifs sont 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.

Cela est particulièrement manifeste dans le cas de Londres, où le *London plan*, qui présente la stratégie de développement spatiale de la

15 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 ? »

Greater London Authority (GLA), bien qu'étant un support de discussion avec les partenaires des secteurs public et privé, les associations, les communautés et les Londoniens, 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 locale<sup>16</sup>.

- L'organisation d'événements internationaux tel des rencontres sportives – Jeux olympiques, coupes et championnats mondiaux – ou 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 – réseaux d'entreprises constitués majoritairement de PME et de TPE, fortement ancrés localement, souvent sur un même créneau de production et souvent une même filière – qui peuvent être positionnés comme leviers d'une stratégie métropolitaine de développement économique. Dans la métropole parisienne, des clusters « sectoriels » ont été créés tout autour de la capitale. Bien que leur effet soit limité en matière de développement économique, la labellisation de « cluster » permet aux agences de développement local, aux aménageurs et aux maires de justifier leurs interventions par des motifs d'attractivité<sup>17</sup>. Par ailleurs, la région métropolitaine de la Randstad aux Pays-Bas représente un exemple de cluster polycentrique très différent.

16 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.  
17 Nicolas Rio, « Le mythe des « clusters » du Grand Paris », *Métropolitiques*, 2014.

### L'exemple du Cluster de la Randstad

La Randstad (laquelle englobe les pôles urbains d'Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht) représente l'archétype d'une agglomération urbaine multipolaire c'est à dire composée d'un réseau de centres urbains spécialisés et complémentaires. Une grande partie de cette complémentarité du réseau est historique, cependant elle est également devenue un objectif des politiques de développement urbain, que suggère le concept de « spécialisation intelligente » promue par les pouvoirs publics.

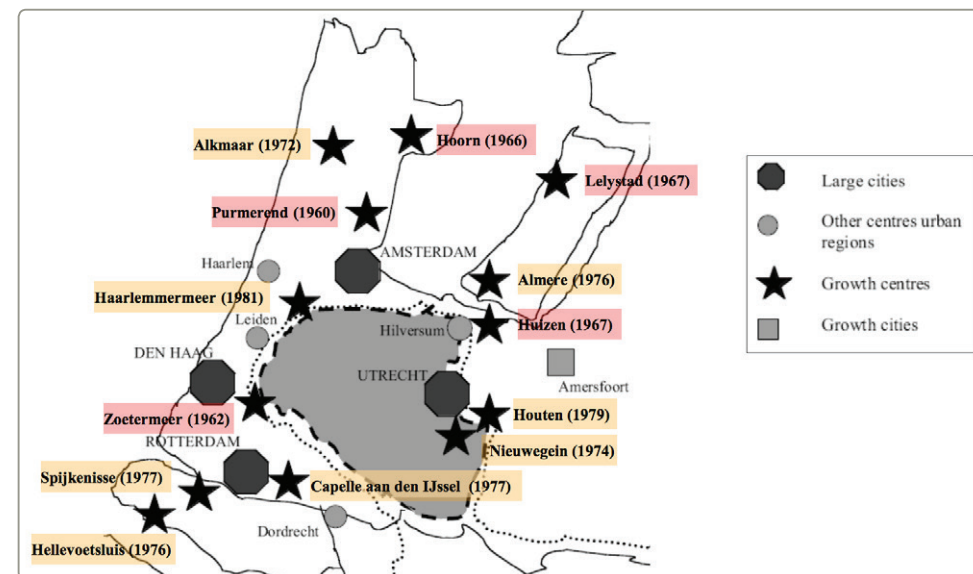
Ainsi, la ville de La Haye est-elle en train d'établir une zone de développement destinée aux organisations internationales, tandis qu'Amsterdam se veut un lieu privilégié pour les sièges sociaux et que Rotterdam investit dans de nouvelles zones portuaires et industrielles.

Dans ce cadre, la politique de transports (permettant de relier très facilement ces villes par train, bus, bateau, etc.) a joué un rôle certain dans l'intégration fonctionnelle de ces villes, parallèlement à une politique de « déconcentration concentrée ». Cette dernière vise à préserver la zone agricole centrale (« cœur vert ») de l'agglomération et à limiter l'étalement autour des quatre pôles urbains principaux afin de conserver le bénéfice de la proximité des infrastructures de transport.<sup>18</sup>

### 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. Les projets de prestige se concentrent davantage dans les métropoles par rapport

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



Nouvelles villes (ou pôles de croissance) et date de création dans la Randstad (Source : Stead & Meijers, 2015)

aux villes intermédiaires. Ils viennent appuyer l'imaginaire de ville de classe mondiale convoqué par les stratégies métropolitaines, sans que ne soient anticipées l'ensemble 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 du bâti ancien soit pour renforcer la citoyenneté soit aussi pour affirmer un rayonnement, un prestige capable de renforcer le marketing urbain à l'échelle régionale ou globale et développer le tourisme. Cependant, la valorisation patrimoniale, présente le risque de négliger l'espace habité au profit de la façade, tout en réinventant l'histoire<sup>19</sup>.

19 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.

- 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 pour abriter les nouvelles activités métropolitaines. Rentrent dans cette rubrique 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 hectares<sup>20</sup>.

20 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.

• 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 l'aéroport de Bangalore<sup>21</sup>.

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 supposées 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 et de la ville-centre, les citadins au sens large, sans restriction de revenus ou d'origine.

## FINANCER LES MÉTROPOLIS

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), « 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.).

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.

La force de cette industrie 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. Elle peut ainsi peser sur la stratégie d'une entreprise (même là où les banques et fonds d'investissements sont minoritaires au capital) de même que sur l'action de collectivités locales voire de gouvernements. Il faut se fier à l'excellent travail de la rapporteuse spéciale des Nations Unies sur le logement convenable<sup>22</sup>. En effet, la « dépendance au secteur privé » immobilier (entreprises et fonds financiers) a augmenté au fur et à mesure que celui-ci développait des formes d'investissements formés autour d'actifs toxiques, de capital-risque. Ces dernières années, la ville et l'immobilier ont été de plus en rabattus au statut d'« actifs financiers » en générant des plus-values exorbitantes : « entre 2013 et 2014, dans les 100 villes où cette pratique est la

plus répandue, la valeur des achats de vastes propriétés par des entreprises est passée de 600 milliards de dollars à 1000 milliards de dollars »<sup>23</sup>. En parallèle l'endettement des ménages s'accroît ainsi que la propension à soustraire des parties croissantes du parc foncier et immobilier au logement de la majorité des urbains.

À titre d'exemple, en France, dans un contexte de contraintes budgétaires (gel des dotations de l'Etat), des collectivités comme le département de Seine-Saint-Denis, et plusieurs communes ont été démarchées au cours des années 2000, par des banques qui leur ont proposé des crédits complexes structurés. La particularité de ces prêts est la variabilité de leurs taux – après une première période de taux réduit – indexés sur des paramètres volatiles comme l'inflation, le cours de devises étrangers ou encore le prix de l'énergie. Ces élus, n'ayant pas d'experts financiers pour évaluer les risques de ces propositions, y ont succombé d'autant plus volontiers qu'elles leur permettaient d'abaisser artificiellement la charge de leurs emprunts et présenter un bilan flatteur à leur électorat. Cependant, la dégradation de la situation financière mondiale à partir de 2008 leur ont fait perdre (ainsi qu'à leurs contribuables) des sommes considérables. De même, avant la crise financière, beaucoup de villes s'étaient endettées à partir d'actifs toxiques.

Cette situation est en tout point différente de celle qui présidait jusqu'alors : en effet, si à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, la finance est intervenue, via les banques, comme apporteur de capital pour la construction de grandes infrastructures, ces opérations phares restaient minoritaires par rapport au grand nombre des promoteurs locaux et des petits constructeurs. Ainsi, la finance n'était pas

un acteur essentiel de la fabrique urbaine, le pouvoir restait largement aux mains des politiques. Tout change à partir des années 1990 avec la privatisation des réseaux et les innovations des techniques financières qui ont multiplié les circulations financières et le recours à la finance internationale<sup>24</sup>.

Un des effets les plus préoccupants de la financiarisation est son association à de nombreux cas d'« expulsion systémique<sup>25</sup> » dans l'ensemble de ces villes marquées par l'emprise du secteur immobilier spéculatif et une politique compétitive basée sur la possibilité de réaliser de fortes plus-values foncières et immobilières, que ce soit au nord ou dans les pays émergents. L'accapement des terres dans toutes les régions du monde pour l'appropriation de ressources agricoles, forestières, d'extraction<sup>26</sup> prend en ville la forme de rachat de quartiers précaires ou historiques par les promoteurs, très présent dans les métropoles qui combinent une très forte croissance démographique et un processus de valorisation immobilière continue : mégapoles indiennes mais aussi africaines, Istanbul, villes du Caucase telles que Erevan, São Paulo, Rio de Janeiro, Quito... ; métropoles européennes telles que Londres, Paris, Barcelone conquises par AirBnB. Cette dépossession aboutissant à une recrudescence des évictions forcées est dénoncée mais difficile à contrecarrer en raison des complicités ou des intérêts au sein même des appareils d'Etat tel qu'on les observe dans de nombreuses mégapoles (Le Caire, Mumbai, Ouagadougou, Bamako, etc.).

Néanmoins, certaines villes tentent de reprendre la main sur ce phénomène de dépossession massif en instaurant

21 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.

22 Nations Unies, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard*, A/HRC/34/51, 18 janvier 2017.

23 Ibid.

24 Dominique LORRAIN, « La main discrète », *Revue française de science politique*, 2011, vol. 61, no 6, pp. 1097-1122.

25 Saskia Sassen, *Expulsions. Brutalité et complexité dans l'économie globale*, Traduit de l'anglais, 2016.

26 Ibid.



des instruments de contrôle foncier ou de contrôle des plus-values foncières : gel de terrains ou remunicipalisation, taxation des logements vacants, contrôle accru sur les locations via la plateforme Airbnb (interdites à Berlin), forte taxation des plus-values immobilières, interdiction de revente d'un bien neuf durant quelques années... sans que pour l'instant ces logiques spéculatives conduisant à l'expulsion croissante des catégories populaires n'ait pu être enrayerées. Aussi devient-il urgent de réfléchir solidairement à des mécanismes réels de protection des locataires et des occupants fragiles.

### Les conséquences de la financiarisation sur la métropolisation et la compétitivité

La financiarisation de la production urbaine est une tendance de fond qui renforce 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 précédées d'une réputation flatteuse. Les investissements de cette finance globale font monter les prix immobiliers ce qui rend la ville encore plus attractive pour les capitaux spéculatifs en quête de rentabilité. En conséquence, depuis les années 2000, les investissements du capital financier se concentrent dans les métropoles globales des pays industriels et dans les métropoles de pays émergents qui montent dans les classements: Shanghai, Bangalore, etc., le logement devenant ainsi « un paradis fiscal pour les riches »<sup>27</sup>. Par ailleurs, existent également des villes « stratégiques », qui ont réussi à se positionner sur des segments de la globalisation, dont les formes extrêmes sont Macao, Las Vegas et Dubaï.

<sup>27</sup> Ibid.

### Le développement urbain des villes du Golfe par le capital financier

À partir de 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 urbain 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 en Arabie Saoudite à des entreprises 100% étrangères de répondre aux marchés publics.

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, (iii) 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.

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 km<sup>2</sup>) à Jeddah en Arabie Saoudite ou celui du Pearl Artificial Island Development à Doha au Qatar (7 milliards pour 2,2 km<sup>2</sup>) – ont permis à la région de connaître la plus forte croissance



Publicité pour un quartier fermé de ville nouvelle, le Caire (Source : A. Deboulet)

des investissements directs à l'étranger au cours de la dernière décennie<sup>28</sup>.

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).

De plus, au sein d'une ville, le raisonnement financier est rarement compatible avec les objectifs urbanistiques et sociaux de mixité, de lutte contre l'étalement urbain, ou de bonne articulation entre le développement du logement et des activités économiques et les infrastructures de transport<sup>29</sup>. Ainsi, les villes capitales, grandes villes secondaires comme les villes littorales du monde arabe, ont désormais toutes leur « grand projet »

<sup>28</sup> 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.  
<sup>29</sup> Vincent Renard, « La ville saisie par la finance », *Le Débat*, 2008, vol. 1, n° 148, p. 106-117.

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 de ces 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 davantage à l'écoute<sup>30</sup> : 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.

<sup>30</sup> 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.



De plus, en se rendant dépendantes des flux financiers, les métropoles sont à la merci d'un retournement de la bulle financière, comme ce fut le cas en Espagne, ce qui peut être un facteur d'expulsions, comme aux Etats-Unis où les crédits hypothécaires segmentés ont mis 13 millions de personnes à la rue depuis les années 2000.

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



Vue de Ciutat Meridiana, dans la Banlieue de Barcelone (Pinterest.com)

Ainsi, en permettant à la question du logement d'être déterminée de manière croissante par la finance, l'Etat 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 a eu des effets dévastateurs sur l'économie et le social (expulsions en masse, squats par des familles, etc.), qui se ressentent encore, par exemple dans le quartier de Ciutat Meridiana situé au nord-est de Barcelone, mais aussi à Madrid, Valence, etc.<sup>31</sup>

### QUELS SONT LES EFFETS DE LA COMPÉTITIVITÉ DES MÉTROPOLES ?

Les phénomènes de métropolisation et de compétitivité présentent des effets au plan économique, socio-spatial mais également environnemental (cf. deuxième partie de ce rapport) pour le moins contrastés.

#### LES EFFETS SECONDAIRES DE LA COMPÉTITIVITÉ SUR LE PLAN ÉCONOMIQUE

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.

31 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.

D'un point de vue purement économique, l'augmentation exponentielle des prix du foncier et de l'immobilier depuis une quinzaine d'années – à tel point que les loyers des immeubles haut de gamme à Luanda (Angola) et Lagos (Nigeria) figurent parmi les plus élevés du monde, autour de 150 dollars américains par mètre carré<sup>32</sup> – et les retournements de cycles fragilisent la survie de certaines activités. L'entreprise viable mais à croissance modérée, la start-up prometteuse mais financièrement peu solide, et 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 précurseur des industries textiles localisées dans des zones centrales devenues extrêmement chères<sup>33</sup>.

Par ailleurs, les mêmes externalités sont créées 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 en périphérie des activités (ateliers et petites fabriques) du Bazar d'Istanbul, accusées de nuisances incompatibles avec la vocation touristique du cœur de la métropole<sup>34</sup>.
- Les vendeurs de rue, et plus généralement les activités de l'économie dite informelle, lesquelles sont directement visées par cette remise en ordre des espaces jugée nécessaire

32 Le nouvel observateur, « le marché immobilier africain en plein essor », 20 février 2013. Lien : <http://tempsreel.nouvelobs.com/immobilier/monde/20130219.OBS9358/le-marche-immobilier-africain-en-plein-essor.html>

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

34 Muriel Girard, *Recomposition du monde artisanal et mutations urbaines au regard des mises en patrimoine et en tourisme au Maghreb et au Moyen-Orient* (Fès, Istanbul, Alep), *Thèse de Doctorat*, 2010.

à la politique de compétitivité urbaine ce qui se manifeste sur tous les continents, y compris les pays européens, dans le périmètre des projets de renouvellement urbain ou plus généralement dans les centres-villes en reconquête<sup>35</sup>.

Pourtant, ces politiques ne sont pas toujours le gage d'une compétitivité accrue. Dans ce cadre, la compétition accrue sur le foncier en Egypte, si elle a permis à des opérateurs d'investir à partir de la seconde moitié des années 2000 dans ce secteur à plus-value rapide, n'a pas eu d'impact économique tangible.<sup>36</sup> De manière générale, des villes comme Le Caire, mais également Lagos, Nairobi, Mumbai ou Shanghai souffrent d'infrastructures encore désajustées par rapport à d'autres villes bénéficiant d'un environnement urbain attractif.

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 à travers la mobilisation du foncier comme un actif financier tant par les institutions du secteur public que par les promoteurs privés<sup>37</sup>.

35 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.

36 P.-A. Barthel, A. Deboulet et M. Pappalardo, « Le « Caire 2050 » : l'entrée dans la compétition globale par le renouvellement urbain », *op. cit.*  
37 Greig Chamock, 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.

### EFFETS SOCIO-SPATIAUX : UN RENFORCEMENT DE LA POLARISATION SOCIALE

Les politiques territoriales visant l'attractivité s'accompagnent de la mise en œuvre de projets d'aménagement qui favorisent l'émergence d'un urbanisme dual. Celui-ci met hors-jeu des pans entiers de l'espace urbanisé et des citadins.

#### Des projets urbains qui participent au phénomène de gentrification et d'exclusion

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 :

- De façon diffuse, ces programmes participent au départ parfois intentionnel, parfois non intentionnel, de populations du fait de l'augmentation des loyers ou du rachat avec éviction. Ceci touche en particulier les locataires, les migrants (plus souvent locataires) et les « squatters ».
- De façon visible, ces politiques peuvent conduire à l'expulsion des classes populaires, par exemple à travers les programmes de démolition de parcs de logement social et leur conversion en logement haut de gamme. Ainsi, la gestion privée d'espaces public expérimentée à Hambourg<sup>38</sup> à travers l'outil du Business Improvement District, mais aussi dans d'autres métropoles du Sud – au Cap, à Johannesburg<sup>39</sup> et à Nairobi par exemple avec une agence privée de régénération urbaine – a rendu difficile voire privé d'accès à ces

38 Claire Laborey, *Mainmise sur les villes*, 2015.

39 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.

espaces les sans-abris, vendeurs de rue, etc. Dans certains cas, cela amène les habitants à se mobiliser contre les expulsions, comme à Istanbul suite à l'annonce de la création d'un technopôle<sup>40</sup>. A Lagos, 30 000 résidents ont été expulsés du littoral pour un projet immobilier de luxe<sup>41</sup>. Les projets touristiques sont également incriminés dans les évictions de masse.

#### Un urbanisme de plus en plus « sélectif »

Cette sélectivité urbaine<sup>42</sup> 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 économique fondé sur l'intégration dans des circuits de production globalisés, et d'autres au financement soit insuffisant soit en réduction. On parle de *splintering urbanism* (« urbanisme de fracture »)<sup>43</sup>.
- Les résidences fermées et autres *compounds*, terme qui fait référence aux enclaves résidentielles aménagées pour les travailleurs occidentaux expatriés dans les pays du Golfe<sup>44</sup>, lesquelles sont devenues le symbole

40 Jean-François Pérouse, « Istanbul, entre Paris et Dubaï : mise en conformité « internationale », nettoyage et résistances », in Isabelle Berry-Chikhaoui, Agnès Deboulet et Laurence Rouleau-Berger (dir.), *Villes internationales. Entre tensions et réactions des habitants*, Paris, La Découverte, 2007, p. 31-62.

41 Nations Unies, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard*, *op. cit.*

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

43 Steve Graham et Simon Marvin, *Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*, London ; New York, Routledge, 2001.

44 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.

d'un nouveau mode de vie dans la plupart des métropoles.

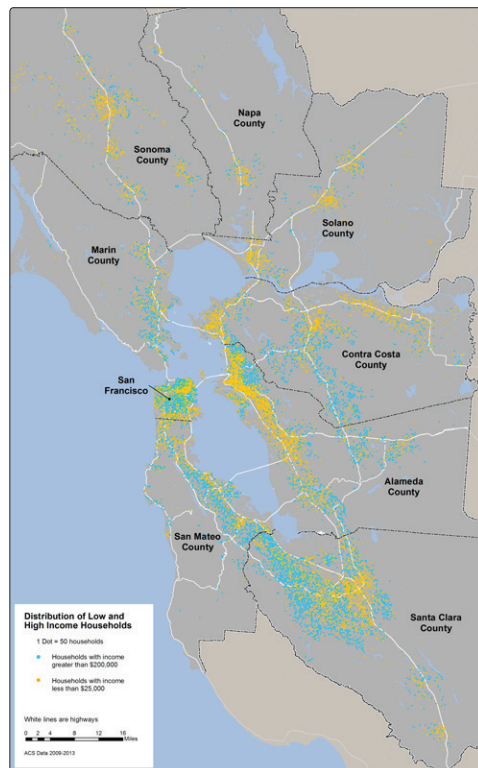
Ce phénomène se trouve renforcé avec la montée en puissance de la finance globale dans les affaires urbaines qui, en introduisant une logique rentabilité/risque, crée une dissociation de plus en plus grande entre les projets de « prestige », qui peuvent bénéficier d'un financement important – immeubles de bureaux, centre commerciaux, complexe sportif, casino, etc. – et les autres. Cela est particulièrement flagrant au Moyen-Orient et en Afrique du Nord pour les fronts d'eau, hyper-centres et friches industrielles situés dans des emplacements de choix (projets de réaménagement de la Corniche de Rabat, du Lac nord de Tunis, de la Marina de Casablanca, etc.<sup>45</sup>, financés par des investisseurs du Golfe. 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 et capte le foncier disponible pour une minorité.

#### La mutation des inégalités socio-spatiales et ses conséquences

À travers la compétitivité et la métropolisation, la géographie des inégalités évolue.

À une échelle régionale, des grandes zones s'homogénéisent : ainsi, le niveau de vie des ménages dans les métropoles est en moyenne bien 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

45 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.



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 : S. Lehman-Frisch et Association of Bay Area Governm<sup>nt</sup>)

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* »<sup>46</sup>.

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

46 Laurent Gobillon, Harris Selod et Yves Zenou, « The Mechanisms of Spatial Mismatch », *Urban Studies*, 2007, vol. 44, n° 12, p. 2401-2427.

## Les inégalités socio-spatiales à San Francisco

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.

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 répondre<sup>47</sup>.

Dans ce contexte, la question se pose de savoir s'il est pertinent de continuer

47 Sonia Lehman-Frisch, « San Francisco, métropole inégale », *La vie des idées*, 2015.

à développer des politiques visant l'attractivité et des modalités qui permettraient l'avènement d'un développement urbain plus juste.

## Des marges de manœuvre et des alternatives pour une métropole plus solidaire

La dynamique de métropolisation n'exclut pas l'existence de « marges de manœuvre » sur lesquelles il conviendrait de s'appuyer. D'autre part, des alternatives aux politiques de compétitivité sont possibles.

### L'EXISTENCE DE MARGES DE MANŒUVRE

Si la tendance est à ce que les métropoles se désolidarisent de leur territoire environnant, la dynamique de métropolisation continue de jouer à des niveaux intermédiaires notamment à travers des transferts de revenus. D'autre part, certaines formes d'activité économique innovantes émergentes ne sont pas contraintes par la localisation comme pouvaient l'être celles de la génération précédente.

### MAINTENIR LES BÉNÉFICES DONT PEUVENT TIRER LES AUTRES TERRITOIRES

Les transferts de revenus entre métropoles et territoires non-métropolitains

Premièrement, des transferts de revenus importants sont effectués entre les régions métropolitaines « créatrices » de richesses et les territoires où une partie de celle-ci est

effectivement consommée<sup>48</sup>. 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 plus résidentielles. A titre d'exemple, des personnes en nombre croissant investissent dans des résidences secondaires, sur 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 mondiale<sup>49</sup>, même s'ils sont aussi un facteur de dépendance lorsque cette activité devient dominante.

- Parallèlement, l'essor du tourisme assure des transferts de revenus (domestiques et étrangers) depuis les régions riches vers celles à vocation touristique pour peu que des investissements soient redistribués en salaires permettant de réinvestir dans le pays d'origine.

- Enfin, les transferts liés aux dépenses publiques (emploi public et 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 Paris préfèrent s'installer dans d'autres régions : sud de la France, voir en dehors du territoire national (cas de Marrakech, au Maroc)<sup>50</sup>.

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

49 T. Piketty, *Le capital au xxi<sup>e</sup> siècle*, op. cit.

50 P. Veltz et S. Moatti, « L'industrie est dans les métropoles ! », op. cit.



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

Deuxièmement, 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.

Des métropoles de pays émergents comme Bangkok, Istanbul ou Téhéran, en 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<sup>51</sup>. Concrètement, en Inde, les investisseurs se sont efforcés 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.

En Europe de l'Ouest, malgré la dynamique d'ajustement à la mondialisation, des logiques de diffusion et de rattrapage peuvent être mises en évidence, amenuisant cette impression de déconnexion, à l'opposé des Etats-Unis où 50% de la croissance économique vient de 30 régions métropolitaines depuis 1978<sup>52</sup>. 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, on perçoit

51 David SIMS, *Understanding Cairo: The Logic of a City Out of Control*, le Caire, The American University in Cairo Press, 2012

52 M. Storper, T. Kemeny, N. Makarem, T. Osman, S. Michael, K. Thomas, M. Naji et O. Taner, *The Rise and Fall of Urban Economies: Lessons from San Francisco and Los Angeles*, op. cit.

des logiques de filières (dans la cosmétique, la santé, l'automobile) qui associent étroitement la région-capitale et les territoires environnants<sup>53</sup>.

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 une dynamique transversale qui touche, à des degrés divers, tous les territoires.

## PROMOUVOIR UN MODÈLE D'INNOVATION SOCIALE

De nombreuses activités telles que la prise en charge du vieillissement, de la transition postcarbone ou de la fourniture de 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 relèvent pas des fonctions « supérieures » ou « stratégiques » des métropoles. Pourtant, elles ont un potentiel important de développement économique local, y compris dans les métropoles de moindre ampleur. Cela requiert cependant de savoir prendre en compte les usages des populations.

A titre d'exemple, c'est 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, 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.

53 L. Halbert, *L'avantage métropolitain*, op. cit.

## DES ALTERNATIVES À IMAGINER

Sans nier l'importance des « coalitions de croissance » entre élites économiques et politiques, des marges de manœuvre importantes existent pour les sociétés citadines notamment dans le cadre de régimes démocratiques. On peut tenter de broser un tableau rapide des exemples innovants en matière de justice spatiale et de durabilité, à même de contrecarrer les effets déléteurs de la mise en compétition métropolitaine.

Trois niveaux de l'action publique peuvent être identifiés : 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.

## À L'ÉCHELLE D'UN SYSTÈME URBAIN : ACCOMPAGNER LA MÉTROPOLISATION ET FAVORISER LES SOLIDARITÉS ENTRE TERRITOIRES

Dans un contexte où les métropoles jouent un rôle clef de « moteur de la croissance » des économies de nombreux pays, et que leur force repose justement sur leur masse critique et la diversité des ressources qu'elles mobilisent, il paraît illusoire de mettre en place une logique de spécialisation économique – qui verrait l'émergence de pôles urbains de poids équivalent – lorsqu'elle ne préexiste pas aux politiques d'aménagement : par exemple, 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)<sup>54</sup>.

54 SASSEN, « L'archipel des villes globales », op. cit.

En revanche, les politiques ont un rôle à jouer pour favoriser les solidarités et les alliances entre territoires de taille différentes : entre métropoles, villes moyennes, petites villes et espaces ruraux. A ce titre, il serait intéressant de voir comment les petites villes peuvent s'inscrire dans des courants d'échange avec les grandes villes et villes moyennes. Ceci doit passer par l'identification des termes possibles de l'échange : quelles sont les ressources dont disposent les petites villes qui seraient susceptibles d'intéresser les grandes ? Et, inversement, quelles sont les ressources des métropoles qui peuvent intéresser les autres villes ?<sup>55</sup>

## À L'ÉCHELLE DE LA MÉTROPOLÉ : 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 Egypte sans compter ses villes nouvelles), 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.

55 Philippe Estèbe, « Entretien avec Philippe Estèbe », *La tribune des petites villes*, N°206, 2017

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, BRT (équivalent anglo-saxon du bus à haut niveau de services, BHNS<sup>56</sup>) rentable tout en diminuant la ségrégation socio-spatiale postapartheid : l'objectif est de passer de 2000 à 7000 habitants par km<sup>2</sup> à environ 33 000 (contre environ 70 000 hab/km<sup>2</sup> 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-delà<sup>57</sup>.

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 et de droit à la ville mais aussi pour la performance économique.

On ne peut se contenter de brancher sur

56 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...).

57 Les enjeux relatifs à la mobilité sont abordés plus longuement dans la troisième partie du rapport.

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'engranger les bénéfices de la diversité des ressources présentes.

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

### Aider au maintien des activités et des populations

Les exemples présentés ci-après suggèrent 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.

Les exemples à ce sujet sont légion :

- Une nouvelle génération de programmes de régénération urbaine, en Europe – tels que Stratford City à Londres ou Amsterdam South à Amsterdam – différent de la première génération dans la mesure où ils font un certain nombre de « concessions » sociales et environnementales, par exemple en construisant davantage de logements sociaux. Ces concessions ne sont en revanche pas présentes dans d'autres contextes de restructuration urbaine étendue, comme à Istanbul<sup>58</sup> ou à Karachi dans le tracé de grandes infrastructures, largement contestées par les populations affectées.

- A Cleveland aux Etats-Unis, la municipalité a décidé 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 capital<sup>59</sup>.

- 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 industries<sup>60</sup>.

- Enfin, 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 salariés à faible revenus. La proximité de ces logements avec les bassins d'emplois devrait permettre de favoriser le dynamisme économique de la zone et d'assurer des revenus aux populations, facilitant l'accès à leur lieu de travail.

### 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.

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





Marché aux puces, dans le secteur Euroméditerranée à Marseille : des activités à préserver (source : A. Deboulet)

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.<sup>61</sup>

• Par ailleurs, à l'échelle de la ville ou du quartier, il conviendrait de 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. Les affaires urbaines ne peuvent être réduites aux marchés et le gouvernement des villes est une mission du politique.<sup>62</sup> Cela n'exclut pas qu'il y a un problème grave de financement des infrastructures urbaines pour les gouvernements locaux, dans un contexte où les Etats réduisent les investissements et/ou transferts de ressources.

61 Emilie Doré, Domingo Tita Sihuay Maravi et Alicia Huamantínco, « Divisions sociales dans la périphérie de Lima : entre ségrégation et partage des espaces », in Jean-Louis Chaléard (dir.), *Métropoles aux Suds. Le défi des périphéries ?*, Paris, Karthala, 2014, p. 101-114.

62 D. Lorrain, « La main discrète », *op. cit.*

### 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 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 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 de réseaux émergents : en superposant les ressources multi-scalaires créées par les acteurs du territoire (c'est à dire pas seulement au niveau local, mais aussi à un niveau régional voire international), 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. De plus, diverses formes de partage telles que la consommation

collaborative (AMAP<sup>63</sup>, 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) et la culture libre en général<sup>64</sup> sont à la base de l'économie collaborative. Si certaines sont clairement à but lucratif d'autres, telles que les initiatives d'agriculture urbaine ou issues de la permaculture, visent une transition de mode de production, de consommation et, partant, proposent aussi un modèle de justice. Tendancé vers un objectif de réappropriation de son espace de vie et donc de la production, elles visent ainsi le développement de circuits courts, ce qui peut se faire au bénéfice des territoires en périphérie des métropoles, lesquelles subissent les effets de la mondialisation.<sup>65</sup>

- 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 »<sup>66</sup>, 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 (coworking) 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

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

64 Pierre Nobis, « Comprendre l'économie collaborative », *Thot Cursus*, 2014.

65 Céline Beaufils, « Comment l'économie collaborative va-t-elle transformer la ville ? », *UrbanNews*, 2015.

66 <http://www.collaborativeweek.it>



les quartiers populaires qui nous montre un exemple d'utilisation originale des possibilités de la « ville intelligente », au bénéfice du plus grand nombre<sup>67</sup>.

- 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 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.

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



## DEUXIÈME PARTIE

### PERMETTRE L'AVÈNEMENT ET LA PÉRENNISATION D'ESPACES MÉTROPOLITAINS DURABLES

Comment permettre l'avènement et la pérennisation d'environnements métropolitains durables ? Telle est la question qui sur laquelle 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 leurs<sup>1</sup> ». 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 politique<sup>2</sup> ;

1 Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'Organisation des Nations unies, *Rapport Brundtland. Notre avenir à tous*, 1987.

2 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 Renaud, « 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.



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 contradictoires<sup>3</sup> ; 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 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.

3 Pierre-Arnaud Barthel, Valérie Clerc et Pascale Philibert, « La "ville durable" précipitée dans le monde arabe : essai d'analyse généalogique et critique », *Environnement Urbain*, 2013, vol. 7, p. 16-30.

### Modèles dominants de la durabilité métropolitaine : des initiatives prometteuses et des limites à prendre au sérieux

De nombreux modèles d'action ont été développés dans les métropoles pour faire face aux problématiques environnementales et climatiques et envisager un développement durable. En effet, les villes sont responsables des deux-tiers de la consommation d'énergie mondiale et de 70% des émissions des gaz à effet de serre. En outre, 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 soulignent l'importance d'une solidarité entre des espaces ruraux et urbains au destin lié.

La nécessité impérieuse d'une refonte radicale et très rapide des systèmes productifs, des modes de transport, des façons de nous chauffer et de traiter nos déchets apparaît. 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. Il ne s'agit pas seulement 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 sont issues d'initiatives citoyennes, dont les idées ont été écoutées par la puissance publique<sup>4</sup>.

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. 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 :

4 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.

la mobilité (durable), le logement (durable, écologique), les espaces publics et la nature en ville... Dans ce cadre, des principes d'action comme la densité ou la résilience deviennent des éléments incontournables du discours, que l'on a retrouvé lors de la conférence pour le climat (COP21) organisée à Paris en novembre 2015. S'ils ont sans aucun doute généré des avancées notables en matière de durabilité métropolitaine, 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.

### DES INITIATIVES PROMETTEUSES

Trois thématiques ont particulièrement été investiguées : la transition énergétique, l'économie circulaire et l'agriculture urbaine<sup>5</sup>.

### LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Les recommandations du dernier rapport du GIEC sur le réchauffement du climat fixent pour objectif une réduction de 50 % de nos émissions de CO<sub>2</sub> d'ici 2030 si nous voulons limiter le réchauffement à 2°C d'ici 2100. Les réflexions mais aussi les pratiques parmi les plus stimulantes en la matière privilégient une approche en terme de transition, qui renforcent

5 On pourra en complément se pencher notamment sur les analyses de David Satterthwaite : - 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.

l'efficacité énergétique ou favorisent l'usage d'énergies renouvelables.

Par exemple, la promotion de démarches de réduction de l'empreinte carbone (« low carbon development ») s'est révélée efficace comme à Pune, San Francisco ou Shanghai où les municipalités ont imposé des critères stricts pour promouvoir la construction de bâtiments « basse consommation » ou à énergie positive.

À Paris, la ville suit un plan de rénovation thermique des écoles et des logements sociaux qui vise à terme l'économie de 500 gigawatt/heure<sup>6</sup> ou l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments existants (comme le montre un modèle établi pour la ville de Leeds<sup>7</sup>).

À Tokyo, un programme spécifique pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, appelé le « Tokyo Cap-and-Trade Program (TCTP) », qui est l'un des résultats du Tokyo Metropolitan Environmental Masterplan, stipule que 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 permis une réduction de 13% des émissions en 2010, et de 22% cumulés en 2011<sup>8</sup>.

Les politiques s'intéressent également à la promotion de la mobilité durable<sup>9</sup>.

6 Cop 21, *21 Solutions to Protect Our Shared Planet*, 2015.

7 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 » the New Climate Economy, 2015.

8 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](http://www.c40.org/case_studies/tokyo-s-urban-cap-and-trade-scheme-delivers-substantial-carbon-reductions), consulté le 24 février 2016.

9 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*. Forum Vies Mobiles, 2012.

Cela se traduit notamment par l'amélioration du transport collectif, par l'encouragement des populations à utiliser davantage le réseau ou des modes de transport alternatifs comme le vélo<sup>10</sup> et donc à moins utiliser la voiture individuelle<sup>11</sup>.

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 de villes 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 Bogota<sup>12</sup>, l'organisation de journées sans voitures constitue également un moyen d'encourager les populations à s'en passer.

**Copenhague : la promotion des mobilités douce pour devenir une ville neutre en carbone**

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 ambitieux<sup>13</sup>, la ville a déjà réduit ses émissions de 21% entre 2005 et 2011 à travers notamment la promotion du vélo comme mode de déplacement : par exemple, la première « autoroute du vélo » a été lancée en 2012, permettant de connecter le centre-ville et les districts périphériques.

10 John Parkin, *Cycling and Sustainability*, Cambridge, Emerald Group Publishing, 2012.

11 International Transportation Forum, *Low-Carbon Mobility for Mega Cities. What Different Policies Mean for Urban Transport Emissions in China and India*, 2016.

12 A Bogotà, 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.

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





Les autoroutes cyclables de Copenhague  
(Source: Carfree.fr<sup>14</sup>)

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 service<sup>15</sup> (ou Bus Rapid Transit - BRT), également mis en place à Curitiba, Bogota et Johannesburg<sup>16</sup> ; comme, encore, la conception d'un système de transport aérien à Mexico<sup>17</sup>, et le renouveau du tramway et des transports

14 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.

15 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.

16 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.

17 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 ».

en site propre dans les villes du Nord<sup>18</sup>. Le passage au tout-électrique est également une priorité de certaines métropoles comme à 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 fiscales<sup>19</sup>.

### Transition mobilière 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-contre<sup>20</sup>.

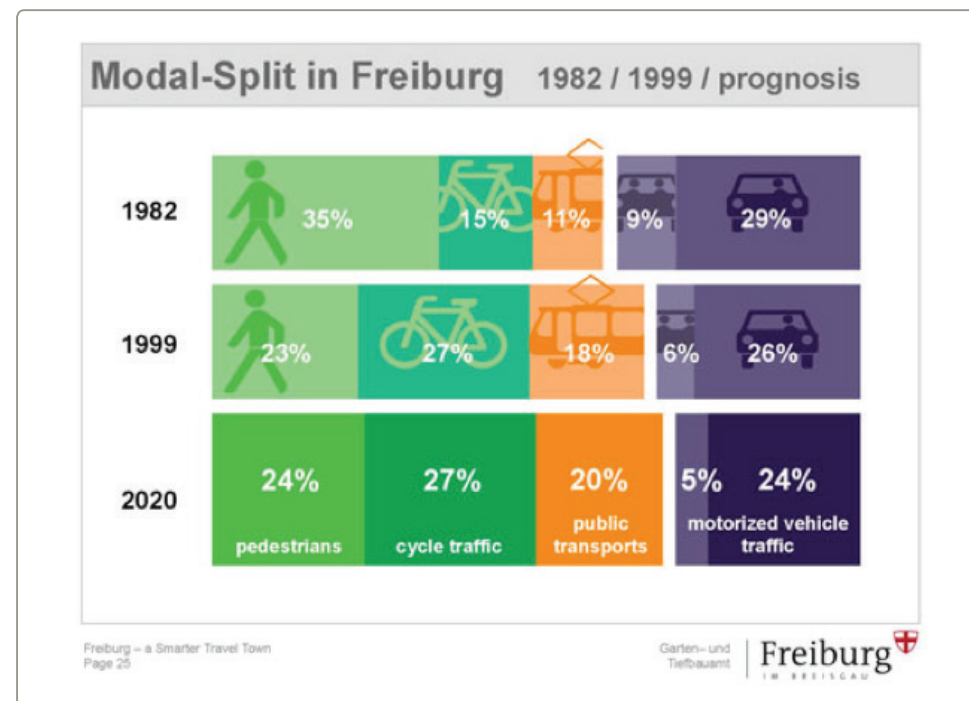
Les innovations technologiques sont également utilisées pour soutenir la mise en durabilité des métropoles comme en témoigne notamment le développement d'initiatives dites de « villes intelligentes » (ou *smart city*)<sup>21</sup>. Les idées développées à Copenhague par exemple, qui souhaite équiper le mobilier urbain de capteurs (pour mesurer par exemple

18 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.

19 Cop 21, « 21 Solutions to Protect Our Shared Planet », *op. cit.*

20 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.

21 American Planning Association, *Smart Cities and Sustainability Initiative*, 2015.



La répartition des modes de déplacement à Fribourg (Source : Ville de Fribourg)

la qualité de l'air ou l'état de la circulation), dessinent des pistes pour faire face au défi climatique<sup>22</sup>. Toutefois, la seule dimension technologique ne pourra résoudre l'ensemble des questions posées par la nécessité de réduire les consommations basées sur la transformation de matières premières et de production.

**La « ville intelligente » : quels applicatifs et quelle adéquation avec les besoins ?**

Le concept de « ville intelligente » fait référence à l'irruption, depuis une dizaine d'années, des technologies de l'information et de la communication (TIC), qui, appliquées

22 Olivier Truc, « Copenhague, laboratoire de la future ville intelligente », *Le Monde*, 2015.

à la ville, bouleversent les modes de vie et la gouvernance urbaine.

Dans le contexte de métropoles en expansion rapide qui font face à des besoins criants en infrastructures et services urbains, et face aux enjeux induits par le changement climatique, les outils de la « ville intelligente » apparaissent comme secondaires. Ils peuvent même contribuer à reproduire voire à accroître les fractures socio-spatiales déjà existantes, parfois en contradiction avec le but affiché. Cependant, lorsqu'elle est pensée non comme une fin en soi mais comme un instrument au service de politiques et projets de développement, la « ville intelligente » peut contribuer par exemple à :

• **réaliser des économies**, comme à Hanoi au Vietnam qui, dans sa politique de lutte contre les fuites d'eau a lancé deux systèmes : (i) un système de capteurs piloté par la compagnie d'eau Hawaco permettant de les localiser et (ii) une signalisation par les citoyens grâce à une application mobile issue d'un appel à projet de l'ambassade de Suède.

• **réduire la congestion automobile** avec l'établissement, à Brasilia (Brésil), d'une application pour covoiturage pendulaire, et à Hangzhou (Chine), de voitures en libre-service avec le soutien du leader économique global Alibaba.

• **améliorer l'accès de quartiers enclavés à certains services**, par exemple à travers des politiques d'installation de points d'accès wifi autour des stations de métro à Guayaquil (Equateur) et Buenos Aires (Argentine) et dans les parcs publics à Medellín (Colombie), ou la mise en place d'un système de géoréférencement des clients d'Eneo, l'opérateur d'énergie camerounais, dans le quartier de New Bell à Douala pour faciliter la mise en place de projets d'amélioration des réseaux urbains.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Hind Khedira et Jérémie Molho, Synthèse des travaux, Projet « Villes Intelligentes, Urbanistes du Monde, 2016

## 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 manque de 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 développée<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> <http://www.economiecirculaire.org/>



Dessin au sol dans une station de métro de Buenos Aires rappelant qu'il est possible gratuitement d'utiliser le wifi (Source : Delmas & Zuliani, Urbanistes du Monde, 2016)



Poubelles de San Francisco (Source : Sfpublishworks.org)

## 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 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 souffle<sup>25</sup>.

## L'AGRICULTURE URBAINE ET LA PERMACULTURE

L'agriculture urbaine alimente des dynamiques allant dans 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 participent au processus de production, vente. La municipalité travaille aussi à améliorer la commercialisation, l'échange dans une perspective d'économie circulaire : par exemple à travers la pratique du recyclage contre la réception de légumes biologiques. D'autres initiatives essaient depuis ce socle collectif : création de jardins productifs sur les propriétés familiales ; développement de la production et vente de plantes médicinales<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> 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.

<sup>25</sup> *San Francisco's Fight to Counter Climate Change*.





Le programme d'agriculture urbaine (PAU) à Rosario, un exemple de développement durable  
(Source : Urban Agriculture Programme Rosario)

L'agriculture urbaine est au cœur de la pensée du mouvement « Villes en transition<sup>27</sup> » 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

27 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 dépletion 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.

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-pérennes pour son alimentation.

### DES LIMITES À NE PAS IGNORER

Ces différentes initiatives ne doivent pas éclipser les limites lorsque l'on considère les effets en termes de promotion de la justice spatiale à l'échelle métropolitaine. 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 ;
- la dimension environnementale envisagée d'abord techniquement tend à mettre de côté les effets sociaux des actions engagées, en particulier vis-à-vis des classes populaires dont la vulnérabilité peut-être grande<sup>28</sup> ;

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

- le développement des droits humains et la recherche de la dignité ne constituent pas des fils directeurs des projets.

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 collective<sup>29</sup>. Les actions relèvent ainsi souvent de ce qui a pu être qualifié de « durabilité faible<sup>30</sup> » 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 permettent de financer notamment des infrastructures à faibles émissions carbone<sup>31</sup>, force est de constater que les villes et les métropoles ont rarement les moyens de financer la durabilité. Pourtant, sachant qu'elles sont moins dépendantes des lobbys – automobile, pétrolier, gazier, agro-alimentaire, etc. – que les Etats, les villes sont peut-être plus en mesure de porter des projets de transition énergétique. Il conviendrait d'autant

29 Julien Vanhulst et Adrian E. Beling, « Buen vivir et développement durable : rupture ou continuité ? », *Ecologie & politique*, 2013, vol. 46, n° 1, p. 41-54.  
30 Eduardo Gudynas, « Développement, droits de la Nature et Bien Vivre : l'expérience équatorienne », *Mouvements*, 2011, vol. 68, n° 4, p. 15-37.  
31 Cop 21, « 21 Solutions to Protect Our Shared Planet », *op. cit.*

plus de leur donner les moyens d'agir qu'elles contribuent à générer près de 80% du PIB mondial<sup>32</sup>.

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 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.

### LA DENSIFICATION

En raison de l'explosion de la croissance démographique, 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 métropoles<sup>33</sup>). 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 unités<sup>34</sup>.

32 Jérémie Daussin-Charpantier, « Donnons les moyens financiers aux villes de répondre aux ODD » *Ideas4development.org*, 2015.

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

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



## 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 double<sup>35</sup>, s'étendant dans les déserts de l'arrière-pays<sup>36</sup>. On parle alors de mégapolisation et de débordement de la ville, l'urbanisation se faisant essentiellement par mitage autour et entre un tissu villageois déjà constitué. Mais l'aménagement urbain des zones désertiques au profit de catégories favorisées capte un tiers des investissements publics alors que seul 1/10<sup>ème</sup> des « nouveaux cairotes » s'y installe. La ville dense, compacte, reste celle des quartiers populaires centraux et péri-centraux. 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 densité<sup>37</sup>.

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 Ouagadougou<sup>38</sup>, la « course au chez » ou à la

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

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

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

38 Voir doctorat de Léandre Guigma, *Vivre dans le non-loti de Ouagadougou : processus de marchandages fonciers entre citoyens, chefs traditionnels et autorités publiques*, Thèse de doctorat, Université Paris 8, 2017 ; 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

parcelle se traduit par une densité moyenne de 40 habitants à l'hectare et 100 environ pour deux parmi les quartiers « non-lotis » soit l'appellation locale des quartiers non-réglementaires.

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 réduire les émissions de gaz à effet de serre<sup>39</sup>, ainsi que la dépendance à la voiture tout en encourageant une plus grande utilisation de modes de transports doux et de lutter contre la ségrégation socio-spatiale<sup>40</sup>).

39 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.

40 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.-



Les huit villes nouvelles, représentant les 2/3 de la surface bâtie du Grand Caire (NB: sans le projet de nouvelle capitale administrative annoncé en 2015) (Source : David Sims, *Egypt's Desert Dreams*, Development or Disaster, 2015)

L'adoption de ce principe est facilitée à certains endroits du fait du ralentissement non négligeable des migrations internes et de la croissance urbaine parallèlement à l'épuisement du foncier. Ainsi, 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 bâti<sup>41</sup>. Dans de nombreuses métropoles, comme Lima, les anciens immeubles de petite taille sont aujourd'hui remplacés par des tours de 10, 15 voire 20 étages le long des voies rapides<sup>42</sup> qui entraînent une forte congestion du trafic.

Sans le remettre en question, le modèle de la densification est aujourd'hui mis en débat

41 S. Souchaud et M.-F. Prévôt-Schapiro, « Introduction », op. cit.

42 P. V. Centeno et S. Lafosse, « La densification récente de Lima et ses défis en matière de logement et de transport », op. cit.

dans ses modalités opérationnelles<sup>43</sup>. En effet, 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 questions 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.

43 Voir notamment : 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.

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 anglophone<sup>44</sup>.

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 fort coût d'équipement.

### Densification et augmentation des prix immobiliers. L'exemple de Los Angeles<sup>45</sup>

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 ». 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. Cela 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.

44 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.

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

### LES QUARTIERS DURABLES 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 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 vivre<sup>46</sup>.

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.

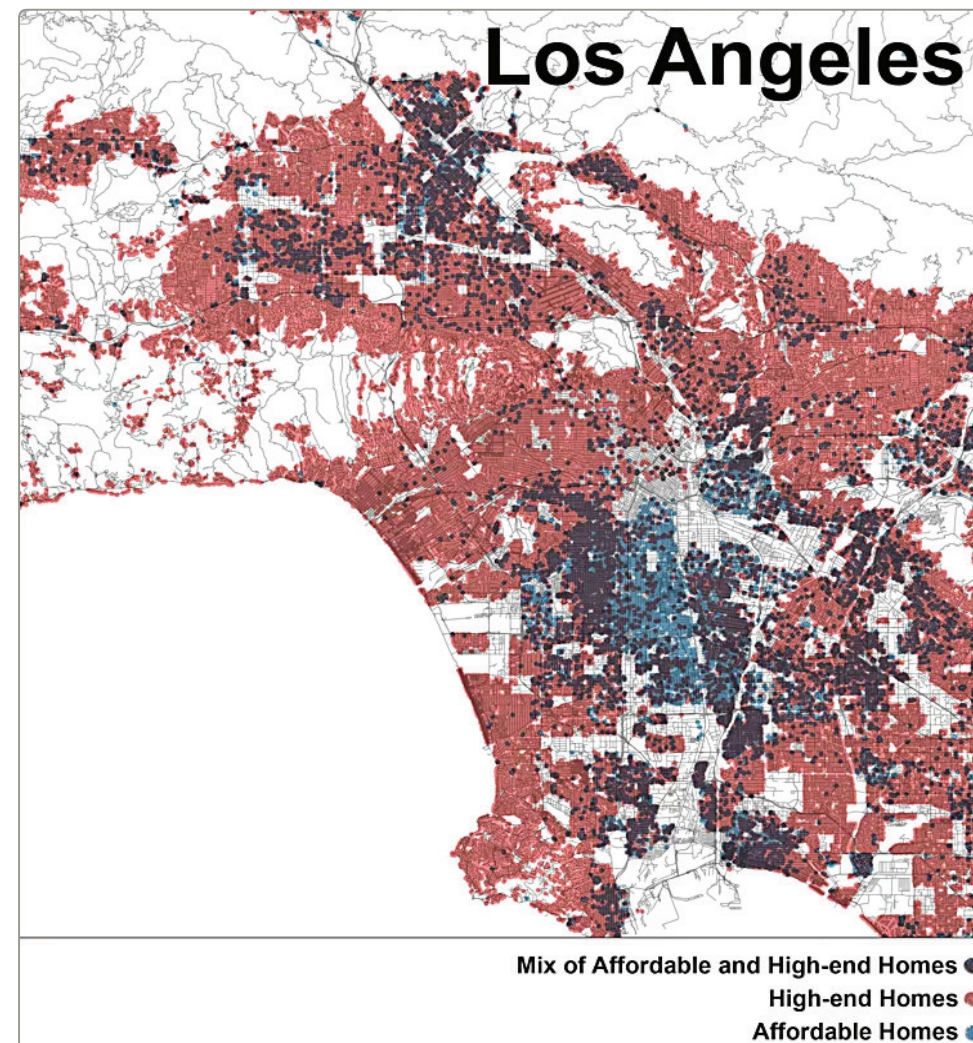
Leur conception et leur fonctionnement posent un certain nombre de questions qu'il convient de prendre en compte afin de penser une durabilité métropolitaine inclusive<sup>47</sup>.

- 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 promotion.

Au sein de l'écoquartier Kreuzberg à Berlin, les toitures végétalisées présentent un certain nombre de dysfonctionnements

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

47 Référence principales : V. Renaud, *Fabrication et usage des écoquartiers français. Éléments d'analyse à partir des quartiers De Bonne (Grenoble), Ginko (Bordeaux) et Bottière-Chénaie (Nantes)*, op. cit. ; Yvette Veyret, Jacqueline Jalta et Michel Hagnerelle, *Développements durables : Tous les enjeux en 12 leçons*, Paris, Editions Autrement, 2010.



La géographie des inégalités à Los Angeles (Source : projects.scpr.org)

(affaissements de toitures et fuites d'eau notamment) du fait du surdimensionnement de la couche végétale et de la mauvaise pose des membranes isolantes. 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 alors qu'ils n'ont pas été impliqués dans la conception. 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. A titre



d'exemple, au sein de l'écoquartier GWL-Terrain « 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.

- 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 Sud<sup>48</sup> 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 stabilisé ne permette d'en assurer l'effective « durabilité ». Si le « green-washing<sup>49</sup> » 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 termes de durabilité environnementale et sociale.

Ailleurs, les « vitrines » telles que la ville verte de Masdar, située à l'est d'Abu Dhabi aux Émirats Arabes Unis, lancée en 2011 et avec 50 000 habitants espérés d'ici à 2030, sont des modèles peu reproductibles. 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.

48 P.-A. Barthel, V. Clerc et P. Philfert, « 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.

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

## RÉSILIENCE ET RISQUES NATURELS

La vulnérabilité des espaces urbains (qui peut être mesurée par une série d'indicateurs<sup>50</sup>) 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 villes<sup>51</sup>, la gestion des risques et des crises étant actuellement au centre des préoccupations métropolitaines – ce qui est un défi immense dans la mesure où ceux-ci ont tendance à être « récalcitrants » et à échapper aux politiques de prévention<sup>52</sup>.

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 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 départ<sup>53</sup>.

50 Rob Swart, Jaume Fons, Willemien Geertsema, Bert van Hove, Mirko Gregor, Miroslav Havranek, Cor Jacobs, Aleksandra Kazmierczak, Kerstin Krellenberg, Christian Kuhlcke 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.

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

52 Valérie November, Marion Penelas et Pascal Viot, *Habiter les territoires à risques*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romanes, 2011.

53 Yvette Veyret et Bernard Chocat, « Les mégapoles face aux risques et aux catastrophes naturelles », *La Jaune et la Rouge*, 2005, n° 606.



Impact d'une montée des eaux d'un mètre sur la ville d'Alexandrie : toute la plaine et le périurbain sont sous l'eau (Source : flood.firetree.net)

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 des dunes ou de la couverture végétale. La plupart des régions métropolitaines les plus touchées se trouvent dans les pays du Sud dans lesquelles les spécificités climatiques se cumulent avec la rapidité de l'expansion urbaine qui s'est faite souvent sans avoir été accompagnée par 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 risques<sup>54</sup>.

54 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.

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. Au demeurant, le risque est ici un indicateur des inégalités sociales et des dysfonctionnements socioéconomiques et spatiaux<sup>55</sup>. 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

55 Y. Veyret et B. Chocat, « Les mégapoles face aux risques et aux catastrophes naturelles | La Jaune et la Rouge », *op. cit.*



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. Cette question se pose aussi de façon centrale aux villes côtières<sup>56</sup>, parmi les plus touchées par ces menaces.

Bon nombre de métropoles européennes mettent en place des mesures<sup>57</sup> parmi lesquelles la mise en cohérence à l'échelle de l'agglomération des dispositifs de protection et de leur gestion (réalisation d'ouvrages, mise en sécurité d'infrastructures...) et la redéfinition des chaînes de responsabilité. Ces mesures s'étendent à la coordination de l'information, de la communication et d'implication de tous les acteurs (avec un renforcement des actions de sensibilisation) ainsi qu'à la réflexion en amont sur les risques combinés et leurs effets induits, qui passe notamment par le financement de programmes de recherche.

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 de la fondation Rockefeller<sup>58</sup>.

Le dérèglement climatique expose cruellement les métropoles en croissance très rapide. Le plus grand paradoxe connu est celui de villes d'Afrique sub-saharienne qui connaissent des inondations catastrophiques en raison de l'action combinée de pluies subites, tardives mais diluviennes, de la prolifération d'habitats



Conséquences des inondations, Guediawaye, région métropolitaine de Dakar (Source : Urbamonde)

fragiles installés dans des zones de forte érosion, de l'imperméabilisation des sols et du comblement 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 fragiles.<sup>59</sup>

59 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, p. 183-204..

**Des métropoles face aux risques : actions engagées et axes à développer à Jakarta, Khulnâ et Istanbul**

La métropole de Jakarta est 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. En ce sens, l'ONG Sanggar Ciliwung, implantée à Bukit Duri a montré une gestion de crise exemplaire lors des crues de février 2007<sup>60</sup>. 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 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 autoproduits<sup>61</sup>.

Dans ces métropoles comme dans d'autres, les politiques affichant des objectifs de résilience peuvent conduire à l'exclusion

60 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.

61 Afroza Parvin, Alam Ashraf et Rumana Asad, « Climate Change Impact and Adaptation in Urban Informal Settlements in Khulna: A Built Environmental Perspective » *ClimbUrb International Workshop*, on Living in Low-income Urban Settlements in an Era of Climate Change: Processes, Practices, Policies, and Politics, 9-10, 2013, The University of Manchester.



Jeunes garçons ramassant des déchets dans le quartier de Kampung Melayu, Commune de Jakarta, après les inondations de janvier 2013. (Source : Espazium.ch)

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 populaires<sup>62</sup>.

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 le clientélisme ou la corruption.

62 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.

### 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 installées<sup>63</sup> 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 n'est ainsi aucunement liée au risque naturel mais bien le produit d'un illégalisme qui rapporte beaucoup : le trafic de déchets<sup>64</sup>.

Pour conclure, le cadre de la résilience élude souvent l'approche systémique qui le caractérisait ; 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 (notamment post-catastrophe) ce qui limite la portée des actions engagées en son nom.

63 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.

64 Universités Mimar Sinan, Federico et Paris 8, « Les associations territorialisées face aux crises urbaines émergentes et aux risques », Programme Erasmus, 2014.



«Le triangle de la mort», dans la zone métropolitaine de Naples, où les cancers sont plus importants que la moyenne nationale (Source : [www.ulyces.co](http://www.ulyces.co))

Enfin, 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.

## Vers la promotion de la dignité humaine dans les métropoles

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 arriérées à la ville alors que les modes de gestion des aménagements urbains ont précisément renforcé les discriminations en installant par exemple

les établissements les plus polluants dans les quartiers marginalisés<sup>65</sup>.

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.

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

## BUEN VIVIR ET DROITS HUMAINS

### LE « BUEN VIVIR »<sup>66</sup>

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 dogme de la croissance et propose de dépasser les limites du développement

66 Références principales :

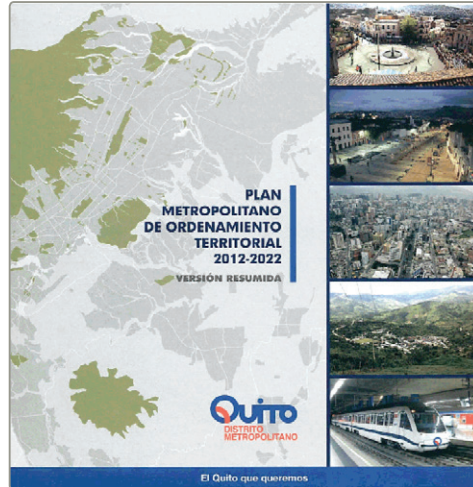
- J. Vanhulst et A. E. Beling, « Buen vivir et développement durable », *op. cit.*
- Christophe Aguiton et Hélène Cabioc'h, « Quand la justice climatique remet en cause la modernité occidentale », *Mouvements*, 2010, n° 63, n° 3, p. 64-70.
- Fernando Huanacuni Mamani, *Buen Vivir / Vivir Bien. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas*, Lima, Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas, 2010.
- Alberto Acosta et Esperanza Martínez (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.



Tableau illustrant le Buen Vivir (Source : [otra-educacion.blogspot.fr](http://otra-educacion.blogspot.fr))



durable en se fondant sur des droits sociaux, économiques et environnementaux. Il remet ce faisant en cause le modèle d'économie de marché en s'affirmant « comme un discours critique de l'idéologie du progrès, de la rationalisation et de l'universalisme propres à la modernité européenne ». Le « buen vivir » est envisagé comme une « occasion de construire une autre société basée sur la coexistence des êtres humains avec la nature<sup>67</sup>, 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 ».



Le plan de développement local de Quito.  
(Source : Conseil métropolitain de Quito, 2012)

Dans certains pays comme l'Équateur et la Bolivie les droits au bien-vivre sont constitutionnels. Il s'en suit que des plans d'aménagement métropolitains, définis en fonction d'une recherche du « buen vivir » en ville, ont ainsi été mis en place et 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 parmi lesquels l'équité territoriale (accès universel aux services publics, la lutte contre la

fragmentation urbaine, la promotion d'un habitat de qualité) et sociale (équité de genre, ethnique et générationnelle), la durabilité environnementale (prévention des risques naturels, conservation du patrimoine naturel et des ressources comme l'eau et le sol). 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.

Ceci dit, si le droit au logement et à la ville est inscrit dans la constitution de 2008, en matière « aucun mécanisme concret ne permet de garantir leur application » alors que sont consacrés la « privatisation de la construction des logements sociaux »<sup>68</sup> et le développement de pratiques spéculatives autour de crédits au logement pour des classes moyennes raréfiées.

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

68 Aurélie Quentin, « La politique du logement en Équateur : de la bonne gouvernance au Buen Vivir, un tournant postnéolibéral ? », *Cahier des Amériques Latines*, p. 53-73

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 occidentale<sup>69</sup>, ce que suggère la « Charte de Medellin ».

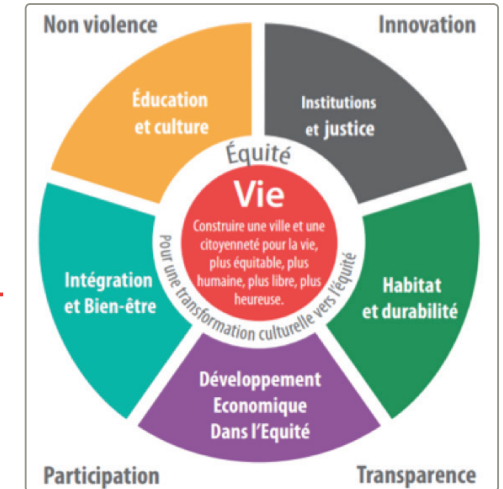
### LA CHARTE DE MEDELLIN<sup>70</sup>

La Charte de Medellin propose une série de valeurs et d'axes de travail pour promouvoir des « villes pour la vie ». La charte place au cœur la philosophie issue du *buen vivir*. Elle 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. 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 ». En outre, la charte promeut l'art dans la ville (comme 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, la ville a notamment modernisé son principal outil d'aménagement, le *Plan de Ordenamiento Territorial*, selon le concept de « villes pour la vie » et a, entre autres mis en place une

69 C. Aguiton et H. Cabic'h, « Quand la justice climatique remet en cause la modernité occidentale », *op. cit.*

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



Les principes de la Charte de Medellin  
(Source : Instituto Social de Vivienda y Hábitat Alcaldía de Medellín, 2014)

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 bien vivre.

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 » et « défend une valorisation plurielle de la Nature, dont le Capital naturel n'est qu'une forme<sup>71</sup> » (valeurs écologiques, esthétiques, religieuses, culturelles, etc.). Dans ces approches, la croissance économique

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



cesse d'être l'objectif de base : l'accent est au contraire mis sur la qualité de vie.

L'idée n'est pas ici de prôner le remplacement des politiques actuelles de durabilité par d'autres orientées par le bien vivre. On souhaite plutôt s'inspirer de la manière dont le « bien vivre » invite à repenser la société dans laquelle nous vivons avec pour objectif de ne plus mettre de côté le volet « social » du développement durable 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 autres : 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'alimentation<sup>72</sup>, le droit à la culture, le droit des minorités culturelles et sexuelles ou encore le droit à la mémoire. Ces deux dernières dimensions s'avèrent d'autant plus nécessaires à prendre en compte que les métropoles, sous l'effet des migrations internes et internationales, sont aujourd'hui bien souvent devenues le lieu d'accueil de la diversité sociale et culturelle de leur pays d'appartenance.

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 dans le cadre métropolitain.

<sup>72</sup> 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.

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 urbains<sup>73</sup>.

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 latine<sup>74</sup>.

<sup>73</sup> James Holston, « Insurgent citizenship of global urban peripheries », *City and Society*, 2009, vol. 21, n° 2, p. 245-267.

<sup>74</sup> Alain Durand-Lasserve et Etienne Le Roy, *La situation foncière en Afrique à l'horizon 2050*, AFD, 2012.

Pour appréhender quelques enjeux relatifs à ces droits dans l'optique de privilégier la durabilité sociale, on examinera en particulier le droit à la terre et le droit au logement. Note approche converge d'ailleurs avec celle d'autres travaux préparatoires à la conférence Habitat III<sup>75</sup> d'octobre 2016 qui mentionnent l'importance d'un droit ancré dans la fonction sociale du sol et de la propriété.

## LE DROIT À LA TERRE

La question du droit à la terre invite à 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.

Le coût excessif du foncier pénalise la plupart des citadins 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 citadins pauvres qui de fait habitent, selon Onu-Habitat, pour plus de 2/3 des pays en développement sur du foncier sans titre.

<sup>75</sup> 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.

## LA QUÊTE DE FONCIER BON MARCHÉ, ENJEU SOCIO-POLITIQUE MAJEUR

Dans de nombreuses villes, la quête d'un logement équivalait 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 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.

À Abidjan, 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. 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 marchés<sup>76</sup>.

<sup>76</sup> Alphonse Yapi-Diahou, Emile Brou-Koffi et Adjaba-Marthe Koffi-Didia, « La production du sol à Abidjan : du monopole d'État au règne du privé », in Jean-Louis Chaléard (dir.), *Métropoles aux Suds. Le défi des périphéries ?*, Paris, Karthala, 2014, p. 385-396.

Dans certaines grandes métropoles 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 inférieures 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. Des opérateurs privés clandestins se sont également organisés pour marchandiser le foncier, même les filières les plus populaires, ce qui explique les phénomènes de verticalisation et de densification extrêmes très préoccupants en termes de qualité de vie<sup>77</sup>.

### 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

77 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.

et familiale et à une recrudescence de la violence à leur égard<sup>78</sup>.

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 Bénin<sup>79</sup> comme en Jordanie (Amman), les populations bédouines revendiquent le sol péri-urbain semi-désertique comme relevant 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 présence<sup>80</sup>. 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. C'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.

### RÉGULARISATION OU LÉGALISATION ?

Dans certaines métropoles, les gouvernants 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

78 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.

79 Philippe Lavigne Delville, « La réforme foncière rurale au Bénin », *Revue française de science politique*, 2010, vol. 60, n° 3, p. 467-491.

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

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. 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 légalisation<sup>81</sup> 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 »<sup>82</sup>.

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 vacants<sup>83</sup>.

Cependant, lorsque la légalisation est malaisée ou excluante, de nombreuses études montrent qu'il est préférable de promouvoir la régularisation de fait. Dans certains

81 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.

82 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.

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

programmes de restructuration, celle-ci est conférée par la présence d'infrastructures mais aussi différentes modalités hybrides de reconnaissance : par les services des impôts locaux (comme à 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*<sup>84</sup>). Ceci implique de valider l'existence de groupes 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

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 à Mumbaï, 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

84 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 puissance publique ou plus souvent encore une combinaison des deux. La Nouvelle-Orléans aux Etats-Unis est devenu un cas d'école avec la démolition d'habitations sans sommation dans une politique volontariste de changement racial, pour éviter le retour des populations noires démunies<sup>85</sup>. 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 ces déplacements doivent être absolument minimisés.

## 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 Commission des Nations-Unies pour les Etablissements Humains (CNUEH, également appelé Habitat), réitéré lors de la conférence Habitat II+5. Les délibérations les plus récentes ont été prises dans le cadre du Conseil des droits de l'homme des Nations-Unies qui réitère l'importance de considérer le droit au logement comme droit humain et réitère sa demande aux Etats de « prendre des mesures volontaristes et efficaces pour encourager la réalisation progressive du droit à un logement convenable (...) en faisant en sorte que la sécurité d'occupation soit garantie sur le plan juridique afin d'assurer une protection légale contre l'expulsion, harcèlement ou d'autres menaces »<sup>86</sup>. 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.

## 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. Le coût massif des démolitions dans les programmes de rénovation urbaine 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 perdurent<sup>87</sup>.

Cette politique doit prendre en considération la présence d'habitat précaire partiellement autoproduit et de leurs habitants et envisager à cet égard des politiques alternatives à l'élimination de ces installations. Toutes les métropoles, surtout les plus mondialisées,



Démolition du quartier de Kathpuli Colony (2700 ménages) à Delhi (source: Shankare Gowda, 2017)

sont perméables à la tentation de l'éradication. À Delhi entre 1990 et 2008, 221 quartiers d'invasion ont été détruits dans une volonté persistance de nettoyage de la ville, accéléré par la perspective des jeux du Commonwealth<sup>88</sup>.

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 dire la démolition de baraquas 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 faibles<sup>89</sup>. 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 promesses<sup>90</sup>.

88 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.

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

90 Olivier Toutain et Virginie Rachmuhl, « 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.

À cet égard, la focalisation sur « les slums » par la Conférence Habitat III, 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 bidonvilles<sup>91</sup>, d'autant que la vaste majorité de cet habitat est en fait construit en dur. La démolition contrainte, 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;
- le soutien de la puissance publique aux initiatives de la société civile en matière de production et de gestion de logements (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

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

86 Organisation des Nations-Unies, Conseil des droits de l'homme, « Promotion et protection de tous les droits de l'homme, civils, politiques, économiques », sociaux et culturels, y compris le droit au développement, 2017, 35ème session.

87 Voir notamment : Agnès Deboulet et Christine Lelévrier, *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.

91 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.



dont les dérives sont aujourd'hui bien documentées<sup>92</sup>;

- la lutte contre les logements vacants ;
- l'accessibilité des logements et leur proximité avec un ensemble de services de base et des espaces publics.

Une politique orientée par le droit au logement implique également 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 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.

### 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

<sup>92</sup> Voir 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'accès à la propriété : Emilia Schijman, « Usages, pactes et « passes du droit », *Déviante et Société*, 2013, Vol. 37, n° 1, p. 51-65.

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 aisés.

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 Mexique<sup>93</sup>, 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

<sup>93</sup> Marie-France Prévôt-Schapira, « Les villes du sud dans la mondialisation. Des villes du tiers-monde aux métropoles en émergence ? », in Jean-Louis Chaléard (dir.), *Métropoles aux Suds. Le défi des périphéries ?*, Paris, Karthala, 2014, p. 33-41.

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 nommer<sup>94</sup>. Certaines se sont institutionnalisées ou sont en voie d'institutionnalisation notamment au Québec, en France ou encore en Uruguay<sup>95</sup>.

### 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 et donnent plus de valeur à la valeur d'usage qu'à la valeur d'échange<sup>96</sup>. 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 à but non lucratif qui loue les logements en privilégiant des profils sociaux déterminés (ayant des difficultés à accéder au marché libre). Ils travaillent aussi avec des propriétaires individuels qui acceptent de voir leurs possibilités de profit extrêmement limitées). Ce modèle, prouve l'efficacité d'un usage du foncier comme patrimoine social, vecteur de solidarité dans l'accès au logement<sup>97</sup>.

<sup>94</sup> Claire Carriou, Olivier Ratouis et Agnès Sander, « Effervescences de l'habitat alternatif », *Métropolitiques*, 2012.

<sup>95</sup> Sarah Folléas, « 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.

<sup>96</sup> 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<sup>e</sup> siècle*, Chairecoop, 2014, p. 30-54.

<sup>97</sup> Jean-Philippe Attard, « Un logement foncièrement solidaire : le modèle des community land trusts », *Mouvements* 74, no. 2 (2013) : 143-53.

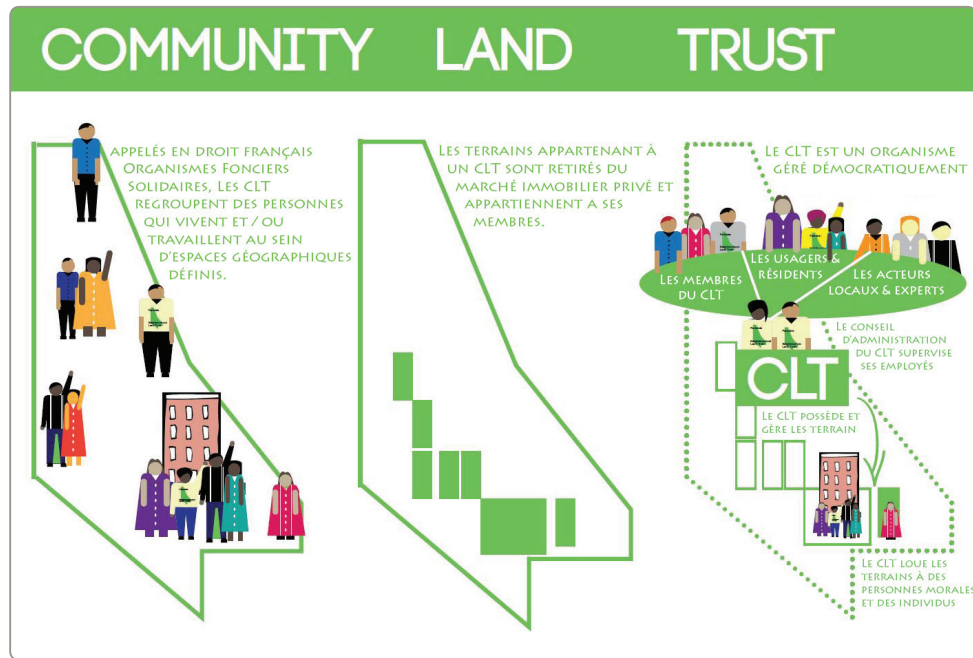
À New-York par exemple<sup>98</sup>, alors que les politiques de logements abordables se révèlent inefficaces pour permettre l'accès à un logement digne des populations les plus vulnérables, la constitution d'une CLT est apparue comme une solution pour préserver l'accessibilité économique des logements. 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).

À Bruxelles<sup>99</sup>, 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 créant la « Plateforme Community Land Trust Bruxelles » 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 répondre à des problèmes toujours plus complexes. L'auto-formation et la gestion des

<sup>98</sup> 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<sup>e</sup> siècle*, Chairecoop, 2014, p. 80-105.

<sup>99</sup> Thomas Dawance et Cécile Louey, « Le "Community Land Trust" de Bruxelles : quand l'Europe s'inspire des États-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<sup>e</sup> siècle*, Chairecoop, 2014, p. 133-146.



Ce qu'est le Community Land Trust

(Source: parkdalecommunityeconomies.files.wordpress.com)

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.

### LA RÉHABILITATION DE L'HABITAT DE PRODUCTION POPULAIRE

À côté des politiques de démolition-évacuation couplées avec du relogement *ex situ*, les villes ont développé des politiques de relogement *in situ* ou de relocalisation<sup>100</sup>.

<sup>100</sup> 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.

### La réhabilitation in situ

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. Ces opérations sont parfois couplées avec un redécoupage foncier (par exemple pour faire des « lotissements ») et adossées à une normalisation urbaine du tracé viaire<sup>101</sup>. La fourniture de lots à bâtir sous forme de trames assainies est de moins en moins fréquente pour des raisons idéologiques (selon le présupposé 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

<sup>101</sup> A. Deboulet, « Secure land tenure ? Stakes and contradictions of land titling and upgrading policies in the global Middle east and Egypt », *op. cit.*

des promoteurs. Deux exemples différenciés seront convoqués : Lima et Mexico.

À Lima, 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 publics<sup>102</sup>.

À 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

<sup>102</sup> 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.

processus d'engagement populaire sur les équipements de proximité (activités éducatives et artistiques), puis le comité de quartier choisit des équipements ou activités communautaires tels que restaurants et/ou atelier de recyclage (de plastique par exemple).

### La réhabilitation participative

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 quartiers précaires et leur relogement *in-situ* sous le contrôle des habitants.



Quartier d'auto-promotion, Ville de Pikine, métropole de Dakar (Source : A. Deboulet)

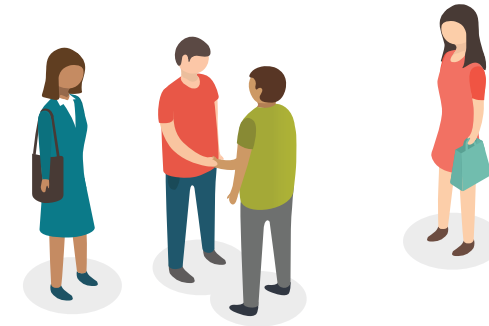


### Le Programme Baan Mankong (Habitat sûr) en Thaïlande

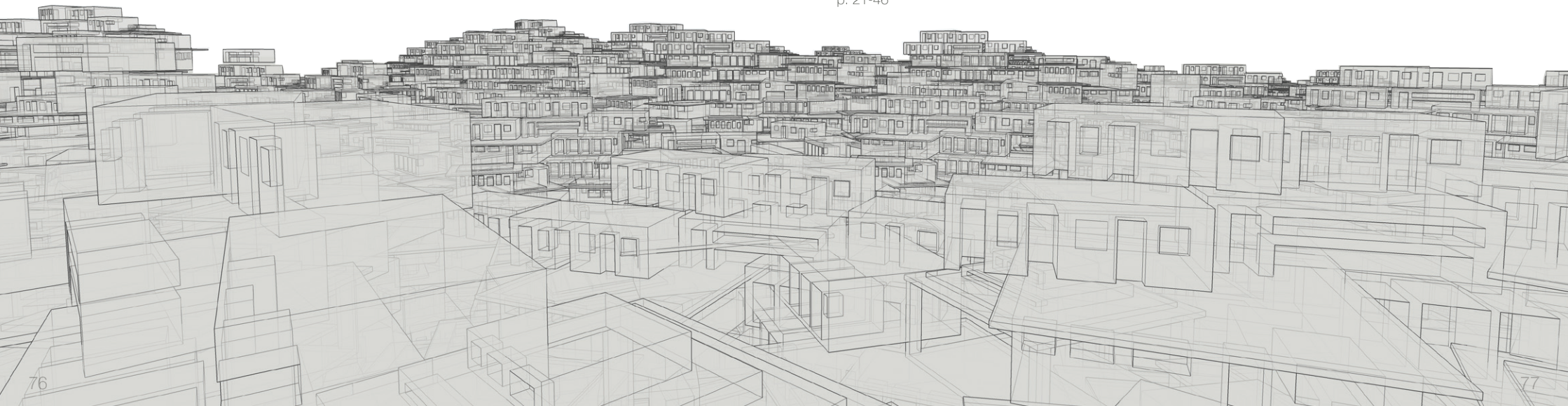
Le programme Thaïlandais de restructuration communautaire a été créé en 1992 afin de faire bénéficier les pauvres de bienfaits de la croissance dont ils avaient largement été privés. Ses activités sont intégratives, elles comprennent un volet d'amélioration de l'habitat précaire, soutiennent la création 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 à lutter contre la pauvreté. En 2003 le programme Baan Mankong (habitat sûr), 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, permettant en retour de transférer des fonds pour financer des infrastructures et des prêts au logement qui ont concerné (jusqu'en 2005) 300 000 ménages<sup>103</sup>.



<sup>103</sup> Soomsok Boonyabancha, « Going to scale with « slum » and squatter upgrading in Thailand », Environment and Urbanization, 2005, vol. 17, n°1, p. 21-46





## TROISIÈME PARTIE

### RENFORCER LA DÉMOCRATIE DANS LES MÉTROPOLES POUR DES POLITIQUES PUBLIQUES PLUS JUSTES

La notion de gouvernance 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 ». Elle émerge dans le contexte d'une multiplication des échelles de gouvernement et du nombre d'acteurs étatiques comme non-étatiques au niveau urbain comme métropolitain. Cette complexité 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 elle<sup>1</sup>.

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 :

- La mondialisation – et les processus d'intégration au niveau de certaines régions du monde (Europe, Amérique Latine, etc.) – 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 » ;
- La décentralisation à l'œuvre depuis le début des années 1980 en Europe et dans de nombreux pays du globe, qui a amené sur la scène politique les acteurs locaux, les collectivités locales et les populations<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Patrick Galès (Le), « Gouvernance », in *Dictionnaire des politiques publiques*, 3e édition actualisée et augmentée., Presses de Sciences Po, 2010, p. 299-308.

<sup>2</sup> Christian Lefèvre, « Les défis de la gouvernance », Paris, Mairie de Paris, 2012.



Dans ce contexte de renforcement du pouvoir économique des métropoles<sup>3</sup> on observe un double phénomène :

- D'injonction au renforcement de la « qualité » de la gouvernance des métropoles<sup>4</sup>, 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 récemment urbanisées, les limites administratives ne coïncident plus avec les territoires « fonctionnels » des métropoles<sup>5</sup>. Améliorer la gouvernance urbaine permettrait de réduire les coûts de coordination et donc d'une part de rationaliser la dépense publique par des économies d'échelles ; d'autre part, de renforcer la péréquation fiscale entre territoires métropolitains et globalement 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.

#### Gouvernance métropolitaine à São Paulo

- A São Paulo (Brésil), la 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.



Vue de Sao Paulo (Source: haikudeck.com)

<sup>3</sup> M. Storper, T. Kemeny, N. Makarem, T. Osman, S. Michael, K. Thomas, M. Naji et O. Taner, *The Rise and Fall of Urban Economies: Lessons from San Francisco and Los Angeles*, op. cit.

<sup>4</sup> P. Veltz, « Pourra-t-on maîtriser le phénomène urbain ? », op. cit.

<sup>5</sup> Organisation de coopération et de développement économiques, *Mieux vivre dans la ville : le rôle de la gouvernance métropolitaine*, Éditions OCDE, 2002.



Skyline de Johannesburg (Source: samsterwasi.files.wordpress.com)

• 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, gestion des déchets, etc.<sup>6</sup>.

• 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, les collectivités gardent une très faible autonomie, financière notamment. Des programmes de décentralisation 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 »<sup>7</sup>.

#### 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 par (i) la structure même de la fiscalité locale dans la mesure où les plus pauvres sont exonérés

du paiement de l'impôt foncier, et (ii) une politique de développement visant à accroître les capacités contributives des plus pauvres et ainsi les revenus issus de la fiscalité foncière.

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 département de suivi des paiements un département consacré au traitement des réclamations et des litiges, etc.<sup>8</sup>

• De rapprochement des acteurs économiques et financiers avec les instances publiques. Bien souvent, les acteurs économiques sont, directement ou par le biais de leurs organisations représentatives, ceux

qui ont saisi le mieux la pertinence de l'échelle métropolitaine pour le développement de certaines politiques publiques<sup>9</sup> ou le développement de vision stratégique du développement de la métropole à un horizon plus ou moins éloigné (généralement à 15-30 ans)<sup>10</sup>. Certaines de ces entreprises sont ainsi associées à la formulation des plans d'urbanisme, comme à Bruxelles dont le Plan de développement international (PDI) a été élaboré au départ par un consultant privé, mandaté par le gouvernement régional. S'il s'est montré très attentif à répercuter les desideratas de ses clients habituels, opérateurs immobiliers en tête, il est resté en grande partie sourd aux préoccupations et arguments des associations citoyennes ou des syndicats<sup>11</sup>. Le même phénomène est observable à Mumbai.

#### Une vision stratégique pour Mumbai remise en cause

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 Tata<sup>12</sup> créent en 1995 « Bombay First », un cercle de réflexion pour trouver de nouvelles perspectives d'avenir pour la ville.

Ce dernier publié en 2003, un rapport 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

9 C. Lefèvre, « Les défis de la gouvernance », *op. cit.*

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

11 G. Van Hamme et M. Van Crielingen, « Compétitivité économique et question sociale », *op. cit.*

12 L'un des principaux conglomérats indiens.

6 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.

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

8 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.





Vue de la gare de train de Mumbai (Source: <http://globalnation.inquirer.net/>)

de l'exemple de Shanghai qui fait alors figure de ville modèle en Asie notamment en termes d'infrastructures. Ce rapport, largement diffusé, a été adopté par le gouvernement du Maharashtra (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 œuvre<sup>13</sup>. 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 périphérie<sup>14</sup>. 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)<sup>15</sup>.

En tout cas, cette transformation de la gouvernance à l'échelle métropolitaine au profit des acteurs privés pose la question de ses effets sociaux, et des moyens qui permettraient d'aboutir à une gestion qui ne se fasse pas au détriment des groupes les plus faibles et de la démocratie locale.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> S. Krishnan, « Les espaces de Mumbai à l'ère post-industrielle », *op. cit.*

<sup>15</sup> 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'Œil d'Or, 2013, .

## Approfondir la démocratie

En tant qu'institutions politiques, les gouvernements métropolitains ont des difficultés à être des espaces démocratiques lesquels se situent davantage au niveau infra-métropolitain. 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 légitimité<sup>16</sup>. Dans ce contexte, les enjeux de renforcement de la démocratie et de promotion de la citoyenneté urbaine<sup>17</sup> se trouvent décuplés.

### RENFORCER LA LÉGITIMITÉ DES INSTANCES DE GOUVERNANCE À L'ÉCHELLE MÉTROPOLITAINE

Pour renforcer la légitimité des instances de gouvernance et infléchir les politiques vers plus de justice spatiale, au moins 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 – 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.

<sup>16</sup> Jihad Farah et Jacques Teller, « De la territorialisation des controverses : métropolisation, déterritorialisation et (re)territorialisation à Beyrouth », *Métropoles*, 2015, n° 16.

<sup>17</sup> John Clarke, Kathleen M. Coll et Evelina Dagnino, *Disputing Citizenship*, Policy Press, 2014.

### LE MODÈLE DE LA MÉTROPOLE POLYCENTRIQUE

Ce dernier modèle est défendu par nombre d'élus locaux et en particulier ceux des villes « de périphérie » dans la mesure où il 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 contribuant ainsi à « organiser un rééquilibrage périphérique. Il contribue ainsi à des rapports entre centre et périphéries, tant dans la définition des politiques publiques que dans les rapports de pouvoir institutionnels »<sup>18</sup>.

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 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. D'autres expériences similaires sont celles d'AMASUR (Asociación de Municipalidades del Area Sur de Lima – regroupant des villes de l'aire métropolitaine de Lima – de l'aire métropolitaine de Barcelone au sein de laquelle une place importante est laissée 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) – mais également de l'association de municipalités Ciudad Sur à Santiago du Chili.

<sup>18</sup> Philippe Gervais-Lambony, Claire Benit-Gbaffou, Jean-Luc Piemay, Alain Musset et Sabine Planel, *La justice spatiale et la ville. Regards du Sud*, Paris, Karthala, 2014.



## 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 contre 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 lieux<sup>19</sup> ».

### LE MODÈLE DE LA MÉTROPOLE INTÉGRÉE ET SES ENJEUX DÉMOCRATIQUES

L'autre modèle, celui de la métropole intégrée, mis en place à Toronto mais également Montréal – où l'autonomie de ses différents arrondissements est forte – montre qu'on ne peut faire l'économie de la décentralisation, afin de répondre aux enjeux de légitimité et de démocratie.

<sup>19</sup> Sadi Melo Moya, maire de El Bosque, discours au 3<sup>e</sup> Congrès du FALP (Canoas – Juin 2013)



Vue de Santiago du Chili (Source : static.t13.cl)

## 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'offrir aux investisseurs un territoire plus vaste et 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 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.

Au final, la fusion 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 inventer<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> 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.



Dans les rues de Toronto  
(Source : filmonselassie.com)

## Montréal

À Montréal, la démarche de fusion a ouvert 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 comprennent l'entretien de la voirie locale, le déneigement, les parcs locaux, 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.

## REDONNER 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 à faire davantage participer les citoyens à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions publiques.

Ces initiatives, initiées par la puissance publique, sont à considérer comme autant de leviers pour répondre à certains enjeux comme le développement d'un sentiment citoyen d'appartenance à la métropole et l'émergence d'une identité métropolitaine partagée et

assumée<sup>21</sup>. 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 technocratiques<sup>22</sup> 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.

### Les enjeux de citoyenneté urbaine : la question des migrants chinois

L'expansion spatiale et démographique des métropoles renouvelle la quête de sentiment d'appartenance et la recherche de création d'une identité collective. La citoyenneté est un enjeu réel pour des habitants 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 celles qui ont longtemps tenu à l'écart les ouvriers, les migrants ruraux, comme à Harare au Zimbabwe<sup>23</sup>.

Le cas le plus emblématique d'un refus de la citoyenneté urbaine, entendu comme forme d'identification politique y compris pour des résidents dépourvus du droit de vote, 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

21 Paul Métro, « 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.

22 Ibid.

23 Philippe Gervais-Lambony, *De Lomé à Harare: le fait citadin : images et pratiques des villes africaines*, KARTHALA Éditions, 1994. ; Elisabeth Dorier-Apprill et Philippe Gervais-Lambony, *Vies citadines*, Paris, Belin, 2007.

sociale<sup>24</sup>. 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 qui ouvre droit à une partie des prestations sociales et aux services publics, sur le lieu de résidence. 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 citadins<sup>25</sup>.

Dans l'optique de dépasser ces contradictions, il convient de ne pas oublier les **initiatives citoyennes qui émergent à côté des dispositifs issus de ladite démocratie participative**, pensés et mis en œuvre par les autorités publiques.

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 sont capables de faire date dans la prise de conscience des capacités des citadins à transformer durablement les territoires urbains.

Ainsi en est-il au Caire des « comités populaires » créés dans le sillage de la révolution de 2011. 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

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

25 Alice Ekman, « La pauvreté dans les villes chinoises : le cas des migrants » CERISCOPE Pauvreté, 2012.

sous forte contrainte d'affaissement du sol, faute de drainage<sup>26</sup>.

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 International, etc. C'est le cas à Caracas, Rio de Janeiro 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.

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.

## 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 publiques<sup>27</sup>. 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

26 Tadamun, « Paving the Streets of Mit 'Uqba », *Tadamun*, 2013.

27 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, .



nécessaire pour prendre part de façon conventionnelle aux processus décisionnels. 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.

En premier lieu, on observe une appropriation extrêmement variée de dispositifs et de procédures qui portent *a priori* le même intitulé<sup>28</sup>. Ils peuvent ainsi être pensés comme des outils de gestion des conflits sociaux autant que comme des instruments de démocratisation de la décision<sup>29</sup>. En outre, ils ne permettent pas souvent la participation des personnes les plus éloignées de la parole publique ; ceci sans compter les cas de clientélisme. De plus, les procédures sont loin de permettre une réelle influence des participants sur la gestion des affaires locales.

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. Toutefois, ces interrogations se posent aujourd'hui bien souvent de la même manière dans les régimes de démocratie dite représentative, alors que la légitimité des élus est remise en cause par le fort abstentionnisme aux élections notamment municipales et en particulier dans les quartiers populaires. Certaines initiatives de démocratie participative permettent d'aller effectivement vers un approfondissement de la démocratie dans les métropoles sachant qu'aller vers une véritable citoyenneté urbaine

28 Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer (dir.), *La démocratie participative inachevée: genèse, adaptations et diffusions*, Gap, Yves Michel, 2010.

29 Loïc Blondiaux, « La délibération, norme de l'action publique contemporaine ? », *Projet*, 2001b, vol. 4, n° 268, p. 81-90.

supposerait déjà d'accorder le droit de vote aux élections locales aux étrangers résidents.

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.

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 citoyens<sup>30</sup>. Au Cap en Afrique du Sud, 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 déchets<sup>31</sup>. Quelques initiatives, comme les conférences municipales de femmes mises en place à Recife au Brésil, montrent toutefois que les dispositifs participatifs peuvent devenir, sous certaines conditions, des espaces de négociation autour de la cause des femmes<sup>32</sup>.

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.

30 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.

31 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, no 4, pp. 874-892.

32 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.

La participation des associations de quartier à la gouvernance métropolitaine : quels défis ? L'exemple des métropoles indiennes<sup>33</sup>

L'exemple des associations de résidents dans les métropoles indiennes permet de mettre en relief les ambiguïtés des processus de démocratie participative.

Au cours des vingt dernières années et faisant suite à la mise en place de dispositifs participatifs, ces associations ont acquis une position 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 souvent élitistes (elles sont le porte-parole d'une « élite surdotée en ressources politiques »), elles 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

33 Stéphanie Tawa Lama-Rewal, « La démocratie locale dans les métropoles indiennes », *Transcontinentales. Sociétés, idéologies, système mondial*, 2007, n° 4, p. 131-144.

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 (BP)

Ils sont souvent évoqués 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, domaine d'ordinaire réservé aux élus.

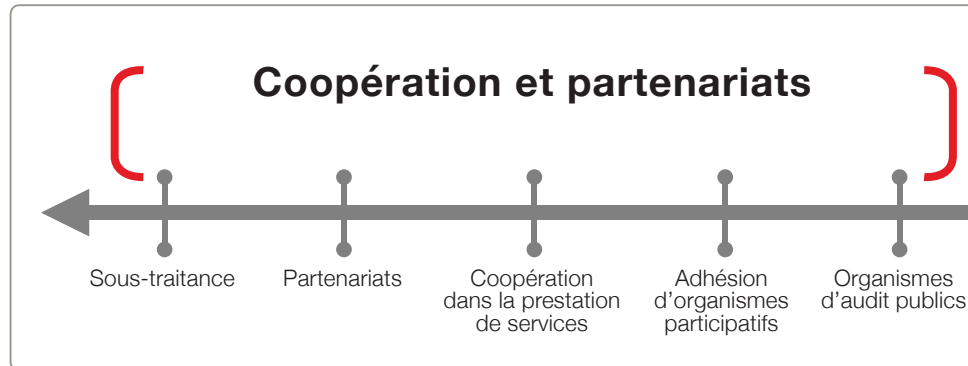
Ce type de dispositif est aujourd'hui largement répandu dans le monde : on recense près de 3000 initiatives. Le modèle de Porto Alegre – ville où il a été mis en place pour la première fois, en 1989 – est ainsi devenue une référence mondiale<sup>34</sup> en matière de redistribution des ressources publiques en faveur de secteurs dans lesquels cela était le plus nécessaire (construction d'écoles, tout-à-l'égout, routes bitumées, etc.). 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 santé<sup>35</sup>.

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

34 Yves Cabannes, « Les budgets participatifs en Amérique latine », *Mouvements*, 2006, vol. 5, n° 47-48, p. 128-138.

35 Héloïse Nez, « Le budget participatif : un outil de justice sociale ? », *Millénaire 3, Modes d'action*, 2014.





Spectre des actions de la société civile par rapport aux autorités publiques<sup>37</sup>

politiques<sup>36</sup> ». Pour agir encore plus sur la capacité d'intervention des citoyens, certains proposent que la part des budgets communaux dévolus à la gestion par les BP augmente substantiellement (par exemple de 5% à 30%).

### La planification 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.

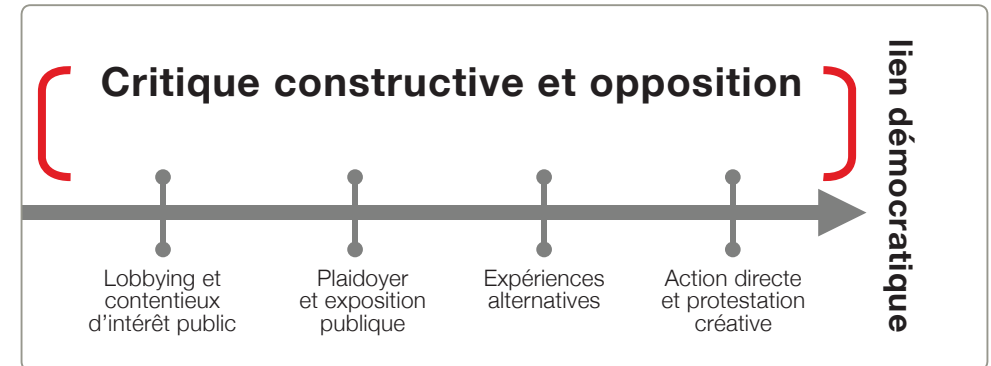
### Démocratie locale et planification au Brésil et à São Paulo

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 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 insurgé »<sup>38</sup>, où la possibilité pour les classes populaires 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.

### 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.

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<sup>39</sup>. 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 mettent en place de vrais outils de documentation et de connaissance des réalités métropolitaines.

À côté du blog égyptien « shadow ministry of housing » qui alimente une grande quantité de connaissances sur le logement non documentées et non diffusées par le

<sup>36</sup> Simon Langellier, « Que reste-t-il de l'expérience pionnière de Porto Alegre ? », *Le Monde diplomatique*, 10/2011

<sup>37</sup> Edgar Pieterse, « Urban Governance and Legislation », in *World Cities Report*, United Nations Human Settlements Programme, 2015, p. 34.

<sup>38</sup> Teresa Caldeira et James Holston, « Participatory urban planning in Brazil », *Urban Studies*, 2014.

<sup>39</sup> 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.

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 (Alternatives Pour des Projets Urbains Ici et à l'International) en Ile-de-France (région parisienne) sur la diversité des formes d'occupation d'immeubles menacés de destruction en lien avec des demandes de collectifs d'habitants.

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* (Politique nationale du logement). 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 régularisation<sup>40</sup>.

Dans l'agglomération milanaise, le *Forum del terzo settore*, structure de représentation politique du tiers secteur (associations,

40 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/territoires/gouvernance*, <http://www.citego.info/?-Populaire-Precaire-Regards-croises-#tabs-2>, consulté le 7 janvier 2016.

coopératives), donne un exemple intéressant de dynamiques de discussions, de négociations et de revendications avec la puissance publique<sup>41</sup>.

À Johannesburg, l'initiative Josi@work valorise la coproduction de services entre municipalités et communautés<sup>42</sup>.

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 métropolitaine<sup>43</sup>

« 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. »

41 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.

42 <http://www.joziatwork.org.za/about/>

43 Références :

- Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville*, Paris, La documentation française, 2013.

- Initiative montréalaise de soutien au développement social local, *Initiative montréalaise de soutien au développement social local. Des quartiers où il fait bon vivre!* Cadre de référence, Montréal, 2015.

- Coalition montréalaise des tables de quartier, *Mémoire déposé à la commission sur le schéma d'aménagement et de développement de Montréal*, Montréal, 2014.



Images d'une table de quartier montréalaise  
(Source : [tablesdequartiermontreal.org](http://tablesdequartiermontreal.org))

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 Montréal<sup>44</sup> et par la Direction de santé publique de l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal.

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 Tables de quartier 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.

44 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.

En outre, la Coalition est intervenue à plusieurs reprises pour faire du Schéma directeur d'aménagement de Montréal un véritable outil de développement social.

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 légitimation<sup>45</sup>.

45 P. Métro, « Avant-propos. Paris 2013. Manifeste rétroactif pour la construction métropolitaine », *op. cit.*

## LES PROCESSUS D'EMPOWERMENT ET LES RÉSEAUX D'HABITANTS

Issu d'influences multiples<sup>46</sup>, 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

<sup>46</sup> Marie-Hélène Bacqué et Carole Biewener, *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, Paris, La Découverte, 2013.

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 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 International<sup>47</sup>.

## 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. Par exemple, en France, le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) organise des cycles permanents de formation à destination des élus de certaines métropoles, sur des problématiques spécifiques (environnement, santé, handicap, etc.).

La formation de personnels municipaux compétents est d'autant plus importante que les contextes urbains sont en forte évolution.

<sup>47</sup> Romain Leclercq, « Vers un « urbanisme critique » ? » Rapport de stage au sein de la Fédération Sénégalaise des Habitants, Institut Français d'Urbanisme, Mame-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, Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Paris-la-Villette.

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. La corruption rentre parmi les éléments de blocage les plus importants et doit faire l'objet de programmes de réformes comme de formation spécifiques pour dépasser ces freins importants à la visée de justice spatiale.

À ce besoin impérieux de formation continue s'ajoute celui de production de savoirs 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. Il est encore trop fréquent que les habitants apprennent par hasard qu'un projet urbain vient les déplacer ou les affecter.

## Rendre les politiques urbaines plus justes

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.

Dans ce cadre, l'objectif est d'aller dans le sens d'une amélioration de la représentation politique des citoyens et d'usagers 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 (c'est à dire la capacité d'agir et de se saisir des opportunités économiques et sociales, 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

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 »<sup>48</sup> sans toutefois recourir au secteur privé dans un premier temps. Les stratégies de développement

<sup>48</sup> 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.



territorial de l'État de l'Haryana, qui entoure le *National Capital Territory* en Inde, le montrent. 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 toujours 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 remunicipalisation de certains services de base (eau, déchets, etc.) peut permettre d'atteindre cet objectif.

### Accès à l'eau et partenariats publics-privés (PPP)<sup>49</sup>

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 subsaharienne, 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.

<sup>49</sup> 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.



Embouteillages à Delhi (Source : A. Deboulet)

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 de revient. 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.

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

### 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 de 100% sur dix ans pour les villes européennes ou sur les deux à trois années précédant les Jeux, comme à Rio de Janeiro. Cette tendance 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<sup>50</sup> destinés à des catégories sociales moyennes à supérieures.

### Propriété et location : un rapport à inverser

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, 35 000 unités de logements subventionnés par l'État ont été « perdues » tandis que les changements relatifs aux régulations locatives mènent à la disparition des loyers dits « régulés<sup>51</sup> ».

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

<sup>50</sup> D. Pinson et M. Rousseau, « Les systèmes métropolitains intégrés - état des lieux et problématiques », *op. cit.*

<sup>51</sup> 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.

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*<sup>52</sup>. Le désengagement massif amène à négliger les investissements nécessaires, y compris dans la plus élémentaire des réhabilitations anti-incendie. C'est dans ce cadre de retrait massif de l'investissement public du logement aidé qu'il faut resituer le drame de l'incendie de la tour Grenfell à North Kensington, Londres en 2017 qui a causé la mort de 80 personnes<sup>53</sup>.

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 ans<sup>54</sup>.

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.

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, lorsque les autorités municipales sont responsables de la production de logements, elles se trouvent prises dans des contradictions : entre standardisation et accessibilité. Et encore faut-il considérer l'existence ou non d'outils de financement pérennes de logement aidé ou social.

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 destinées à garantir le droit à la ville, comme cela a été amplement attesté dans le cas du programme national de construction *Minha Casa, Minha Vida*<sup>55</sup> au Brésil.

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 à la privatisation du logement et à la crise du « logement cher » qui entraînent un renforcement du mal-logement et du non-logement<sup>56</sup>. Une des façons d'agir, encore embryonnaire, serait de circonscrire drastiquement la part de l'industrie financière dans la production de logements<sup>57</sup>.

Et puisque la majorité des habitants dans le monde sont en fait locataires et en particulier dans les quartiers précaires<sup>58</sup>, 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

55 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.

56 Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France. 20e rapport annuel*, 2015.

57 Nations Unies, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard*, op. cit.

58 Voir à ce sujet : Alan Gilbert, « Informalité, immobilier locatif et logement dans les pays du Sud global », in Agnès Deboulet (dir.) *Repenser les quartiers précaires*, Etudes de l'AFD, 2016 et David Satterthwaite, « Trouver une place en ville : un réexamen des sous-marchés du logement pour les personnes à faible revenu », in Agnès Deboulet (dir.) *Repenser les quartiers précaires*, Etudes de l'AFD, 2016



Transports légers : différentes version du Tuktuk à Delhi  
(Source : A. Deboulet)

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 formes<sup>59</sup>.

## 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

59 Voir à ce sujet : Marie Huchzermeyer 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.



et du droit à la ville et à la polycentralité. Actuellement, on constate un accès différencié des individus à la mobilité qui contribue à renforcer ou créer des écarts entre individus et groupes sociaux<sup>60</sup>. 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 de transport existants »<sup>61</sup>. 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.

Dans une autre perspective, des politiques de réduction des coûts ont été conduites par certains gouvernements locaux ou gouvernements centraux qui permettent la prise en charge d'une partie des déplacements par les employeurs. 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* »<sup>62</sup> 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 modèle<sup>63</sup>. Cette dynamique ne va pas dans le sens de la reconnaissance des différents groupes sociaux dans la métropole.

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 gestation<sup>64</sup> 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 Shanghai<sup>65</sup>. 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 de la marche à pied qui reste encore le mode dominant dans certaines villes, ni sur le rôle des transports collectifs artisanaux. On compte parmi eux les minibus et taxis collectifs à Alger et Beyrouth, ou encore Casablanca, Tel Aviv, Le Caire et Istanbul<sup>66</sup>. 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 privilégier les investissements sur les autoroutes urbaines, radiales ou périphériques et de dépasser, ceci n'est pas une gageure, un système de déplacement centré sur la mobilité automobile.

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 possible l'ensemble des enjeux présents sur les territoires des aires métropolitaines.

## 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

60 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.

61 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.*

62 Ou désajustement entre lieu de résidence des personnes à faibles revenus et localisation des pôles d'emplois (source Wikipédia)

63 M.-H. Bacqué et S. Fol, « L'inégalité face à la mobilité : du constat à l'injonction », *op. cit.*

64 Xavier Godard, « L'évolution des systèmes de transport des villes méditerranéennes face à la métropolisation », *REM. Revue de l'économie méditerranéenne*, 2005, vol. 53, n° 209-10, p. 99-114.

65 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.

66 X. Godard, « L'évolution des systèmes de transport des villes méditerranéennes face à la métropolisation », *op. cit.*



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 :

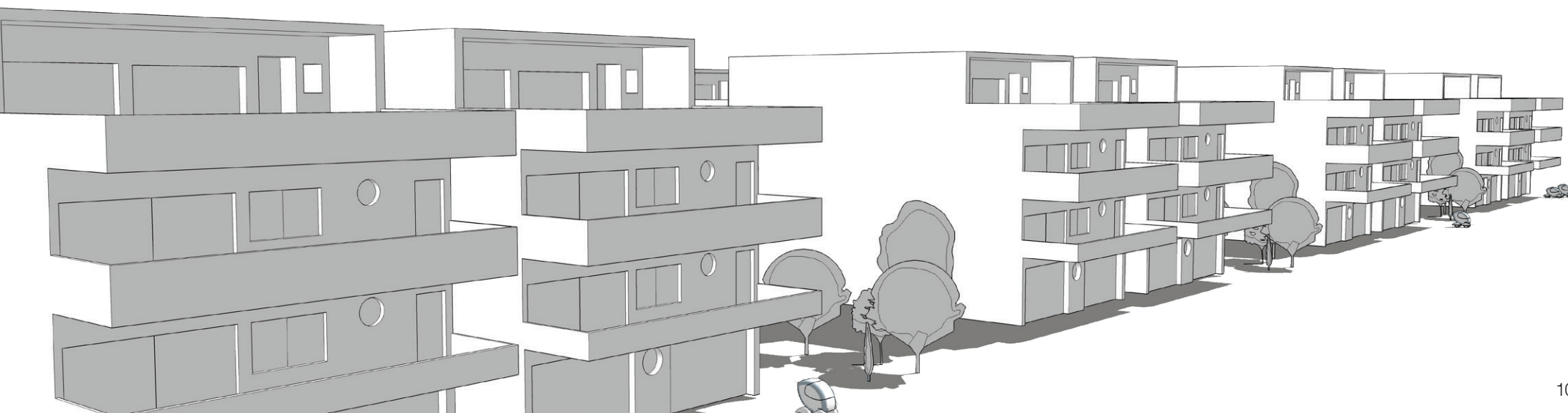
- de préserver un habitat digne, du fait des projets de restructuration urbaine, de relogement en dehors du secteur ou de recasement d'où les résistances des habitants dans de nombreux cas documentés, à Rabat-Salé comme à Rio de Janeiro ;
- de se reloger à l'endroit de son choix du fait des opportunités foncières;
- de maintenir les tissus sociaux et liens économiques nécessaires à la survie matérielle et au bien-être moral en ville<sup>67</sup>.

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, Karachi<sup>68</sup>.

67 Françoise Navez-Bouchanine, *Effets sociaux des politiques urbaines. L'entre-deux des politiques institutionnelles et des dynamiques sociales*, Rabat, Paris; Tours, Karthala, 2012.

68 A Beyrouth : Agnès Deboulet et Mona Fawaz, « Contesting the legitimacy of urban restructuring and highway's in Beirut's irregular settlements », in N. Libertun de Duren et Davis D. (dir.) *Cities and sovereignty: Identity politics in urban spaces*, 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.

Mais, en général, dans les pays où sont mises en place des politiques d'accompagnement social du déplacement ou du relogement, celles-ci ne 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.



## Index des métropoles et agglomérations citées dans le texte

|                                                |                                                  |                                                          |
|------------------------------------------------|--------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| Abidjan 67                                     | Erevan 26                                        | New York 22, 38, 56, 73, 98, 99                          |
| Abu Dhabi 58                                   | Fribourg 48                                      | Nairobi 32                                               |
| Accra 60, 94                                   | Genève 50                                        | Naples 62                                                |
| Ahmadabad 22                                   | Guayaquil 50                                     | Niamey 60                                                |
| Alger 22, 101                                  | Hambourg 32                                      | Nouakchott 72                                            |
| Amman 48, 68, 69                               | Hangzhou 50                                      | Nouvelle-Orléans (La) 70                                 |
| Amsterdam 24, 26, 39, 58                       | Hanoï 50                                         | Oslo 48                                                  |
| Atlanta 70                                     | Harare 86                                        | Ottawa 56                                                |
| Bamako 27,                                     | Haye (La) 24                                     | Ouagadougou 27, 54, 60, 72, 97                           |
| Bangalore 26, 28                               | Hyderabad 36                                     | Paris 17, 22, 24, 27, 35, 37, 36, 41, 46, 47, 53, 83, 92 |
| Bangkok 36                                     | Istanbul 12, 27, 31, 33, 36, 39, 61, 66, 94, 101 | Porto Alegre 89                                          |
| Barcelone 25, 27, 31, 32, 83, 88               | Jakarta 61                                       | Pune 22, 47                                              |
| Berlin 28, 56                                  | Jeddah 28                                        | Quito 27, 64                                             |
| Beyrouth 101, 102                              | Johannesburg 32, 38, 39, 48, 53, 80, 81, 92      | Rabat 29, 33, 102                                        |
| Bilbao 26                                      | Karachi 39, 102                                  | Randstad 24, 37                                          |
| Bogota 47, 48, 100                             | Khoulina 61                                      | Recife 88                                                |
| Buenos Aires 50, 71                            | Lagos 31, 32, 33                                 | Rio de Janeiro 27, 37, 66, 82, 94, 98, 102               |
| Brasilia 50                                    | Las Vegas 28                                     | Rome 66                                                  |
| Bruxelles 23, 73, 81                           | Londres 22, 23, 24, 25, 27, 36, 39, 70, 98       | Rosario 39, 51                                           |
| Caire (Le) 22, 27, 32, 37, 54, 68, 69, 87, 101 | Los Angeles 56                                   | Rotterdam 24                                             |
| Cap 32, 88                                     | Luanda 31                                        | Salé 102                                                 |
| Caracas 87, 92                                 | Leeds 47, 70                                     | Sao Paulo 10, 27, 37, 39, 41, 55, 79, 90                 |
| Casablanca 33, 71, 101                         | Lima 39, 55, 74, 75, 83, 101                     | Santiago du Chili 25, 83, 84                             |
| Chennai 36                                     | Macao 28                                         | Shanghai 10, 25, 28, 32, 47, 82, 101                     |
| Chicago 70                                     | Madrid 31, 87, 97                                | Singapour 22                                             |
| Cleveland 39, 41                               | Manchester 88                                    | San Francisco 13, 34, 47, 51                             |
| Copenhague 47, 48                              | Marrakech 35                                     | Taipei 24, 47                                            |
| Curitiba 48, 59                                | Marseille 92                                     | Téhéran 36, 102                                          |
| Dacca 11, 13                                   | Medellin 19, 50, 65                              | Tel-Aviv 12, 101                                         |
| Dakar 60, 94                                   | Metz 35                                          | Tokyo 10, 47                                             |
| Damas 69                                       | Mexico 10, 17, 19, 48, 53, 74, 75                | Toronto 84, 85                                           |
| Delhi 10, 36, 71                               | Milan 41, 92                                     | Tunis 33, 54                                             |
| Détroit 51                                     | Montréal 43, 47, 84, 85, 92, 93                  | Valence 31                                               |
| Doha 28                                        | Mumbai 10, 22, 27, 31, 32, 36, 69, 75, 81, 82    | Yaoundé 72                                               |
| Douala 50                                      |                                                  |                                                          |
| Dubai 28, 29                                   |                                                  |                                                          |

## Table des illustrations

|                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fig. 1. La croissance urbaine par heure de quelques métropoles (Source : VisualCapitalist.com, 2015) 11                                                                                                                       | Fig. 11. Poubelles de San Francisco (Source : Sfpublishworks.org) 51                                                                                                       | Fig. 21. Les principes de la Charte de Medellin (Source : Instituto Social de Vivienda y Hábitat Alcaldía de Medellín, 2014) 65 |
| Fig. 2. Affiches pour les Jeux Olympiques de 2024, Saint Denis (Source : A. Deboulet) 23                                                                                                                                      | Fig. 12. Le programme d'agriculture urbaine (PAU) à Rosario, un exemple de développement durable (Source : Urban Agriculture Programme Rosario) 52                         | Fig. 22. Démolition du quartier de Kathpuli Colony (2700 ménages) à Delhi (source: Shankare Gowda, 2017) 71                     |
| Fig. 3. Nouvelles villes (ou pôles de croissance) et date de création dans la Randstad (Source : Stead & Meijers, 2015) 25                                                                                                    | Fig. 13. Les huit villes nouvelles, représentant les 2/3 de la surface bâtie du Grand Caire (Source : David Sims, Egypt's Desert Dreams, Development or Disaster, 2015) 55 | Fig. 23. Ce qu'est le Community Land Trust (Source: parkdalecommunityeconomies.files.wordpress.com) 74                          |
| Fig. 4. Publicité pour un quartier fermé de ville nouvelle, le Caire (Source : A. Deboulet) 29                                                                                                                                | Fig. 14. La géographie des inégalités à San Francisco (Source : projects.scpr.org) 57                                                                                      | Fig. 24. Quartier d'auto-promotion, Ville de Pikine, métropole de Dakar (Source : A. Deboulet) 75                               |
| Fig. 5. Vue de Ciutat Meridiana, dans la Banlieue de Barcelone (Pinterest.com) 30                                                                                                                                             | Fig. 15. Impact d'une montée des eaux d'un mètre sur la ville d'Alexandrie : toute la plaine et le périurbain sont sous l'eau (Source : flood.firetree.net) 59             | Fig. 25. Vue de Sao Paulo (Source: haikudeck.com) 79                                                                            |
| Fig. 6. 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 : S. Lehman-Frisch & ABAG, 2015) 34 | Fig. 16. Conséquence des inondations à Guediawaye situé au Nord de la région de Dakar (Source : Urbamonde) 60                                                              | Fig. 26. Skyline de Johannesburg (Source: samsterwasi.files.wordpress.com) 80                                                   |
| Fig. 7. Marché aux puces, dans le secteur Euroméditerranée à Marseille : des activités à préserver (source : A. Deboulet) 40                                                                                                  | Fig. 17. Jeunes garçons ramassant des déchets dans le quartier de Kampung Melayu, Commune de Jakarta, après les inondations de janvier 2013 (Source : Espazium.ch) 61      | Fig. 27. Vue de la gare de train de Mumbai (Source: http://globalnation.inquirer.net/) 82                                       |
| Fig. 8. Les autoroutes cyclables de Copenhague (Source: Carfree.fr) 48                                                                                                                                                        | Fig. 18. Vue du « triangle de la mort », où les cancers sont plus importants que la moyenne nationale, proche de Naples (Source : www.ulyces.co) 62                        | Fig. 28. Vue de Santiago du Chili (Source : static.t13.cl) 84                                                                   |
| Fig. 9. La répartition des modes de déplacement à Fribourg (Source : Ville de Fribourg) 49                                                                                                                                    | Fig. 19. Tableau illustrant le Buen Vivir (Source : otra-educacion.blogspot.fr) 63                                                                                         | Fig. 29. Dans les rues de Toronto (Source : filmsonelassie.com) 85                                                              |
| Fig. 10. Dessin au sol dans une station de métro de Buenos Aires rappelant qu'il est possible gratuitement d'utiliser le wifi (Source : Delmas & Zuliani, Urbanistes du Monde, 2016) 50                                       | Fig. 20. Couverture du plan de développement local de Quito 64                                                                                                             | Fig. 30. Spectre des actions de la société civile par rapport aux autorités publiques 90                                        |
|                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                            | Fig. 31. Images d'une table de quartier montréalaise (Source : tablesdequartiermontreal.org) 93                                 |
|                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                            | Fig. 32. Embouteillages à Delhi (Source : A. Deboulet) 96                                                                       |
|                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                            | Fig. 33. Transports légers : différentes version du Tuktuk à Delhi (Source : A. Deboulet) 99                                    |

## 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.

Christophe Aguiton et Hélène Cabioc'h, « Quand la justice climatique remet en cause la modernité occidentale », *Mouvements*, 2010, n° 63, p. 64-70.

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.

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 xix<sup>e</sup> siècle*, Chairecoop, 2014, p. 30-54.

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.

Jean-Philippe Attard, « Un logement foncièrement solidaire : le modèle des community land trusts », *Mouvements*, 2013, vol. 74, n° 2, p. 143-153.

Marie-Hélène Bacqué 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 Bacqué et Mohamed Mechmache, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville*, Paris, La documentation française, 2013.

Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer (dir.), *La démocratie participative inachevée: genèse, adaptations et diffusions*, Gap, Yves Michel, 2010.

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.

Augusto Barrera, « Proceso de urbanización y derecho a la ciudad: insumos para la discusión de los desafíos en la construcción de la

Agenda Urbana mundial », *CITE-FLACSO Ecuador*, 2016.

Pierre-Anaud Barthel, « L'exportation au Maroc de la « ville durable » à la française », *Métropolitiques*, 2014.

Pierre-Anaud 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-Anaud Barthel, « Relire le Grand Caire au miroir de la densité », *Confluences Méditerranée*, 2010, vol. 75, n° 4, p. 121-135.

Pierre-Anaud 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-Anaud Barthel, Valérie Clerc et Pascale Philibert, « La "ville durable" précipitée dans le monde arabe : essai d'analyse généalogique et critique », *Environnement Urbain*, 2013, vol. 7, p. 16-30.

Pierre-Anaud 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 Piernay, 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-Anaud 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.

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 nouveau 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.

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.

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 », *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](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 Traffic Congestion », *CityLab*, 2015.

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.

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.

Conseil mondial de CGLU, *Charte-Agenda Mondial des droits de l'Homme dans la cité*, 2011.

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 montréalaise 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 développement de l'Organisation des Nations unies, *Rapport Brundtland. Notre avenir à tous*, 1987.
- Cop 21, « 21 Solutions to Protect Our Shared Planet », 2015.
- Alessandro Coppola, « A Cleveland model? », *Métropoles*, 2014, n° 15.
- Colin Crouch et Patrick Galès (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 », *Ideas4development.org*, 2015.
- 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 xxe siècle*, Chairecoop, 2014, p. 133-146.
- Agnès Deboulet (dir.) *Repenser les quartiers précaires*, Etudes de l'AFD, 2016.
- Agnès Deboulet, « Villes globales convoitées et inégalités », *Idees 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 Lelévrier, *Rénovations urbaines en Europe*, Rennes, PUR, 2014.
- Philippe Lavigne Delville, « La réforme foncière rurale au Bénin », *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.
- 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.
- Emilie Doré, Domingo Tita Sihuy Maravi et Alicia Huamantínco, « Divisions sociales dans la périphérie de Lima : entre ségrégation et partage des espaces », in Jean-Louis Chaléard (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 », *CERISCOPE Pauvreté*, 2012.
- 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.
- Philippe Estèbe, « *Entretien avec...* », *La tribune des petites villes*, N°206, 2017.
- Susan S. Fainstein, « Justice spatiale et aménagement urbain », *JSSJ*, 2009, n° 1.
- Ivonne Farah et Luciano Vasapollo (dir.), *Vivre 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.
- 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 Folléas, « Les coopératives de logements en Uruguay », *Métropolitiques*, 2015.
- Sylvie FOL and 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.
- Carl GAGNE, Stéphane RIOU and Jacques-François THISSE, « Are compact cities environmentally friendly? », *Journal of Urban Economics*, 2012, vol. 72, no 2-3, pp. 123-136.
- Patrick Galès (Le), « Gouvernance », in *Dictionnaire des politiques publiques*, 3e édition actualisée et augmentée., Presses de Sciences Po, 2010, p. 299-308.
- Philippe Gervais-Lambony, *De Lomé à Harare: le fait citadin : images et pratiques des villes africaines*, KARTHALA Editions, 1994.
- Philippe Gervais-Lambony, Claire Benit-Gbaffou, Jean-Luc Piermay, Alain Musset et Sabine Paniel, *La justice spatiale et la ville. Regards du Sud*, Paris, Karthala, 2014.
- Cynthia Ghorra-Gobin, « De la métropolisation : un nouveau paradigme ? », *Quaterni. Communication, technologies, pouvoir*, 2010, n° 73, p. 25-33.
- Alan Gilbert, « Informalité, immobilier locatif et logement dans les pays du Sud global », in Agnès Deboulet (dir.) *Repenser les quartiers précaires*, Etudes de l'AFD, 2016.
- 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.
- Muriel Girard, « Ce que nous apprend le patrimoine de l'État et de la société turque : vue d'ensemble sur ce numéro double », *European Journal of Turkish Studies*, 2014, no 19.
- Muriel Girard, *Recomposition du monde artisanal et mutations*

urbaines au regard des mises en patrimoine et en tourisme au Maghreb et au Moyen-Orient (Fès, Istanbul, Alep), Thèse de Doctorat, 2010.

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.

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 and Xiao ZHAO, « Accelerating Low-Carbon Development in the World's Cities », the New Climate Economy, 2015

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

Habitat International Coalition, *Ciudades para tod@s*. Por el derecho a la ciudad, experiencias y propuestas, 2011

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, *Le capitalisme contre le droit à la ville*, 2011

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

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 montréalaise de soutien au développement 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.

Bernard Jouve, « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenenneté », *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 Lebuhr 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.

Hind Khedira et Jérémie Molho, Synthèse des travaux, Projet « Villes Intelligentes », *Urbanistes du Monde*, 2016

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<sup>e</sup> 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.

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.

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 Lefèvre, « Les défis de la gouvernance », Paris, Mairie de Paris, 2012.

Sonia Lehman-Frisch, « San Francisco, métropole inégale », *La vie des idées*, 2015.

Henri Lefebvre, *Le Droit à la Ville*, 1967

Le nouvel observateur, « le marché immobilier africain en plein essor », 20 février 2013. Lien : <http://tempsreel.nouvelobs.com/immobilier/monde/20130219.OBS9358/le-marche-immobilier-africain-en-plein-essor.html>

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.

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 21<sup>e</sup> siècle. », *Espaces Temps. net*, 2013.

Dominique LORRAIN, « La main discrète », *Revue française de science politique*, 2011, vol. 61, no 6, pp. 1097-1122.

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.

Brigitte Mazière, « 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.

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 Méo, « 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 Métro, « 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.

Ville de Mexico, *Déclaration des Gouvernements Locaux pour le Droit à la Ville*, 2015

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, no 4, pp. 874-892. 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.

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*, Forum Vies Mobiles, 2012.

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.

Nations Unies, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard*, AV HRC/34/51, 18 janvier 2017.

Jules Naudet, « La portée contestataire des études postcoloniales. Entretien avec Jacques Pouchepadass », *La vie des idées*, 2011.

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.

Héloïse Nez, « Le budget participatif : un outil de justice sociale ? », *Millénaire 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.

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

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

Organisation de coopération et de développement économiques, *Mieux vivre dans la ville : le rôle de la gouvernance métropolitaine*, Éditions OCDE, 2002.

Organisation des Nations-Unies, Conseil des droits de l'homme, Promotion et protection de tous les droits de l'homme, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement, 2017, 35ème session.

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.

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 Ashraf et Rumana Asad, « Climate Change Impact and Adaptation in Urban Informal Settlements in Khulna: A Built Environmental Perspective », *ClimbUrb International Workshop*, on Living in Low-income Urban Settlements in an Era of Climate Change: Processes, Practices, Policies, and Politics, 9-10, 2013, The University of Manchester.

Jean-François Pérouse, « Istanbul, entre Paris et Dubaï : mise en conformité « internationale », nettoyage et résistances », in Isabelle Berry-Chikhaoui, Agnès Deboulet et Laurence Rouleau-Berger (dir.), *Villes internationales. Entre tensions et réactions des habitants*, Paris, La Découverte, 2007, p. 31-62.

Jean-Luc 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.

Thomas Piketty, *Le capital au xx<sup>e</sup> 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, pp. 28-58.

Guillaume Poirat, « 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 - citésterritoiresgouvernance*, <http://www.citego.info/?-Populaire-Precaire-Regards-croises-#tabs-2>, consulté le 7 janvier 2016.

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

Aurélien Quentin, « La politique du logement en Équateur : de la bonne gouvernance au Buen Vivir, un tournant postnéolibéral ? », *Cahier des Amériques Latines*, p. 53-73

United Nations, *The New Urban Agenda*, Quito, 2016

United Nations Human Settlements Programme, *Leveraging Density: Urban Patterns for a Green Economy*, Nairobi, United Nations Human Settlements Programme, 2012.

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

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro et Ana Lúcia Brito, « 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'Œil d'Or, 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 Renard, « Fabrication et usage des écoquartiers français. Éléments 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.

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

Sylvie Ritmanic, « A la recherche de la métropole solidaire. Contribution pour Habitat III », 2015.

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.

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*.

Saint-Denis et Aubervilliers, *Déclaration de la première rencontre mondiale des pouvoirs locaux pour le droit à la ville*, 2012

Saskia Sassen, *Expulsions. Brutalité et complexité dans l'économie globale*, Paris, Editions Gallimard, 2016.

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<sup>e</sup> éd., Princeton, N.J., Princeton University Press, 2001.

David Satterthwaite, « Trouver une place en ville : un réexamen des sous-marchés du logement pour les personnes à faible revenu », in Agnès Deboulet (dir.) *Repenser les quartiers précaires*, Etudes de l'AFD, 2016.

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.

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 » », *Déviante 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.

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.

David Sims, *Understanding Cairo: The Logic of a City Out of Control*, Le Caire, The American University in Cairo Press, 2012.

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

Sylvain Souchaud et Marie-France Prévôt-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.

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 Kuhlicke 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 Mit 'Uqba », *Tadamun*, 2013.

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-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 Rachmuhl, « 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.

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, *Integrating Climate Change into City Development Strategies (CDS)*, 2015.

United Nations Human Settlements Programme, « Background paper », 2014.

Gilles Van Hamme et Mathieu Van Crielingen, « 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.

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

Pierre Veltz et Sandra Moatti, « L'industrie est dans les métropoles ! », *L'économie politique*, 2015, vol. 68, n° 4, p. 7-19.

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.

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, « 'This Place Is Post-Something' – London's Housing In The Wake Of The Grenfell Tower Fire », *City*, 2017.

Paul Watt, « Housing stock transfers, régénération and state led gentrification in London », *Urban Policy and research*, 2009, p. 229-242.

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 Chaléard (dir.), *Métropoles aux Suds. Le défi des périphéries ?*, Paris, Karthala, 2014, p. 385-396. 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.



