

Vers des villes essentiellement conçues pour répondre aux exigences du marché?

Werner Heinz
Genterstrasse 13-15
D - 5000 Köln 1
Allemagne

1. Introduction

Ce rapport se fonde sur une étude - récemment achevée par l'Institut allemand des Etudes urbaines - qui traite du thème "le développement urbain dans des situations nouvelles" sous un angle particulier.¹

Les déclarations qui y sont faites sur le développement à venir des villes (allemandes) ne sont pas le résultat d'une analyse abstraite des orientations de développement social et économique; elles proviennent au contraire de l'analyse des idées, des besoins et des objectifs stratégiques des forces sociales concernées qui façonnent dans une large mesure les structures et l'aspect des paysages urbains. Ces forces, ce sont les spécialistes au plan national et les décideurs du secteur politique et économique mais aussi ceux de l'administration.

Deux hypothèses émergent de l'étude. Les villes sont des lieux où, en général, des évolutions et des tendances importantes au plan national et international se concrétisent. Cependant, les décisions concernant ces évolutions - et c'est la deuxième hypothèse - sont moins souvent guidées par des données et des prévisions irréfutables que par des perceptions et évaluations individuelles.

Parmi les questions cruciales auxquelles l'étude a cherché réponse, on relèvera: quels sont les facteurs-clé de la poursuite du développement urbain? Quelles sont les demandes et les stratégies applicables en milieu urbain que l'on déduit de ces facteurs? Quelles conséquences pense-t-on que cela aura sur la poursuite du développement des villes et de l'espace urbain?

2. Les principaux facteurs qui influencent le développement urbain

Lorsqu'on évalue les éléments qui conditionnent le développement urbain à venir - malgré bien des différences sur certains points de détail - les aspects et processus économiques viennent clairement en premier. Il s'agit des changements profonds de portée internationale qui vont de changements fondamentaux du marché mondial et de la division croissante, à l'échelle de la planète, du travail et de la production, aux processus majeurs de concentration et de restructuration des activités. Ils concernent aussi la tertiarisation accrue et la mise en œuvre de nouvelles technologies qui facilitent et accélèrent le processus de restructuration économique. Ces processus et ces changements proviennent d'un mouvement mondial de modernisation qui vise à améliorer et

¹ Les résultats de cette étude ont été publiés en mai 1990: Werner Heinz, Stadtentwicklung und Strukturwandel (Stuttgart 1990).

renforcer l'efficacité actuelle des conditions de production et des investissements de capitaux.

Cette dynamique générale du développement économique - qui va encore vraisemblablement s'accélérer du fait de l'entrée en vigueur du Marché Commun en Europe et de l'accroissement des ventes et des possibilités d'investissements en Europe de l'Est - touche toutes les villes (allemandes) même s'il y a des différences dans l'intensité et la forme du phénomène.

L'issue de cette évolution n'est certainement pas figée. Les possibilités envisagées vont de l'intensification accrue des disparités locales et régionales déjà existantes d'un côté, à des changements importants dans la hiérarchie actuelle des villes de l'autre.

On peut donner comme exemple l'internationalisation croissante du marché des biens et services et du marché de l'emploi. Les effets directs et indirects en sont sensibles dans bien des villes. Mais, en fonction du site, de la structure et de la taille de chaque ville, ces effets sont perçus de façons différentes: réduction de la production et perte de l'influence locale d'une part, occasions de changements, d'augmentation des investissements et accroissement de l'influence locale d'autre part.

En raison de la séparation dans l'espace des processus de production des fonctions de management et de commande, liés à la tendance à l'internationalisation de la production, les villes qui ont des industries minières ou des constructions navales subissent des changements. Ils sont à la merci des décisions externes de groupes de sociétés multinationales. Par ailleurs, dans des villes comme Francfort les conséquences positives de la tendance à l'internationalisation prédominent: densité accrue d'organismes et de bureaux nationaux et internationaux importants, extension et expansion des activités financières et des foires commerciales, essor du rôle international de l'aéroport de Francfort, etc.

Dans les villes allemandes, l'élément que l'on considère comme prépondérant pour l'avenir du développement urbain est la tertiarisation accrue. La proportion des habitants de vieux "länder de la RFA", comme on les appelle, qui sont employés dans le secteur des services ne cesse d'augmenter et a dépassé le seuil des 50% dès 1987. L'étendue réelle de cette évolution est manifeste lorsqu'on quitte le domaine des évaluations sectorielles pour examiner les activités réellement exercées. Sous cet angle, il apparaît sans équivoque qu'au moins 70% de tous les salariés, qui sont assujettis à l'assurance nationale obligatoire, entrent dans l'univers des services au sens large du terme.

En dépit du grand nombre de gens qui travaillent dans le secteur des services, les villes se voient déconseiller - en particulier par les représentants de l'économie - de miser exclusivement sur le secteur des services. C'est en particulier à cause des multiples relations structurelles et fonctionnelles qui existent entre le secteur productif et les services. C'est également à cause de l'orientation très forte de l'économie allemande vers l'exportation qu'il existe un obstacle majeur pour une dé-industrialisation générale. En 1988, avec un volume d'exportations de U.S. \$ 323 milliards, la RFA était le premier exportateur mondial: 26,8% de la totalité de la production économique de la RFA a été affectée à l'exportation.

On prévoit également des conséquences profondes sur le développement urbain dans la mesure où les restructurations industrielles se sont accélérées dans le même temps. Ce processus consiste en changements et évolutions simultanés et souvent contradictoires dans le secteur industriel dont on parle souvent en utilisant les termes de re-

industrialisation ou de néo-industrialisation. Les conséquences de ce processus varient d'une ville allemande à l'autre; mais dans l'ensemble, en dépit des réserves actuelles, on s'attend à ce qu'elles soient positives.

L'internationalisation, la tertiarisation, la restructuration du secteur industriel et la mise en œuvre des nouvelles technologies restructurent également les marchés locaux de l'emploi.

Des mutations profondes dans les technologies de production, avec l'usage de la micro-électronique, provoquent une "flexibilisation de la main d'œuvre". Cela apparaît clairement dans de nouvelles formes de partage des postes, de nouvelles formes de connexion spatiale et temporelle entre les êtres humains et les machines: un nombre croissant de couples qui ont des horaires de travail différents ou même travaillent dans des villes différentes, forcés de pratiquer "l'amour à distance", et des stratifications entièrement nouvelles du personnel en termes de qualification et d'organisation du travail font aujourd'hui leur apparition. Il est fréquent qu'il y ait un excédent élevé et stable de personnes non-qualifiées ou "mal-qualifiées" qui se trouvent confrontées à une demande de qualifications précises auxquelles elles ne peuvent répondre.

Les changements économiques et la modification du marché - c'est ce qui ressort des recherches menées au cours de l'enquête - sont une source d'intensification de la concurrence entre les villes et entre les régions. Dans ce contexte un fait important est que de plus en plus le poids des facteurs liés à la situation géographique diminue au profit de celui des facteurs liés à la société. En raison de cette évolution, de nombreuses villes entrent en compétition pour obtenir de nouvelles implantations industrielles ou commerciales et de nouveaux investisseurs. L'internationalisation croissante fait que, dans le même temps, les réseaux des relations de concurrence locale deviennent de plus en plus complexes: dans nombre de villes, les relations internationales, européennes nationales et régionales interviennent simultanément. Par exemple, une ville peut être en compétition avec la région qui l'entoure pour le secteur de la vente au détail, avec d'autres villes allemandes pour des activités culturelles et enfin avec quelques villes étrangères pour des productions spécialisées du secteur industriel ou du secteur des services.

3. Les objectifs et les stratégies des politiques de développement urbain local

Cette pression concurrentielle généralisée qui va croissant amène les villes allemandes à créer sans cesse de nouveaux efforts d'adaptation et de restructuration. En raison des spécificités structurelles et des possibilités d'action propres à chaque ville, ces efforts donnent des résultats qui diffèrent d'une ville à l'autre. Mais, de plus en plus, ils sont axés sur des objectifs identiques ou similaires comme "le renforcement de la capacité concurrentielle locale" et "l'amélioration des perspectives d'implantation qu'offre le site".

Les stratégies de réalisation de ces objectifs sont centrées sur l'extension et l'amélioration des atouts d'implantation "hard" et "soft", comme on les appelle. Plus précisément, de bonnes conditions de circulation et un bon réseau routier, un nombre suffisant de sites industriels et un pool de main d'œuvre qualifiée entrent dans les priorités et constituent, pense-t-on, le fondement incontournable du développement urbain et du développement économique des villes.

La réorganisation des plans de circulation routière tant locale que de transit constituent l'un des facteurs d'implantation "hard". Les stratégies de planification, par exemple la réduction et la concentration de réseaux ferrés, la mise en place de trains à grande vitesse, tout comme l'intensification du trafic aérien pour renforcer et améliorer l'attrait de la position de la RFA au sein du Marché Commun - amènent les villes à espérer des conséquences à long terme. Dans les cas où elles y sont intégrées, on s'attend à des effets positifs, dans le cas où elles en sont exclues, on prévoit des conséquences négatives.

Par conséquent, pour la plupart des villes et des municipalités, le raccordement aux nouveaux réseaux ferroviaires et aériens est une priorité absolue. Les besoins les plus souvent exprimés concernent l'amélioration des dessertes des trains de grandes lignes ou l'extension des aéroports régionaux: l'objectif reste en général le même, être mieux relié au nœud de transports de Francfort et par là aux marchés internationaux.

Les changements dans le trafic de fret ferroviaire revêtent une importance toute particulière pour le développement urbain. Les gares de fret au centre des villes sont fermées et transférées à la périphérie. Il arrive donc souvent ainsi que de vastes terrains au cœur des villes soient disponibles pour d'autres usages, ce qui façonne le paysage urbain (un exemple en est le "Media-Park" de Cologne).

Un nombre suffisant de sites industriels répondant aux normes les plus modernes est également jugé très important pour le développement spatial des villes. Ceci étant dit, les décisions d'implantation des investisseurs privés sont de moins en moins motivées, à l'heure actuelle, par des éléments aussi largement présents partout que des connections aux systèmes de transport, l'existence de zones à usage industriel ou la présence d'ouvriers ou d'employés qualifiés. Aujourd'hui on donne davantage d'importance à des facteurs de positionnement des sites urbains que l'on qualifie de "soft" comme l'image, l'atmosphère, l'aspect de la ville et son attrait en tant que cité.

Les facteurs "soft" varient considérablement d'ampleur selon les particularités structurelles et financières de chaque ville. Ces facteurs recouvrent des actions dans des domaines comme la restriction de la circulation automobile ou l'augmentation de la quantité des espaces verts, la rénovation et l'embellissement des centre-villes, la protection et la préservation des monuments historiques, mais aussi la redécouverte des plans d'eau et jardins des villes entreprise récemment selon le modèle anglo-américain (les villes se rapprochent à nouveau de leur fleuve).

L'objectif "d'amélioration des facteurs 'soft' de qualité du site" est également recherché en soutenant ou en construisant de nouveaux complexes d'enseignement, de sport ou de loisirs à l'architecture le plus souvent étonnante, ainsi que de grands projets culturels comme la construction de nouveaux musées et opéras ou en organisant toute une série d'expositions, de festivals et de célébrations liées aux commémorations des événements des villes.

En outre, dans nombre de villes, les utilisations des espaces sont réorganisées autour d'un nouveau concept, celui des parcs: par exemple, les parcs technologiques, les parcs industriels, les parcs scientifiques ou les parcs culturels.

Outre ces "éléments de mise en valeur des atouts locaux", les villes qui disposent d'un patrimoine historique, touristique ou naturel s'attachent à développer le tourisme local ainsi que les centres de congrès et de conférences. En termes de développement urbain, cela entraîne un rapide essor de l'industrie hôtelière, la construction de nouveaux centres de conférences et de palais des congrès ou de salles de réunion dans de

nouveaux hôtels, sans oublier des efforts importants pour améliorer les ressources gastronomiques locales.

Lorsqu'il s'agit d'améliorer l'image locale d'une ville, le point de départ est en général le centre-ville et sa périphérie immédiate. Ces zones sont considérées comme les cartes maîtresses des villes: c'est ce que voient d'abord et souvent exclusivement les visiteurs de passage. L'image et l'identité des villes sont donc souvent confondues avec l'aspect et la forme de ces parties de l'espace urbain.

Pour ce qui est de l'objectif de "renforcement de la compétitivité locale", dans la plupart des stratégies mentionnées ci-dessus on recherche avant tout à agir sur l'extérieur. On s'adresse aux investisseurs étrangers, aux touristes et aux visiteurs. La population locale et ses besoins sont de plus en plus relégués à l'arrière plan: les habitants font de plus en plus figure de simples auxiliaires.

Pour accompagner et soutenir ces activités de développement, bien des villes allemandes adoptent les stratégies et les méthodes du secteur privé. Il n'est donc pas étonnant que, dans un nombre croissant de villes, les campagnes de relations publiques et de publicité ainsi que les stratégies de marketing de la ville deviennent des éléments indispensables des politiques locales de développement urbain et de développement économique.

Pour reprendre les termes d'un ancien maire d'une ville du sud de l'Allemagne, le point crucial "est d'optimiser la vente du produit ville dans un marché en pleine évolution". Il est considéré comme essentiel dans toute stratégie de marketing urbaine de se donner un profil de ville résolument ouverte sur l'extérieur; en d'autres termes il faut se donner une image de marque destinée au secteur des entreprises et des affaires mais qui se limite souvent à des considérations portant sur l'apparence extérieure. Les outils de ces messages publicitaires sont des projets spectaculaires isolés ou bien la totalité de la ville présentée sous son nouveau jour.

Les efforts locaux de promotion d'image et de vente de la ville se poursuivent et se renforcent mais sont modulés grâce à des enquêtes sur les images locales ou sur des tests qui ont été faits en grand nombre récemment et qui souvent sont orientées vers les intérêts des milieux d'affaires.

Les résultats de ces études montrent néanmoins clairement que l'image d'une ville est perçue de façon différente selon le point de vue où l'on se place. Il y a souvent une différence frappante entre l'image à l'intérieur de la ville et l'image à l'extérieur. Dans une étude essentiellement orientée sur les données structurelles qu'a réalisé l'Université de Reading, la ville de Francfort, par exemple, se classe au premier rang sur 117 villes d'Europe (devant Venise); selon une enquête réalisée auprès de jeunes employés allemands, Francfort se classe 44^{ème} sur 50 villes allemandes; et d'après une consultation effectuée auprès de la population urbaine de 10 villes allemandes, Francfort arrive 7^{ème}.

Dans un contexte économique et sur un marché en mutation, les représentants des entreprises et des organisations supra-nationales demandent également des changements dans les structures administratives et politiques locales. Un souhait souvent exprimé est que "les principes qui régissent le fonctionnement des entreprises soient appliqués à la structure et au mode de fonctionnement des administrations locales". Les collectivités locales, dit-on encore, devraient se considérer de plus en plus comme des entreprises, gérées par des "managers urbains" audacieux. Dans le même temps, pour ren-

forcer la compétitivité régionale, le partenariat privé-public gagne également en importance.

Enfin, l'on exprime souvent le souhait de modifier le droit qui régit les municipalités et leurs pouvoirs pour pouvoir faire face à la nouvelle donne de la concurrence. Il est ainsi jugé positif par certains que les lois qui régissent le statut des villes du sud de l'Allemagne attribuent une place importante au maire, qui dispose de pouvoirs de décision étendus.

4. Développement des structures urbaines

On prévoit également que l'avenir sera conditionné par la poursuite et l'intensification de l'expansion du parc immobilier, dans une optique de concurrence.

Les aspects d'esthétique et de forme prennent de plus en plus d'importance. Les multiples activités qui participent du développement, de la restructuration et de la modernisation des villes ne sont pas régies par un plan global d'utilisation de l'espace ou par des utopies urbaines. Toutefois, la majorité de ces activités - c'est l'hypothèse que je formule et qui nous renvoie au titre de cet article - semble suivre une ligne directrice implicite commune, orientée au marché et au développement économique. Cette ligne directrice peut se définir comme "la conversion à des exigences qui sont celles du marché (commun) et à la ville compétitive". Cette hypothèse est encore confortée par le passage actuel de la notion de planification globale du développement urbain à celle de planification du développement économique et celle de marketing des villes.

Cette ligne directrice semble donner des résultats semblables en termes de structure et d'espace dans nombre de villes allemandes en dépit de grandes différences dans la situation des différentes villes:

- Les centres des villes deviennent de plus en plus des zones consacrées aux commerces, aux moments de loisir et aux activités culturelles, avec un saupoudrage d'îlots d'habitations qui, dans l'ensemble, deviennent plus petits et plus chers, et une large palette d'activités du secteur tertiaire qui varient selon les villes mais qui, dans tous les cas, augmentent.
- Le processus de tertiarisation des centres-ville gagne également les quartiers résidentiels. Dans le même temps le parc immobilier ancien est réhabilité et transformé pour répondre aux besoins de nouveaux types de ménages et de nouveaux groupes sociaux.
- Des zones qui étaient auparavant réservées à la circulation et à l'automobile ne sont plus réservées à cet usage en raison des changements intervenus dans le domaine des transports et de l'organisation des commerces et sont affectées à de nouvelles utilisations, tournées essentiellement vers les services. Il y a des exemples frappants comme l'aménagement des rivières et des canaux en pôles de loisirs, la reconstruction des docks situés près des centres-ville pour les affecter à des "utilisations de centre-ville" attractives, ou encore le déplacement de gares de marchandises du centre vers la périphérie des villes.
- Rivalisant avec les centres-ville mais aussi complémentaires de ceux-ci, les quartiers à la périphérie immédiate du centre prennent également de l'importance.

- Les marges urbaines deviennent des zones de développement multi-fonctions. Elles n'ont plus pour fonction de servir de contrepoin négatif aux efforts d'amélioration du centre ou de "déversoir" des activités que l'on a chassées du centre ou choisi d'y installer mais, de plus en plus, elles deviennent un lieu à part où s'exercent des activités qui participent directement à la compétition engagée, avec de nouveaux parcs industriels, technologiques ou scientifiques ou encore de vastes complexes sportifs ou de loisirs.
- Les conséquences structurelles de la mise en œuvre des nouvelles technologies sont jusqu'ici beaucoup moins spectaculaires qu'on ne le prévoyait il y a quelques années. Les lieux de travail ont effectivement changé, sous l'effet de la révolution de la micro-électronique, qu'il s'agisse de l'espace nécessaire, des équipements et de la qualification (par exemple on peut citer un accroissement de l'espace utilisé par poste de travail de 35 à 40 m² en moyenne). Mais les tendances à la décentralisation urbaine dont on avait cru qu'elles suivraient l'apparition des nouvelles technologies, par exemple le travail à domicile, ne se sont pas produites dans les proportions envisagées.

En dépit de tous ces éléments, les experts locaux et les décideurs ne s'attendent pas à des modifications considérables des structures et de l'aspect des villes actuelles dans un avenir prévisible.

Des changements structurels significatifs pourraient toutefois se produire en raison de deux évolutions qui sont liées aux systèmes de transport: la réalisation de projets urbains supplémentaires le long des axes de circulation supra-locale et autour des nœuds de transports et, d'autre part, le tri vertical des différents types de trafic, avec des tunnels pour les automobiles et/ou les transports en commun qui traverseront les centres-ville ou même des villes toutes entières.

Dans la réalité dominant les processus d'amélioration et de détérioration, limités sur l'échelle temporelle et dispersés sur toute la zone urbaine. Ces processus répondent de fait à une logique déterminée par les forces du marché mais échappent à toute approche fondée sur des modèles simplificateurs.

5. Les résultats et les questions qui restent posées

Non seulement les résultats de cette étude mais aussi nombre de caractéristiques du développement laissent penser qu'il y aura une poursuite de la concurrence entre les villes en termes de marketing et des efforts de promotion d'image et d'amélioration urbaine correspondante.

Cependant, l'avenir du développement des villes bute également sur la question de savoir s'il n'y a pas des limites fixées aux politiques de développement de la plupart des villes. Ainsi au cours de dernières années, de nombreux problèmes de société, de problèmes sociaux et écologiques se sont nettement accrus; ce sont des problèmes qui ne seront pas réglés par la prééminence des objectifs économiques.

Le nombre de gens au chômage sur de longues périodes, de gens dépendant de l'aide sociale ainsi que généralement de foyers à faible niveau de ressources, n'a cessé d'augmenter dans la plupart des villes allemandes au cours des dernières années et s'est stabilisé à un niveau élevé dans certaines grandes villes. Les divisions sociales et la

fragmentation de la société ainsi que la ségrégation sociale ne sont plus des phénomènes exceptionnels que seuls les sociologues urbains américains décrivent, mais, de plus en plus, font partie intégrante des caractéristiques de beaucoup de populations urbaines en Allemagne.

Un autre inconvénient des politiques de développement urbain tournées essentiellement vers la demande du marché et de l'extérieur apparaît de plus en plus nettement: un nombre non-négligeable d'habitants réalise qu'on fait peu de cas de leurs véritables besoins et de leurs intérêts.

Des recherches récentes sur l'image des villes, y compris la perception des habitants et les résultats des dernières élections locales montrent, tout comme notre étude, que les villes qui ont le plus gros budget de développement économique et d'activités culturelles ne sont pas forcément celles qui sont le plus appréciées par leurs habitants. Du point de vue des populations qui y habitent, ce ne sont pas des villes comme Berlin ou Francfort qui viennent en tête de la liste des villes les plus appréciées, mais des villes aux ambitions relativement modestes comme Brême ou Mühlheim sur la Ruhr.

Ainsi, les politiques de développement des villes allemandes devront prendre en compte - et ce de plus en plus - le contexte social et écologique de la ville, c'est-à-dire son potentiel endogène au sens le plus large du terme.