

2001
PLUS...




**LA PROSPECTIVE URBAINE AUX
ETATS-UNIS, OU LES ENJEUX
DE LA CIVILISATION SUBURBAINE**



Centre de Prospective et de Veille Scientifique

Direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques
Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement

n°42

Succédant à UTH 2001, 2001 PLUS est le label commun de documents diffusés par le Centre de Prospective et de Veille Scientifique de la Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques, elle-même située au sein du Ministère de l'Équipement.

L'objectif de cette publication est de contribuer à une réflexion prospective sur les villes, l'habitat, l'équipement, les transports ou l'environnement en partant d'idées ou d'expériences intéressantes développées à l'étranger et en mobilisant à cet effet travaux, documents, articles, textes de loi, compte-rendu de recherche, analyses de politiques publiques difficilement accessibles en France. Chaque numéro de 2001 PLUS présentera donc, sur un thème déterminé, un ou plusieurs textes significatifs, concernant le plus souvent mais non exclusivement un pays européen, resitués dans leur contexte et commentés par un expert. Si UTH 2001 avait cherché à accompagner la mise en place de l'Acte unique européen et du grand marché, 2001 PLUS se situe dans la perspective de la mondialisation et de la globalisation des économies. Les documents diffusés porteront donc aussi bien sur l'Asie du Sud-Est, le continent américain ou l'Europe de l'Est que sur les pays de la Communauté. Nous souhaitons, à terme, que 2001 PLUS devienne un support de liaison et d'identification entre tous ceux qui, en France ou en Europe, sont concernés par les débats et enjeux prospectifs dans les domaines de l'urbanisme et de la gestion de villes, de la construction, de l'habitat, de l'environnement et des transports.

Documents disponibles :

- 01/04 Planification spatiale et aménagement du territoire aux Pays-Bas** (J.C. Boyer - 1988)
- 05 Les politiques urbaines du Royaume-Uni depuis 10 ans** (H. Huntzinger - 1989)
- 06 La fiscalité locale sur les entreprises au Royaume-Uni et en Allemagne** (H. Huntzinger - 1989)
- 07 La Hollande en 2015 : résumé officiel du 4^e rapport sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire** (Ministère du Logement, de l'Urbanisme et de l'Environnement - 1988)
- 08 Télétopia : la ville et les systèmes d'information au Japon** (R. Piorunski - 1989)
- 09 Prospective de l'exploitation de la route** (A. Vivet - 1989)
- 10 Urbanisme et économie en RFA** (H. Huntzinger - 1989)
- 11 Les acteurs du génie urbain : évolution internationale** (G. Mercadal - 1989)
- 12 Acteurs sociaux et mutations urbaines** (A. Touraine - 1987)
- 13 Influences de la grande vitesse sur la restructuration de l'espace européen** (A. Bieber - 1989)
- 14 Comment décongestionner les axes routiers de la Randstad Holland ?** (J.C. Boyer - 1990)
- 15 Les quatre révolutions logistiques** (Ake Andersson - 1986)
- 16/17 Le transport dans les années 90 : la formation de l'Europe** (T. Bendixson - 1989)
- 18 Les technologies de l'information et la ville dans l'Europe de 1992** (M.E. Hepworth - 1990)
- 19 Consultation publique et aménagement du territoire aux Pays-Bas** (J.C. Boyer - 1990)
- 20/21 NUMÉRO SPÉCIAL : La métropole parisienne : système productif et organisation de l'espace** (Equipe "Strates" Félix Damette et Pierre Beckouche - 1990)
- 22 La réforme anglaise de la planification spatiale : étude du plan de développement unitaire de Birmingham** (Alain Motte - 1990)
- 23 Allemagne : structures temporelles et développement urbain** (DIFU)
- 24 Suède : la vie dans les métropoles : des chances à saisir, des difficultés à surmonter. Quelles politiques mettre en œuvre ?** (H. Huntzinger - 1991)
- 25 Réserver l'habitat social aux ménages à faibles revenus aux Pays-Bas** (J.C. Boyer - 1991)
- 26 La recherche urbaine en Allemagne** (H. Huntzinger - 1992)
- 27 Le syndrome NIMBY** (Michaël Dear - 1993)
- 28 L'urbanisme souterrain au Japon** (André Guillenne - 1993)
- 29 Les infrastructures à l'horizon 2000** (Barrie Stevens, Wolfgang Michalski) (1993)
- 30 L'aménagement du territoire en Allemagne** (Ministère fédéral de l'aménagement du territoire - 1993)
- 31 Compétitivité, innovation et territoire. Le débat aux Etats-Unis** (Michaël Storper - 1993)
- 32 Télétravail et transports, une étude de l'administration américaine** (1994)
- 33 Le gouvernement des aires métropolitaines dans les pays industrialisés** (1994)
- 34 Entre économie et territoire : des règles de quartier, creuset de lien civil** (1994)
- 35 Les corridors de développement dans la Zone Asie Pacifique** (1994)
- 36 La réforme «Next Steps» au royaume-uni décentraliser et responsabiliser l'administration**
- 37 L'évaluation environnementale au Québec : procédures, évolution et portée**
- 38 Le véhicule électrique à l'horizon 2004 : Controverses en Californie, prémices d'une bataille mondiale**
- 39 Le développement des infrastructures dans la zone Asie-Pacifique : mythes et réalités**
- 40 «Lebensraum Stadt» «La ville, espace de vie». Mobilité et communication dans les grandes villes allemandes en 2020 : deux scénarios.**
- 41 Une voie ferrée pour les marchandises : débats autour de la Betuwelijn aux Pays-Bas.**

PRÉSENTATION

Dossier établi par :

Cynthia Ghorra-Gobin

Sommaire

INTRODUCTION : sens des mots et propos méthodologiques	p. 3
1 - DE LA PROSPECTIVE ET DE LA VILLE	
- La prospective : culture de masse et débat politique	p. 5
- Les sciences sociales : de la ville, de l'économie et de l'environnement ...	p. 7
2 - NOUVELLES TECHNOLOGIES ET INEGALITES TERRITORIALES	
- NTCI et suburbanisation : quel avenir pour la ville ?.....	p. 14
- Vers un niveau d'organisation à l'échelle régionale : un changement institutionnel indissociable d'une ré-urbanisation de la ville.....	p. 15
3 - PROJECTIONS DEMOGRAPHIQUES ET PROJET DE SOCIETE	
- Recomposition ethnique et raciale de la population.....	p. 18
- Au delà du "multiculturalisme" : l'avènement de la "color-blind society" ou société "post-ethnique".....	p. 21
4 - ENVIRONNEMENT ET PRINCIPE DE COMPENSATION	
- De la justice environnementale.....	p. 23
- Démocratie de participation et démarche planificatrice.....	p. 24
CONCLUSION : UNE PROSPECTIVE A TONALITE NORMATIVE	
« L'underclass » et la violence dans les villes.....	p. 27
ANNEXES	p. 31

Les villes ont-elles encore un avenir ? Cette question peut sembler étrange à un européen, pourtant c'est celle que certains chercheurs américains commencent à se poser car aujourd'hui, la majorité de la population des Etats Unis vit en banlieue. Pourtant, au delà des différences, les problèmes qui préoccupent les chercheurs ne sont pas aussi éloignés des préoccupations européennes que l'on pourrait le croire. La lecture de l'essai de Cynthia Ghorra Gobin que nous vous proposons dans ce numéro montre que, même si les débats relatifs aux formes urbaines restent assez étrangers aux américains, les questions concernant la croissance des inégalités, entre les groupes sociaux, mais surtout entre les territoires, sont présents des deux côtés de l'Atlantique. Peut-on, sans danger pour l'ensemble de la société, laisser se creuser les écarts entre les villes et leurs banlieues ? Quelles devraient être les interventions des pouvoirs publics pour atténuer ces inégalités ? Tout comme en Europe, ces questions sont présentes aux Etats Unis, et contrairement à certaines idées reçues, on verra que les chercheurs américains ne remettent pas en cause la nécessité des interventions des pouvoirs publics mais davantage ses modalités : il convient de déplacer l'accent de l'assistance pour le mettre sur le développement économique des territoires.

Le deuxième thème abordé concerne la diversité ethnique croissante de la population et les questions liées au multiculturalisme : la différenciation culturelle pourra-t-elle un jour transcender les différences ethniques ? La « color blind society » (société ignorant la couleur) constitue-t-elle un horizon possible pour la nation américaine, nation née de l'immigration ? Si ces questions paraissent moins pressantes en Europe, elles ne pourront toutefois rester longtemps ignorées et l'on peut même se demander si la France, vieille terre d'immigration et traditionnellement exogame, ne pourrait trouver là matière à réflexion.

Le dernier thème, celui de la justice environnementale, témoigne de l'introduction d'une dimension sociale dans le débat sur la protection de l'environnement. L'accent mis sur la participation des habitants et sur le principe de compensation rejoint là aussi les discussions tant hexagonales qu'européennes ou internationales....

Toutes ces réflexions ne sont, sans doute, pas totalement nouvelles : l'intérêt essentiel du texte de Cynthia Ghorra Gobin est d'en faire une première synthèse générale.

De la prospective urbaine aux Etats-Unis ou les enjeux de la civilisation suburbaine

Cynthia GHORRA-GOBIN¹

INTRODUCTION

SENS DES MOTS ET PROPOS METHODOLOGIQUES

Le terme "prospective" est difficilement traduisible en anglais. Il n'y a pas vraiment de mot équivalent. Les Américains l'utilisent simplement comme un adjectif et parlent alors de "prospective analysis" ou encore de "prospective view". Peut-être, le terme "futurist" s'avère-t-il, en fait, le plus proche de "prospective", tout en n'en étant pas synonyme. Cette précision sémantique² permet de comprendre la première difficulté de l'exercice qui a pour ambition de rendre compte des débats américains sur la prospective de la ville et de restituer la démarche et les arguments des chercheurs.

L'analyse prospective américaine telle qu'elle est construite par les futurologues est centrée autour de la problématique des **évolutions technologiques**. Elle présente, par ailleurs, la caractéristique de s'adresser au grand public et de participer de la culture de masse. L'association "World Future Society" qui se propose d'étudier les futurs alternatifs (study of alternative futures) comprend plusieurs milliers d'adhérents et publie une revue trimestrielle « *The Futurist* » largement diffusée aux Etats-Unis et dans le monde. D'ailleurs, le succès rencontré par les ouvrages rédigés par Toffler, et d'autres, témoigne de l'intérêt du public pour ces questions et préoccupations.

La deuxième difficulté consiste à repérer les lieux où se pratique la démarche prospective concernant la ville. On peut constater que les chercheurs de l'"Institute for Alternative Futures", du "World Future Society", ou du "Worldwatch Institute", - des lieux réputés pour l'analyse prospective - ne s'intéressent pas à la ville, - alors que ceux de "The Urban Institute", "National Science Foundation", ou "Office of Technology Assessment" (avant sa disparition en 1995) - non identifiés en tant que hauts-lieux de la prospective, mais dont les analyses d'une grande rigueur et d'une grande qualité contribuent aux décisions politiques - ont beaucoup plus conscience de ces problèmes.

Le terme "ville" véhiculé dans ce rapport inclut **forme spatiale et réalité sociale**. On fait référence à la matérialité de la ville en relation avec la technologie, tout en abordant les enjeux de la "civilisation suburbaine", ceux de la recomposition raciale et ethnique des métropoles ou ceux liés à l'introduction d'une dimension sociale dans le rapport société-environnement.

Après avoir montré, dans une première partie, les relations entre la prospective, le débat politique et les sciences sociales, la deuxième partie traite de la matérialité du phénomène urbain et de son extension territoriale - en liaison avec les nouvelles technologies de communication et d'information. La troisième partie fait référence à la recomposition raciale et ethnique de la population

¹ Chargée de cours à l'Institut d'études politiques de Paris.

² Pour plus de détails sur l'usage des mots cf. M. Godet et F. Roubelat, La Prospective aux Etats-Unis : Mission d'étude 15-23 Mai 1993. Paris : CNAM, juin 1993, p.3 et 4.

et aux outils conceptuels que les chercheurs élaborent pour assurer une cohésion nationale dans la diversité ; alors que la quatrième partie étudie, au travers du mouvement en faveur de la Justice Environnementale (JE), la dimension sociale de la mobilisation pour l'environnement et son inscription dans un processus de planification urbaine s'appuyant sur la démocratie de la participation.

Ce rapport sur la prospective urbaine aux Etats-Unis s'organise à partir d'une réflexion sur les enjeux de la civilisation suburbaine telle qu'elle est perçue par les chercheurs américains. Il montre, en filigrane, que ces chercheurs ont tendance à avoir une attitude normative à l'égard, notamment, du chaos de la vie quotidienne dans les ghettos urbains.

I. DE LA PROSPECTIVE ET DE LA VILLE

Les exercices de prospective aux Etats-Unis, qui font souvent partie des "best-sellers" et qui, par voie de conséquence, sont lus par un large public n'intègrent pas la dimension urbaine. On doit noter, par ailleurs, que la civilisation américaine n'a pas valorisé la ville de la même manière que la civilisation européenne et que, de ce fait, la prospective de la ville ne se pose pas dans les mêmes termes que chez nous. Le débat sur la forme urbaine est quasi-inexistant.

1 - LA PROSPECTIVE : CULTURE DE MASSE ET DÉBAT POLITIQUE

Les travaux américains de prospective sont connus d'un vaste public qui ne se limite d'ailleurs pas uniquement aux Etats-Unis. On pense au « *Choc du Futur* »³, dont l'auteur, Alvin Toffler, a réussi, depuis 1970, à populariser la prospective en publiant successivement « *La troisième vague* », « *Les nouveaux pouvoirs* » et « *Créer une nouvelle civilisation : la politique de la troisième vague* ». Toffler a été un moment en concurrence avec Naisbitt dont l'ouvrage « *Megatrends* »⁴ paru en 1982, a également connu un large succès. Mais l'ensemble de ces travaux, aussi pertinents soient-ils, n'ont pas abordé les questions touchant au cadre de vie, et encore moins à la ville en tant qu'organisation sociale et spatiale. Ces livres ont insisté sur l'avènement de nouvelles techniques, et notamment, sur leur capacité à transformer les modes de vie, méthodes d'enseignement, et consommation. En prenant la technologie comme le vecteur principal de la transformation de la société, on comprend

ainsi aisément le succès Outre-Atlantique de Jacques Ellul pour ses travaux sur l'avènement de la société technologique en 1967 ainsi que celui de Simon Nora et Alain Minc pour leur rapport sur les enjeux sociétaux des technologies⁵ d'information en 1981.

Dans son premier ouvrage, Toffler a abordé la question des rapports entre les sexes, à la suite des travaux de la célèbre féministe Betty Friedan⁶, et il a prévu le développement de la famille monoparentale ; mais cette réflexion n'a pas pour autant débouché sur l'ébauche de ce que pourrait devenir l'habitat. Toffler s'est contenté de souligner, à partir de données statistiques, le rythme d'une urbanisation galopante, et a été parmi les premiers à avancer l'idée de "villes souterraines", afin de pallier la raréfaction de l'espace. Il a en revanche abordé la question de la mobilité, et a consacré un chapitre aux "nouveaux nomades" ; ces individus qui travaillent à New York la semaine, et prennent l'avion le vendredi soir pour rejoindre leur famille vivant dans un autre Etat. Toffler comme Naisbitt, d'ailleurs, ont mis en évidence le phénomène de la multiplicité des modes de vie ("life-styles"), et ont préconisé l'avènement de sociétés de moins en moins homogènes.

Dés 1971, Toffler s'appuyait sur les travaux du sociologue William Ogburn⁷, s'était inquiété du "décalage culturel", entre d'une part, l'état de la technique et les pratiques de la société ; et d'autre part, entre ceux qui suivent le rythme de l'évolution et le reste de la population. En parlant de la "mise à l'écart" de certains groupes de

³ A. Toffler, *Le Choc du Futur*. Paris Denoel/Gonthier, 1971; *La troisième vague*. Paris: Denoel, 1980; *Les nouveaux pouvoirs*. Paris: Fayard, 1991 et *Créer une nouvelle civilisation : La politique de la troisième vague*. Paris: Fayard, 1995.

⁴ J. Naisbitt, *Megatrends*. New York: Warner Bros, 1982.

⁵ Ellul, *The technological society*. New York: Vintage Books, 1967 et S. Nora et A. Minc, *The Computerization of Society*. Cambridge, Mass.: MIT press, 1981.

⁶ Le mouvement féministe connaît depuis plus de trente ans une grande ampleur aux Etats-Unis et les femmes ont réussi à tirer profit des programmes de l'"Affirmative Action" dans les institutions publiques et privées et notamment les universités. Il s'est largement inspiré dans les années 1960 de B. Friedan, *La femme mystique*. Paris: Gonthier Denoel, 1964 (1963 pour l'ouvrage américain).

⁷ W. Ogburn, *On Culture and Social Change*. Chicago: Chicago university press, 1964.

populations, Toffler avait posé clairement la question de l'"exclusion sociale", alors que dans son dernier ouvrage, également signé par son épouse, cette dimension sociétale a été évincée. Les Toffler affirment aujourd'hui que l'on assiste à la fin de la civilisation industrielle, et à l'avènement d'une autre civilisation ; et ils semblent accepter l'idée d'une transition violente entre les deux, sans toutefois s'interroger sur son ampleur ni sur les menaces qu'elle représente.

Pour Toffler, l'histoire mondiale de l'humanité peut en effet se diviser en trois civilisations correspondant à l'ère agricole, industrielle et post-industrielle. Le passage d'une ère à une autre engendre des tensions inévitables que l'auteur indique et souligne sans cependant évaluer et prendre en compte leur intensité ni le sort de ceux qui en sont victimes⁸ :

"La deuxième vague a créé des sociétés de masse à l'image de la population de masse qui lui était nécessaire. Dans les économies de la troisième vague, qui se fondent sur l'intelligence, la production en série est déjà une forme obsolète. La production démassifiée est le fer de lance de l'industrie... C'est donc toute la structure sociale qui change. A l'homogénéité caractéristique de la société de la deuxième vague succède l'hétérogénéité de la civilisation de la troisième vague. La démassification triomphe de la massification... Pour toutes ces raisons, les tensions continueront à monter entre la civilisation de la troisième vague et les deux formes de civilisations plus anciennes ; et la nouvelle civilisation se battra pour asseoir son hégémonie planétaire, à l'instar des modernisateurs de la deuxième vague face aux sociétés pré-modernes de la première vague.

"L'auteur prend pour acquis le triomphe de la "troisième vague" alors que d'autres, sont nettement plus réservés voire même pessimistes. Samuel Huntington⁹, par exemple, éminent professeur de sciences politiques et directeur de l'Institut Olin pour les études stratégiques à l'uni-

versité Harvard, estime que les lignes de fracture à l'échelle planétaire reposent, depuis la fin de la guerre froide, sur la confrontation entre religions et cultures, et que les problèmes culturels domineront, à l'avenir, l'évolution de la société américaine, comme celle des relations internationales.

D'autres auteurs comme Robert Reich ou Saskia Sassen, tout en faisant le même diagnostic que Toffler sur l'importance de la rupture créée par les nouvelles technologies de la communication ne partagent pas, de leur côté, le même optimisme, alors que Lester Brown¹⁰ s'interroge sur la capacité de la planète à nourrir la population à venir, compte tenu de la dégradation infligée à l'environnement naturel.

« *Créer une nouvelle civilisation* », le dernier ouvrage de Toffler, est préfacé par Newt Gingrich, le chef de file du Grand Old Party qui, à la suite des élections législatives de l'automne 1994 ayant donné à la Chambre des Représentants du Congrès une majorité de républicains, - ce qui ne s'était pas produit depuis 40 ans - est devenu le "speaker" de la Chambre des Représentants. Cela illustre les liens possibles, aux Etats-Unis, entre prospective et politique.

Les travaux de Toffler et Naisbitt, en dépit de leur intérêt pour ce qui concerne la prospective, n'abordent pas vraiment la ville. Cette lacune ne résulte pas d'un manque d'intérêt pour ce thème, mais provient plutôt de leurs relations professionnelles qui, d'une manière générale, sont circonscrites au monde de l'entreprise. Leur objectif consiste à aider les entreprises à s'adapter continuellement au contexte social en leur proposant de revoir leurs méthodes de gestion, ou encore, de reconceptualiser leurs produits par rapport à la demande. En allant très rapidement, on pourrait dire que ces prospectivistes se sont surtout intéressés à la « sphère privée », que ce soit l'entreprise ou l'individu, et n'ont pas traité de la « sphère publique », sauf peut être pour le chapitre 5 de Naisbitt (Megatrends) qui se veut un plaidoyer pour la décentralisation et pour un

⁸ A. Toffler, *Créer une nouvelle civilisation*, p.39.

⁹ S.H. Huntington, "The Clash of Civilizations?", *Foreign Affairs*, Vol.72 #3, pp.22-49. Cet article a été à l'origine d'un débat aux Etats-Unis. Il a été traduit et commenté dans la revue *Commentaire* #66, Eté 1994, pp.238-269 et la revue *Futuribles* fait écho de ces débats, en janvier 1995.

¹⁰ L.Brown, H.Kane et D.M.Roddman, *Vital Signs 1994*, Worldwatch Institute, 1994.

renforcement des gouvernements locaux au détriment de l'Etat fédéral. Mais pour ces auteurs, la ville en tant qu'entité sociale et spatiale n'est pas un thème central.

2. LES SCIENCES SOCIALES : DE LA VILLE, DE L'ÉCONOMIE, ET DE L'ENVIRONNEMENT

Une majorité de chercheurs américains en sciences sociales se sentent concernés par la distance séparant la ville de ses banlieues, pendant que d'autres s'interrogent sur les conséquences de la dégradation de l'environnement naturel, ou mettent en évidence le rôle croissant des grandes villes dans l'économie mondiale.

La civilisation américaine, contrairement à la civilisation européenne dont elle est pourtant issue, a toujours eu une attitude ambivalente à l'égard de la ville, et a conservé un regard nostalgique à l'égard de la communauté rurale. Les Pères fondateurs, tel Thomas Jefferson, ont pensé la démocratie dans une nation qui se concevait comme une société profondément rurale. Au moment de l'industrialisation du pays et de son urbanisation rapide, suite à l'arrivée de flux migratoires, différents courants idéologiques ont convergé pour faire triompher, une fois de plus, l'"idéal pastoral" et pour instituer la banlieue, comme compromis entre la ville et la campagne, et comme cadre de vie "naturel" de la famille américaine. La société américaine a alors opté pour un "urbain" qui ne s'opposerait plus à la campagne mais l'intégrerait. La ville ne se situe plus par rapport au territoire de la campagne, mais devient synonyme d'**artificialisation du milieu naturel**¹¹.

Ce bref rappel de la conception américaine de la ville, permet de comprendre aisément l'intérêt limité que les sciences sociales portent au processus de dilution de l'urbain dans le territoire qui, après tout, s'avère conforme à leur "idéal pastoral". En revanche, les chercheurs sont de plus en plus préoccupés par l'inégalité entre territoires urbains, y compris ceux a priori non concernés

par ces thématiques, comme l'économiste Robert Reich.

Robert Reich qui a eu des responsabilités ministérielles au sein de l'administration, lors du premier mandat de l'administration Clinton, a écrit de nombreux articles sur l'économie mondialisée, et son dernier ouvrage¹² a abordé clairement la question de l'inégalité croissante entre les individus. Pour lui, le rôle de la nation consiste à améliorer le niveau de ses membres en augmentant la valeur de leur contribution à l'économie mondiale. Mais comme tous les Américains n'apportent pas une valeur substantielle à l'économie mondiale, Reich en déduit que le fossé s'élargit entre ceux qui participent à l'économie mondiale et ceux qui n'y participent pas. Dans un chapitre intitulé "qui est nous ?", il s'interroge sur les territoires habités par la population branchée à l'économie mondiale qu'il qualifie de "manipulateurs de symboles" et le reste de la population : "Les manipulateurs de symboles se distingueront du reste de la population par leurs liens avec l'économie mondiale, le confort de leurs styles de vie, la qualité de soins de santé dont ils disposent et l'abondance des personnes et des gardiens à leur service. Ils achèveront alors, leur sécession par rapport à l'Union. Les communes ou les enclaves urbaines où ils résideront ne ressembleront en rien au reste des Etats-Unis, pas plus que les zones de manipulation de symboles où ils travailleront ; il n'y aura plus aucun lien entre les deux parties du pays".

En partant de son analyse économique, Reich pose la question du **lien social** et politique lorsque le lien économique disparaît, non simplement sur le plan idéologique, mais aussi sur le plan territorial : une interrogation qui n'a pas effleuré le raisonnement de l'auteur de la « *troisième vague* ».

Contrairement à la prospective de type "grand public", les chercheurs en sciences sociales ont pris la mesure des mutations économiques de ces trois dernières décennies qui, grâce aux nouvelles technologies d'information et de communication,

¹¹ Cette thèse d'une rupture entre représentations européennes et américaines de la ville a été démontrée dans la thèse d'Etat de Cynthia Ghorra-Gobin à partir d'une analyse de cas portant sur Los Angeles. Pour plus de détails cf C.G-G, Le territoire américain. Mythes et réalités. Paris : DF, 1987 et Ville, environnement et société. Paris : Nathan, 1993.

¹² R.Reich, L'Economie mondialisée. Paris : Fayard, 1993 (1991 pour l'ouvrage américain).

ont transformé les banlieues - territoires jusqu'ici essentiellement résidentiels - en nouveaux pôles de développement. Ces derniers qualifiés d'"**edge cities**" par le sociologue Joël Garreau ont vu la création de nouveaux emplois, et en ont également accueilli d'anciens, en provenance des "CBD" (central business districts). Ils sont d'ailleurs, de plus en plus perçus comme les principaux responsables de la crise financière des villes (illustrée par New York), de leur paupérisation et de l'aggravation des conditions de vie dans les ghettos. D'où le terme d'"underclass" pour bien signifier l'accentuation de la relégation sociale et spatiale des populations essentiellement noires résidant dans les villes^{13 14}.

Si des chercheurs de plus en plus nombreux s'interrogent sur le sens de cette dichotomie spatiale et de l'inégalité croissante des territoires, d'autres, traitent de la survie de l'humanité à partir du constat des dégâts infligés à l'environnement naturel

Lester Brown qui préside le "World Watch Institute", ainsi que son équipe, centrent leurs travaux de prospective autour de l'environnement naturel et de sa capacité à assurer la vie de la population mondiale. Brown prône l'impératif d'un changement radical des modes de vie et n'hésite pas à aller à l'encontre du modèle actuel de consommation américain. Au sein du "Worldwatch Institute", seules, pourtant, les analyses de Marcia di Lowe touchent à la ville. Spécialiste de la question des transports, elle est réputée pour son expertise concernant aussi bien les situations des villes du Nord que celles du Sud.

Face à un contexte urbain où la voiture a tendance à s'imposer comme le mode de transport privilégié, celle-ci fait l'objet d'une double critique. Elle est jugée en tant que consommateur d'éner-

gie et en tant que principal responsable de la pollution de l'air en milieu urbain. Le plaidoyer du Worldwatch Institute s'organise essentiellement autour de la réapparition des transports en commun, et d'une densification du tissu urbain.

La voiture est perçue comme un véhicule exigeant non seulement un consommateur riche mais aussi un Etat riche. D'après une étude menée par le "World Resources Institute" (WRI), l'Etat américain subventionnerait les déplacements en voiture, à la hauteur d'un montant de 300 milliards de dollars, soit 1.000 dollars par automobiliste. Un tiers de ce coût est dû au temps perdu par les automobilistes (perte infligée à l'économie) en raison des difficultés de la circulation auxquelles s'ajoutent les dépenses d'entretien du réseau autoroutier, les coûts sociaux liés aux accidents (49.000 morts en 1988 sur les routes) et les dégradations de l'environnement (la qualité de l'air notamment). Marcia di Lowe note, toutefois avec enthousiasme qu'entre 1970 et 1990, la production mondiale de bicyclettes a commencé d'être plus importante que celle des voitures : La production annuelle de voitures a augmenté de 14 millions contre 60 millions pour les bicyclettes¹⁵. Aussi bien pour le "World Watch Institute", la planète ne sera elle viable que si les habitants des villes du Nord modifient comportements et modes de vie, et si ceux des villes du Sud s'éloignent de ce qui fut le modèle de consommation des pays riches.

On ne peut pas, enfin, parler de prospective urbaine aux Etats-Unis sans mentionner le livre publié en 1991 par **Saskia Sassen**, « *La ville globale* ». En quelques années, ce livre est, en effet, devenu la référence dans les débats prospectifs internationaux organisés autour de la mondialisation de l'économie¹⁶. Pour Saskia Sassen, les villes globales, dont font partie Londres, Tokyo et New York, sont devenues « les centres

¹³ Sur ce lien entre "black flight" et dégradation des ghettos cf C.Ghorra-Gobin, "Los Angeles 1992: la première émeute multi-ethnique des Etats-Unis", Hérodote #65-66, 1992, pp.326-337.

¹⁴ Le terme "underclass" a été créé par le sociologue de l'université de Chicago, William Julius Wilson, pour faire la différence avec la "lower class". Dans les années 1960, dans les ghettos noirs vivaient des pauvres et des familles de classe moyenne mais depuis que cette dernière est partie pour la banlieue, seuls les pauvres résident en ville. Le terme "underclass" a pour effet de souligner la mise à l'écart des populations pauvres.cf W.J.W., *The Truly Disadvantaged: The Inner city, the Underclass and Public Policy*, Chicago, Ill.: Chicago university press, 1987.

¹⁵ Ed Ayres, "Breaking Away", *World Watch Magazine*, janvier-février 1993, pp. 10-18 et M.D.Lowe, "Transportation Trends" *Vital Signs: The Trends that are shaping our future*, WorldwatchInstitute, 1994.

¹⁶ Source : Saskia SASSEN - *La ville globale* - New York - Londres - Tokyo, Descartes et Cie, 1996 pour la traduction française.

de commande d'un système économique mondial qui recouvre désormais toute la planète ; des espaces stratégiques pour les échanges financiers internationaux ; des lieux de production de services spécialisés dans l'aide à la décision ; et enfin, des marchés pour ces services et pour les produits innovants. La thèse centrale est que la concentration de ces activités dans un environnement urbain spécifique est indispensable au bon fonctionnement du système productif mondial dans sa forme actuelle ». Un autre aspect de son analyse a trait aux styles de vie et aux modes de consommation. Selon elle, les cadres de haut niveau employés dans les secteurs de pointe ne semblent plus attirés par le style de vie des ban-

lieues aisées ni par la consommation de produits de masse. Ils ont besoin de services à la carte, à domicile, et rares ; de services aux particuliers qui génèrent de nouveaux emplois : ainsi se construisent des villes « duales » comprenant à la fois des groupes à très hauts revenus, très qualifiés et des populations marginales à emplois précaires. Un mélange instable de sophistication technologique, de richesse croissante, de pauvreté structurelle et d'insécurité chronique (voir la note de lecture d'Anne Querrien).

Ces points de vue rejoignent, en partie, les préoccupations d'autres chercheurs qui se sentent d'abord concernés par l'inégalité croissante entre les territoires urbains.

LA VILLE GLOBALE

Saskia SASSEN

Saskia SASSEN, La ville globale, New York, Londres, Tokyo, traduit de l'américain par Denis-Armand Canal, publié avec le concours du Pir-Villes CNRS par Descartes et Cie, Paris, 1996, 536 p. ; bibliographie, à compléter par Sociétés contemporaines, n° 22-23, juin-septembre 1995, L'Harmattan.

Le livre de Saskia Sassen sort de l'ordinaire de plusieurs façons : par son sujet, comment les plus grandes villes participent à la mondialisation ; par la manière de le traiter, à la fois par en haut avec la description des transformations des industries financières et des activités de service, et par en bas, avec l'évocation de l'économie informelle, du travail clandestin et par la critique, trop rapide, des transformations urbaines que la mondialisation provoque.

Les pages de remerciements en font l'équivalent d'une super-production cinématographique, faisant appel à pas moins de 19 institutions et nécessitant la coopération d'au moins 45 chercheurs. Ainsi conçue, organisée, programmée dans le temps, médiatisée, la recherche peut prendre de la hauteur et proposer un modèle de référence pour l'analyse du devenir de nos sociétés. Ce modèle, décliné pour les trois plus grandes places boursières du monde vaut-il pour toutes les villes en proie à la mondialisation, soumises au pouvoir croissant des marchés financiers en même temps qu'à la pression de l'immigration ? Dans des travaux plus récents Saskia Sassen s'est penchée sur les cas de Toronto, de Tijuana à la frontière entre le Mexique et les Etats Unis, et de Miami. Elle réétudie actuellement celui de Los Angeles. Ces nouveaux travaux permettront peut-être de préciser les enjeux de la « globalisation ».

Ces nouveaux terrains de recherche, tous choisis pour leur forte capacité d'accueil de l'immigration, permettront peut-être de répondre à la controverse initiée notamment par Edmond Préteceille et Chris Hamnet dans Sociétés contemporaines pour qui l'accroissement du tertiaire supérieur, notamment financier mais pas seulement, est une caractéristique continue des économies développées dans leur ensemble, et ce depuis plusieurs décennies ; sa concentration dans les grandes villes n'est pas un phénomène récent, et s'inscrit dans des pratiques de domination territoriale et d'échange international multiséculaires. Il semble en fait que la récente dispersion géographique des activités productives, y compris tertiaires, a entraîné une certaine spécialisation territoriale, confiant aux lieux traditionnels de la coordination capitaliste, marqués par la présence des Bourses, une nouvelle fonction de contrôle, rendue possible par la maîtrise des nouvelles technologies de l'information. L'espace urbain des grands centres spécialisés dans les fonctions de direction, économique, mais aussi médiatique (les professions du spectacle ont augmenté encore plus vite comme le souligne Edmond Préteceille pour Paris), politique, etc. a été rénové et réhabilité, « gentrifié », pour donner à ces nouveaux professionnels du contrôle des logements et des bureaux plus modernes. Les groupes sociaux occupant les zones urbaines négligées par cette reconquête ont été dévalorisés dans le discours public, même si leurs revenus n'ont pas subi la dévaluation qu'indique une vision polarisée de la société, excessive aux yeux de C. Hamnet et E. Préteceille.

Pour Saskia Sassen une nouvelle configuration sociale et physique de la ville se fait jour au fur et à mesure de la restructuration socio-économique de la production sous l'égide des professions financières. Finie l'homogénéisation un peu grisâtre à laquelle conduisait la confusion de tous dans la classe moyenne, finis la préférence pour la banlieue résidentielle et l'enfermement dans le bunker domestique. Les nouveaux professionnels, choisissent les consommations sophistiquées de l'hypercentre et quand ils sont chez, eux les services flexibles de l'économie immigrée et informelle.

Cette nouvelle configuration urbaine ne peut pas se rencontrer dans toutes les grandes villes, ni même dans tous les quartiers mais seulement là où le travail abstrait et immatériel sur les flux d'argent, d'images ou de paroles trouve à se ressourcer auprès des charmes exotiques du multiculturalisme immigré. Comme l'écrivent C. Hamnet pour Londres et E. Préteceille pour Paris, ce modèle urbain se rencontre plus facilement en Amérique du Nord et au Japon qu'en Europe où l'immigration reste marquée par les anciens rapports coloniaux. L'idée de fragmentation urbaine, de participation de quartiers à des modèles culturels différents, dont certains très internationalisés, a par

contre déjà été avancée par des chercheurs brésiliens ou travaillant au Brésil, et par des chercheurs travaillant sur le monde arabe.

Cette concentration urbaine des lieux du pouvoir économique s'oppose aux prévisions selon lesquelles les nouvelles technologies de l'information rendraient les activités indifférentes à leur localisation. Au contraire, les activités d'échanges financiers internationaux nécessitent des équipements télématiques importants qui ne se rencontrent que dans quelques lieux centraux, autour desquels se développe cette nouvelle strate de l'économie urbaine.

Ainsi apparaissent de nouvelles formes de mobilité des hommes et du capital, dont les services financiers et juridiques aux entreprises sont l'instrument essentiel. Ces services eux-mêmes font l'objet de prises de contrôle transnationales : plus de 40 % des investissements à l'étranger directs se font dans les services contre moins de 20 % au début des années cinquante.

Un des thèmes récurrents du livre est celui de la concentration: des investissements étrangers dans les multinationales des pays développés, des industries de service dans les très grandes villes, des sièges sociaux dans les principales métropoles. Pourtant, les statistiques fournies par l'auteur ne sont pas aussi affirmatives. Les industries de services croissent plus vite dans les pays concernés que dans les métropoles, donc en fait la concentration diminue; plus de la moitié des sièges sociaux des 500 premières multinationales ne sont pas dans les dix sept plus grandes métropoles, à la différence de ceux qui servent à justifier l'idée de concentration. Ce qui est nommé concentration semble être plutôt la transformation des fonctions des localisations centrales, du fait de la plus grande dispersion de l'ensemble des localisations. Mais cette différence est essentielle comme le souligne Edmond Préteceille pour évaluer le sens de la « globalisation » : s'agit-il de la transformation de très grandes villes en plates-formes d'une économie mondiale fonctionnant en réseau ou de la perpétuation de lieux de commandement et d'échange international fonctionnant en place-fortes au profit des économies nationales ?

Les évolutions décrites dans ce livre se situent pour l'essentiel dans la phase de montée de la bulle financière et immobilière, qui semble depuis s'être dégonflée et avoir atteint ses limites physiques. Comment les choses vont-elles se recomposer dans une optique de stabilisation des nouvelles organisations productives ? Les tendances mécaniques à l'accumulation vont-elles se poursuivre ? Et surtout continueront-elles d'avoir le pouvoir de détacher des fragments d'espace urbain de leur environnement ?

Le prix à payer sur le marché intérieur pour de telles évolutions est-il compatible avec la position nationale de ces villes ?

La vision, proposée à la généralisation mondiale par ce livre, loin des économies-mondes à base territoriale de Fernand Braudel, se développe à partir de l'espace public de Manhattan, remodelé par les projets urbains, les réhabilitations, les rénovations. Aux intellectuels de lui redonner sens pour ne pas se confondre avec les vieilles pierres. La polarisation sociale affirmée par l'auteur, et non fondée en statistiques d'après Chris Hammet et Edmond Préteceille, désigne les problèmes visibles dans la rue, avec les sans domicile fixe, et dans l'espace domestique avec les immigrés sans papiers. Ces problèmes sont apparus avec une nouvelle acuité en même temps que la bulle financière, sans que personne sache faire le lien économique ou scientifique. Cette coexistence inexplicable des choses appartient à ce monde urbain, magistralement esquissé.

Anne Querrien

Annales de la Recherche Urbaine n° 73.

II. NOUVELLES TECHNOLOGIES ET INEGALITES TERRITORIALES

Le dernier recensement qui remonte à 1990, a mis en évidence l'émergence d'une société américaine majoritairement suburbaine. On constate, en effet, que les banlieues, autrefois essentiellement résidentielles, ont accueilli, à partir de la fin de la décennie 1960, des emplois nombreux comme le prévoyait déjà le numéro spécial de la revue « Urban Affairs » de l'année 1973, consacré à ce sujet. La revue faisait dès cette date le constat de "l'urbanisation de la banlieue", un processus, qui a depuis suscité l'invention de nouveaux mots comme "Techno-urbs", "Suburban corridor" et plus tard d'"Edge cities", pour souligner le rôle de la technologie dans cette restructuration spatiale.

Mais, face à une situation où les banlieues ont leurs propres centres ("suburbs have urban centers of their own"), et où le territoire suburbain se dessine comme le futur de la civilisation américaine, que devient la ville ?

1 - « EDGE CITIES »

Au cours de ces vingt-cinq dernières années, la ville américaine s'est profondément transformée parallèlement à l'avènement de nouvelles technologies de communication elles-mêmes indissociables de la mondialisation de l'économie. En effet, la banlieue a commencé à attirer des emplois qui jusqu'ici étaient principalement situés dans les *central business districts* (CBD), en même temps qu'elle créait des emplois dans le secteur tertiaire et dans celui de la haute technologie, à proximité des campus universitaires. Le développement des technologies de communication ayant fait disparaître toute contrainte d'ordre spatial, les entreprises n'ont pas hésité à quitter la ville pour des territoires périphériques proches de la nature, où les conditions de vie sont plus agréables et où les prix du foncier, les coûts des

services publics (eau, électricité et téléphone) et les taxes locales sont inférieurs à ceux pratiqués en ville.

L'importante littérature sur la suburbanisation des emplois aux Etats-Unis, outre les nombreuses données qu'elle fournit, décrit la restructuration spatiale de la métropole qui de monocentrique devient polycentrique, tout en autorisant une diffusion des emplois dans l'ensemble de son tissu suburbain. Entre 1976 et 1986, 123 000 emplois ont quitté Manhattan. Mais, alors que la moitié d'entre eux se localisait dans les banlieues de New York et du New Jersey, l'autre moitié s'installait en dehors des limites de l'aire métropolitaine. A Chicago, trois centres suburbains (l'aéroport O'Hare, Schaumburg et le centre du comté Du Page) ont réussi à ravir 27 % de la croissance des emplois métropolitains, alors que les comtés dans lesquels ces centres sont localisés ont gagné 65 % des emplois sur un total de 300 000. L'ensemble de ces données démontre clairement que pour une partie croissante de la population suburbaine, il n'est plus nécessaire de se rendre en ville pour travailler, s'instruire, s'approvisionner ou se divertir, en dehors peut-être des visites aux musées. Face à cette hémorragie d'emplois en faveur des banlieues, des économistes comme Alex Schwartz tentent, cependant encore, de défendre l'idée selon laquelle des entreprises dans le secteur tertiaire supérieur (haute finance) continuent d'être localisées dans les villes et le demeureront, en raison de leurs spécificités qui font qu'elles s'adressent, en fait, à des clients de l'ensemble de la métropole. Ces travaux empiriques. Cherchent également à convaincre de la permanence de la ville alors que, de plus en plus nombreux sont ceux qui s'interrogent sur son avenir. Il est certain que pour le moment, en dépit du caractère extrêmement avancé des technologies de communication, Wall Street demeure encore dans le Sud de l'île Manhattan.

2 - NOUVELLES TECHNOLOGIES ET SUBURBANISATION : QUEL AVENIR POUR LA VILLE¹⁷ ?

Les chercheurs américains expliquent donc essentiellement l'étalement spatial de la ville et l'urbanisation des franges urbaines, par le développement des nouvelles technologies de communication et d'information.

Comme le souligne le rapport de l'OTA, qui fait une synthèse sur l'ensemble des travaux publiés à ce sujet, la suburbanisation des emplois ne peut se comprendre en dehors de la révolution technologique. Ces techniques constituent la base d'un système technologique responsable de cette vague d'urbanisation qualifiée de "post-industrielle" ("These technologies will form the basis of a new technology system that is giving shape to the next wave in urbanization, one OTA calls the post-industrial metropolis"). Les entreprises n'ont plus aucune contrainte spatiale et s'installent désormais là où elles l'entendent, c'est-à-dire là où le terrain est le moins cher. De ce fait, les territoires métropolitains ne cessent de s'étendre sans aucune notion de limite.

L'originalité de l'étude de l'OTA réside certainement moins dans le constat que dans la prise de conscience des dysfonctions que ce mouvement engendre et des problèmes qu'il crée. Cette restructuration spatiale de l'économie se fait au détriment des villes et d'anciens territoires urbanisés qui subissent désinvestissements financiers, pertes d'emplois et problèmes fiscaux, et risquent ainsi de devenir de simples "friches urbaines". Au cours de la dernière décennie, 40 des premières métropoles américaines ont connu une croissance démographique (de l'ordre de 1,9% par an), alors que plus de la moitié de leurs centres-villes ont enregistré une baisse démographique. Les villes ayant crû correspondent aux métropoles dites globales comme New York, Los Angeles, San Francisco et Chicago et aux villes spécialisées dans la haute technologie comme Boston, Dallas, Minneapolis, Seattle et San Jose. Quant à la décroissance démographique, elle s'ac-

compagne toujours d'une concentration de la pauvreté : 29 villes sur 40 ont un taux de pauvreté supérieur à la moyenne nationale. La moyenne du taux de pauvreté dans les villes américaines est de l'ordre de 18% contre 8% pour les banlieues.

La métropole de Chicago, qui a enregistré une croissance démographique modérée, a vu son territoire urbanisé s'accroître de 20%. Les services publics comme le téléphone, l'électricité et le gaz sont moins onéreux en banlieue qu'en ville pour les entreprises et les ménages. Par ailleurs, la déduction fiscale du taux d'emprunt (federal mortgage interest rate) auquel peut souscrire tout futur acquéreur d'un logement favorise essentiellement les habitants de maisons situées en grande banlieue. On en déduit que les développements péri-urbains ne supportent pas leurs coûts marginaux, et qu'ils sont, en quelque sorte, subventionnés par les pouvoirs publics.

L'extension spatiale de la métropole, du fait des problèmes qu'elle pose, exige l'intervention de l'Etat sous la forme de nouvelles politiques publiques. Aussi le rapport suggère-t-il l'invention d'une politique fédérale de développement économique à l'égard des villes et des territoires délaissés par les réseaux économiques, ainsi que la disparition de toute forme de subventions par les pouvoirs publics à l'égard de ces développements péri-urbains qualifiés de "sprawl urban development", (notamment dans le domaine des infrastructures de transports). Cette politique consisterait également à homogénéiser les prix des services publics pour l'ensemble des habitants de la métropole, et à faire en sorte que l'étalement spatial cesse d'être subventionné. Mais ces auteurs ne préconisent pas pour autant une densification du tissu urbain, pas plus que la mixité des fonctions.

Des études menées par Bae et Richardson ont noté que si on favorisait un mixage harmonieux de fonctions et de résidences, les kilomètres parcourus en voiture diminueraient certainement de 5% à 9% et la congestion de 31%, mais que les

¹⁷ L'essentiel de l'information présentée et discutée dans les quatre pages qui suivent proviennent du rapport de l'OTA auquel ont participé de nombreux chercheurs américains répartis dans différents centres et universités du pays. The Technological Reshaping of Metropolitan America. Washington DC: Office of Technology Assessment, 1995.

émissions polluantes ne diminueraient que de 2%. Aussi, en ce qui concerne la qualité de l'air, le rapport défend-il le principe de voitures plus propres et plaide-t-il pour l'**innovation technologique et le développement du télétravail**.

Les nouvelles technologies ont déserté la ville et ont encouragé une dispersion spatiale des entreprises dans les banlieues, mais elles n'ont pas entraîné une autre révolution qui, pourtant, allait de pair, celle du télétravail. Le ministère des transports avance le chiffre de 2 millions de télétravailleurs en 1992, soit 1,6% de la population active - incluant des individus se déplaçant uniquement deux jours par semaine pour se rendre au travail - et estime que cette population devrait osciller entre 7,5 millions et 15 millions en 2002, soit entre 5 et 10% de la population active. L'augmentation du nombre de télétravailleurs devrait ainsi compenser la croissance des voitures/km, et réduire la congestion aux heures de pointe, mais le ministère de l'énergie n'est pas d'accord sur cette prévision parce que la réduction du trafic aux heures de pointe va encourager d'autres individus à se déplacer. Le ministère propose d'anticiper cette situation à venir en adoptant, dès à présent, des mesures de péage urbain de type "congestion pricing" pour augmenter le coût du déplacement, une mesure qui obligerait les entreprises encore réticentes à pratiquer le télétravail.

Dans l'ensemble, les chercheurs insistent plus sur le coût social et économique du "spatial mismatch" (localisation d'emplois non accessibles par ceux qui en auraient besoin), et du "skill mismatch" que sur l'étalement spatial en tant que tel, et préconisent une politique de formation et d'éducation pour les résidents du centre-ville [tout en exigeant des entreprises à l'origine de la création d'emplois en banlieue d'assurer un service de ramassage des employés résidant dans les centres-villes]. Pour éviter le développement de "friches urbaines", similaires à celles de Détroit (dont 30% du territoire est constitué de friches industrielles), ils parlent de politique de ré-urbanisation, sans pourtant en dessiner les grandes lignes.

Quels pourraient être les termes d'un nouveau contrat social entre la ville-centre et les villes de la métropole ?

3 - L'INVENTION DE NOUVEAUX NIVEAUX D'ORGANISATION À L'ÉCHELLE DE LA MÉTROPOLE, ASSOCIÉE À UNE RÉ-URBANISATION DE LA VILLE

Des chercheurs préoccupés par la fragmentation de la société sur le plan social et spatial, revendiquent de nouvelles politiques susceptibles d'englober les territoires urbains et suburbains dans une nouvelle entité à définir. Ils plaident pour un redécoupage territorial favorisant l'émergence de la "**région urbaine**" et pour la création de "liens métropolitains" (**metropolitan linkages**).

Un éminent journaliste de Washington DC, Neal R. Peirce, a inventé le terme de "**Citistate**" pour désigner cette entité incluant une ou plusieurs villes centrales historiques, ainsi que les villes voisines liées à celle-ci par des interdépendances sociales, économiques et environnementales¹⁸. Le concept de Citistate qui devrait permettre de recréer des solidarités [et d'instaurer une cohésion sociale et économique pour faire face à la compétition], implique que les responsables des différents niveaux de l'agglomération se mettent d'accord pour susciter l'émergence d'une nouvelle structure organisationnelle. Le point de vue de Peirce rejoint l'idée défendue par Anthony Downs dans « A vision for a metropolitan America », paru en 1994, qui préconise lui aussi l'idée d'une instance régionale, à l'initiative de l'Etat fédéral et susceptible de fédérer la ville et les banlieues. L'auteur estime qu'à terme l'avenir des banlieues est menacé si rien n'est fait pour tisser des liens entre les différents territoires de la métropole.

Downs observe que les municipalités suburbaines adoptent de plus en plus aisément des politiques d'aménagement de type "growth management" (suite à une mobilisation des habitants de type

¹⁸ C'est également le titre de son ouvrage paru en 1993.

NIMBY¹⁹), ce qui limite le nombre de permis de construire. Cette politique entraîne alors une hausse des valeurs foncières et immobilières, et renforce, à son tour, la concentration des pauvres dans leurs quartiers. Aussi Downs plaide-t-il en faveur d'un nouveau regard sur la ville, et exige des banlieusards un effort de solidarité pour créer une structure régionale. Il va dans le même sens que le sociologue Kasarda²⁰, qui suggère à l'Etat d'aider tous ceux qui ont un emploi en banlieue à résider en banlieue, ou que Michael Porter, éminent économiste de Harvard qui prétend qu'il est encore temps de définir les fondements d'une politique intégrant la ville dans les processus économiques actuels.

Porter, connu d'un large public national et international pour son dernier ouvrage, « *L'avantage concurrentiel des nations*²¹ » explique que si traditionnellement la concurrence était pensée comme une affaire nationale, à l'heure actuelle elle relève de l'aptitude sans cesse renouvelée à proposer des innovations et améliorations reconnues sur le plan international. Même s'il faut penser essentiellement en termes de concurrence mondiale, Porter estime que les sources de l'avantage concurrentiel se trouvent d'abord au niveau local. Des facteurs universels comme les capitaux, les matières premières et même le savoir sont extrêmement mobiles, et les entreprises peuvent avoir recours à une main d'œuvre bon marché n'importe où. Ce qui n'est pas mobile, en revanche, c'est la concentration spatiale de savoir-faire, de technologies appliquées, de firmes, de fournisseurs et d'institutions hautement spécialisées et interconnectées, représentant une masse critique suffisante pour pousser à l'innovation et à la réussite.

Aussi Porter part-il du principe, qu'il est possible de réintégrer les villes dans les réseaux économiques, à condition que les politiques fédérales ne s'inscrivent plus dans une stratégie de simple redistribution sociale en faveur des pauvres, mais dans une perspective économique visant à faire

de la **ville un noyau de l'économie régionale et nationale**. Le gouvernement fédéral dépense en moyenne 210 milliards de dollars à travers divers programmes sociaux en faveur des pauvres, mais seuls 7 milliards (soit 3,3%) sont consacrés au développement économique sous la forme de stages de formation. Porter propose de concevoir une politique se fondant sur les avantages économiques des quartiers du centre-ville, ainsi que sur les capacités professionnelles et les spécificités ethniques de sa population.

Les centres-villes présentent l'avantage d'être situés à proximité de marchés régionaux comme, par exemple, South Central, le quartier de Los Angeles où ont éclaté les émeutes du printemps 1992, qui, tout compte fait, n'est pas très éloigné de l'industrie des loisirs ("entertainment cluster") et d'un vaste marché de gros. Or, ces "local clusters" ont besoin de services et de composants que des entreprises localisées dans les centres-villes peuvent offrir. Les centres-villes présentent, par ailleurs, une main d'œuvre spécifique que l'on ne retrouve pas ailleurs, comme le montre la société "Doll company" (fabricant de poupées) qui emploie 600 résidents de Harlem (New York) dont la majorité est d'origine caraïbéenne. Porter estime, en outre, qu'un nombre croissant de jeunes immigrés ayant étudié dans les meilleures universités du pays résident au centre-ville, et qu'il faudrait les aider à y créer leur propre entreprise.

David Rusk, ancien maire d'Albuquerque ayant mené des recherches au Woodrow Wilson avant de publier en 1994 « *Cities without suburbs* » **estime que le problème majeur de la ville résulte de la distance qu'elle a avec ses banlieues et propose de les annexer à la ville**. Il fait référence à l'expérience de New York dont l'expansion remonterait à la décision de 1898 visant à inclure les cinq "boroughs" dans une seule entité urbaine, et le déclin à partir du moment où les entreprises ont quitté ce territoire new-yorkais. Il estime, cependant, que l'émergence de ces nouvelles entités urbaines ne peut se

¹⁹ La littérature sur ce sujet est abondante. On peut aisément se référer à l'article de Michael Dear "Le syndrome NIMBY", 2001 plus, Centre de Prospective et de Veille Scientifique, juillet 1993.

²⁰ J D Kasarda, "Urban Industrial Transition and the Underclass", Annals #501, janvier 1989,

²¹ M.Porter, L'avantage concurrentiel des nations, Paris: Interéditions, 1993 (1990 pour l'ouvrage américain).

faire en dehors d'une mobilisation politique en faveur d'une justice territoriale, [équivalente à celle qu'a connue le pays pour les droits civiques des Noirs, dans les années 1960, ou encore, au moment de la revendication des écologistes pour la prise en compte de la nature dans les décisions d'aménagement, dans des années 1970]. Son projet paraît, a priori, utopiste mais peut être viable s'il se limite à aborder le principe d'une péréquation financière entre municipalités, en vue d'instaurer plus d'équilibre et de justice au sein de la métropole.

Les NTCI ont facilité l'étalement urbain en libérant les entreprises de toute contrainte spatiale. Ce processus a entraîné des inégalités territoriales et des disparités économiques entre la ville - noyau historique - et les nouveaux centres de la banlieue. Les chercheurs estiment cette inégalité

non seulement injuste pour les différentes populations, mais dangereuse à moyen terme pour le développement économique des banlieues. Aussi plaident-ils pour l'invention d'une "région urbaine", et pour l'élimination de toute politique d'aménagement, qui en fait, subventionnerait cet étalement. Assurer une meilleure transparence des coûts par le marché pourrait être susceptible de modifier le comportement des individus et des entreprises.

Plutôt que de se focaliser sur le concept ambiguë de "zone franche" [en mesure d'attirer des entreprises sur la base d'incitations fiscales], les chercheurs américains insistent sur la nécessité de redonner à la ville une nouvelle dynamique, en partant des atouts de sa population composée en grande partie de minorités ethniques.

III. PROJECTIONS DEMOGRAPHIQUES ET PROJETS DE SOCIETE

Les chercheurs américains se sont rapidement emparés d'un rapport publié par le bureau du recensement (Bureau of the Census) en février 1996 qui, comme le titre (« *Population, Projections of the United States by Age, Sex, Race, and Hispanic Origin: 1995 to 2050* ») l'indique, se veut une analyse prospective de la dynamique démographique. A partir d'une série de travaux statistiques portant sur des projections démographiques, par âge, sexe, race et origine hispanique, ce rapport insiste sur deux aspects : le vieillissement de la population et la **diversité ethnique et raciale croissante de la population**. Ces projections ont été établies à partir de la prise en compte de trois indicateurs : la fertilité, l'espérance de vie et l'immigration nette. Elles partent du principe que le taux de fertilité devrait se maintenir autour de 2,1 enfants par femme (la variation entre 1,9 et 2,6 permettant de calculer des séries basses et hautes), que l'espérance de vie devrait passer de 76 ans en 1993 à 82,6 ans en 2050 (entre 75,3 et 87,5) et que l'immigration nette se situerait à 880.000 personnes par an (entre 350.000 et 1.370.000).

1 - LA RECOMPOSITION ETHNIQUE DE LA POPULATION

Ces projections estiment que la population américaine qui au recensement de 1990 était de 250 millions d'habitants, devait atteindre 392 millions en 2050. Dans la décennie 1990, les Etats-Unis devraient connaître un accroissement de 27 millions d'individus alors qu'au cours de la dernière décennie l'accroissement aura été de 23 millions seulement. Mais en dépit d'une croissance future relativement importante, on note une baisse constante du taux annuel qui, entre 2040 et 2050 passerait de 1,10% à 0,54%. Cette baisse serait principalement attribuée au **vieillissement de la population**. La moyenne d'âge de la population

américaine, qui se situe autour de 34 ans en 1994, sera de 35,5 ans en 2000, 39,1 en 2035 et se stabilisera autour de 39 ans en 2050. Cette évolution s'explique par le vieillissement des baby-boomers (1946-1964) qui représentent en 1994 plus de 30% de la population. La classe d'âge qui enregistrerait le taux de croissance le plus élevé serait les plus de 85 ans qui, en 1995, comprendraient 3,6 millions de personnes pour atteindre 18,2 millions en 2050.

Le deuxième aspect du rapport concerne la **croissance de la diversité raciale de la population américaine**. Le bureau du recensement en conformité avec les directives fédérales de l'"Office of Management and Budget" (OMB), regroupe les Américains en cinq catégories, en fonction de leur origine : Indiens, Asiatiques, Noirs, Hispaniques et Blancs (Europe, Afrique du Nord et Moyen-Orient). La proportion des quatre premiers groupes, au sein de la population totale, va en augmentant alors que celle du cinquième groupe diminue. Dès l'an 2000 la population blanche ("non-hispanic white") devrait se situer autour de 72% contre 13% pour les Noirs, 11% pour les Hispaniques, 4% pour les Asiatiques et moins d'1% pour les Indiens. En l'an 2050, les Blancs ne représenteront plus que 53%, contre 16% pour les Noirs, 23% pour les Hispaniques, 10% pour les Asiatiques et 1% pour les Indiens. La population blanche participera à la croissance démographique dans une proportion de 35% entre 1990 et 2000, de 23% entre 2000 et 2010, de 14% entre 2010 et 2030, pour ne plus contribuer du tout à la croissance de la population après 2030. Le taux de croissance annuel le plus élevé (4%) de la présente décennie concerne les Asiatiques qui pourraient compter en l'an 2050 41 millions d'habitants contre 62 millions pour les Africains-Américains. La population d'origine hispanique est considérée comme un élément décisif de l'évolution de la population. En l'an

Schéma 1 :

**LE VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION AMERICAINE
1990-2050**

Projections du Bureau du Recensement, rapport 1996

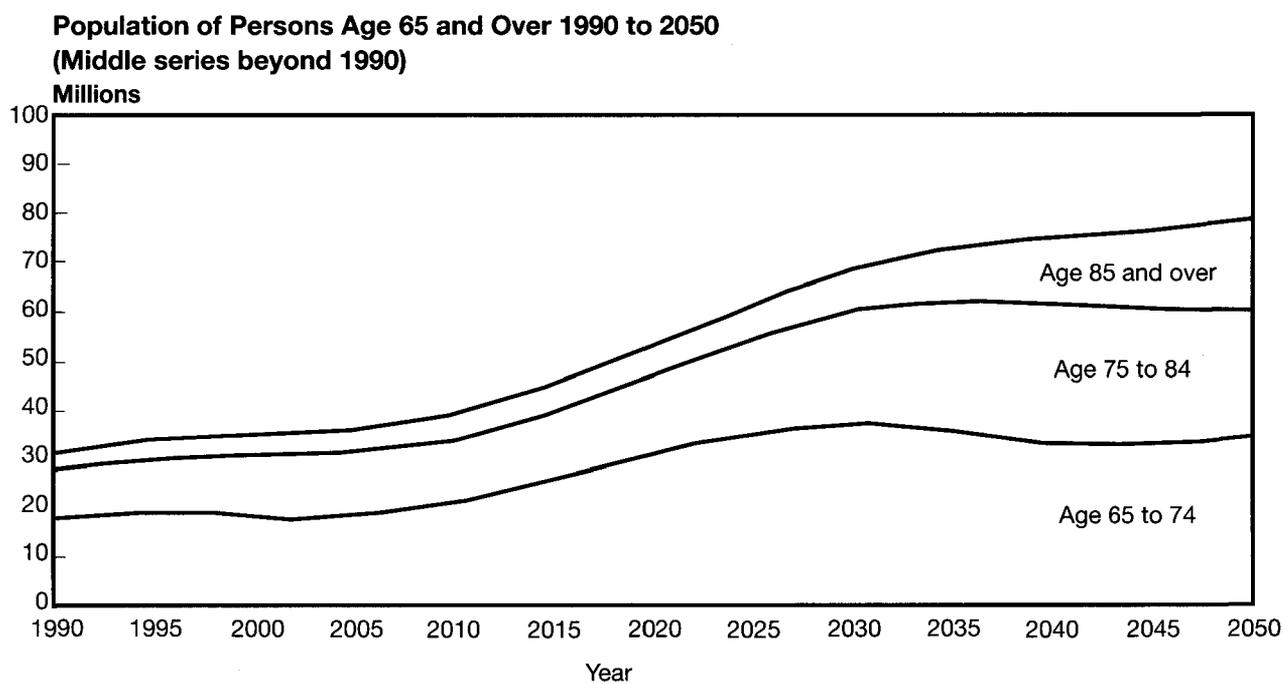
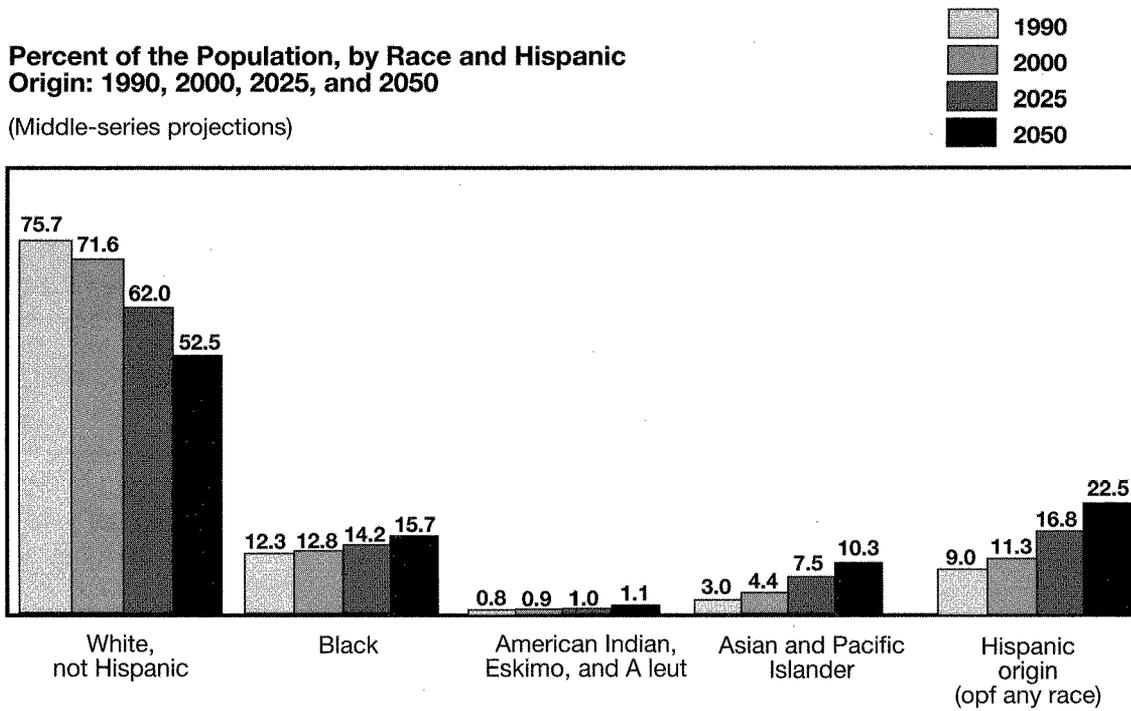


Schéma 2 :

**LA CROISSANCE DE LA DIVERSITE RACIALE ET ETHNIQUE
DE LA POPULATION AMERICAINE 1990-2050**

Projections du Bureau du Recensement, rapport 1996



2000 les Hispaniques seront 31 millions et 110 millions en 2050. Il contribueront à la croissance de la population dans une proportion de 32%, entre 1990 et 2000, 39% entre 2000 et 2010, 45% entre 2010 et 2030 et 60% entre 2030 et 2050. Les deux facteurs de la croissance démographique sont la fertilité et l'immigration nette. A l'heure actuelle, les flux migratoires expliquent un tiers de la croissance démographique alors que les chiffres de l'immigration nette se situent autour de 880.000 personnes par an, tout en n'incluant pas les immigrés clandestins (de l'ordre de 225.000 par an). Entre 1995 et 2050, quatre immigrés sur dix seront d'origine hispanique, trois d'origine asiatique, 2 d'origine blanche et un d'origine africaine.

Quel que soient les séries sur lesquelles on s'appuie, l'analyse du Bureau du Recensement démontre la diversité raciale et ethnique croissante de la population, et le déclin quantitatif d'une population issue de l'immigration européenne. La nation américaine a choisi de refléter la diversité humaine de la planète.

2 - AU DELÀ DU MULTICULTURALISME : UNE "COLOR-BLIND SOCIETY" OU SOCIÉTÉ POST-ETHNIQUE

Les récents débats de la société américaine au moment du vote de la proposition 187²² en Californie, à l'automne 1994, démontre qu'elle a choisi de continuer de se définir comme une nation issue de l'immigration, en dépit des changements importants intervenus dans l'origine des flux migratoires, (depuis le vote par le Congrès de l'Immigration Act de 1965 favorisant indirectement l'Amérique latine et l'Asie). Il est vrai que, contrairement à d'autres Etats, la nation américaine ne s'est jamais définie en termes d'appartenance à une race ou à des ancêtres communs. Aussi, le travail des intellectuels, des poli-

tiques, des églises et des associations a toujours consisté à concilier ce fameux paradoxe d'un peuple uni tout en étant divers que symbolise l'expression "E pluribus unum".

Dans la première moitié du 20^e siècle, la nation américaine s'était ralliée au mythe du "melting-pot"²³, 'idéologie assimilatrice, avec laquelle elle commença à prendre une certaine distance au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, pour s'en détacher dans les décennies suivantes au moment de la mobilisation en faveur des droits civiques. La fin de l'idéologie du « melting-pot » se lit dans le célèbre ouvrage de Patrick Moynihan et Nathan Glazer, « **Beyond the Melting-Pot** », paru en 1963, qui avance la thèse de la difficulté à assimiler certaines ethnies et races. Cette critique laissa alors le champ libre au multiculturalisme qui plonge ses racines dans l'idéologie du pluralisme culturel de la première moitié du 20^e siècle, et se veut une idéologie de la différence²⁴.

L'idéologie pluraliste a été formulée dans les milieux intellectuels anglo-saxons autour de William James de John Dewey et de la philosophie pragmatiste, pour laquelle "le monde est par définition pluralité". L'oeuvre de James et de Dewey reflète cette lente mais irréductible prise de conscience de la diversité de la nation américaine, ainsi que la volonté d'apprendre aux individus à s'enrichir de cette diversité. Horace Kallen, un élève de James, fut le premier à définir le "pluralisme culturel" qui triomphe aujourd'hui au détriment de l'idéologie assimilatrice et du "melting-pot". Il n'est pas question ici de reprendre l'ensemble du discours mais de présenter leurs principaux arguments à partir des écrits de **Charles Taylor**, professeur de sciences politiques et de philosophie politique à l'université McGill à Montréal.

²² La proposition 187, un référendum à l'initiative du gouverneur de la Californie Pete Wilson, visait à exclure les immigrés clandestins des services publics (aide sociale et éducation notamment) dans le but de diminuer ces flux mais aussi de faire savoir à l'Etat fédéral que les contribuables de l'Etat de Californie ne tenaient plus à supporter les coûts d'une surveillance laxiste des frontières par l'institution fédérale, US Border Patrol. Cette proposition a été votée mais elle n'a pour le moment aucun effet dans la mesure où les juges la qualifient de non-constitutionnelle.

²³ Le terme «melting-pot» a été inventé par Théodore Zangwill alors qu'il écrivait une pièce de théâtre portant ce nom qui fut jouée à Broadway pour la première fois en 1908 et connut un grand succès.

²⁴ Sur la question du pluralisme, cf. O.Zunz, "Genèse du pluralisme américain", Annales ESC, mars-avril 1987, #2, pp. 429-444.

Taylor pense, à la suite de Tocqueville, que toute société a besoin de corps intermédiaires, ce qui l'oppose à la majorité des philosophes libéraux (la gauche dans le sens américain) peu préoccupés de cohésion sociale et qui, à l'image de John Rawls, défendent principalement la liberté de l'individu et la justice dans la répartition des richesses. Pour Taylor et les multiculturalistes, il apparaît que dans nos sociétés modernes de moins en moins homogènes et se situant désormais dans un "monde d'identité en flux", la reconnaissance constitue un enjeu majeur pour la survie de la démocratie. La "**politique de la reconnaissance**" implique la redéfinition du noyau central de la vie politique, de la conception des droits de l'homme, de la laïcité, afin d'éviter l'"intégrisme libéral".

Tout pays démocratique a besoin d'une certaine laïcité et d'une neutralité vis à vis des diverses confessions, mais les formules de cette neutralité sont multiples et elles peuvent donc être renégociées en permanence. Du fait de la "multiplicité de cultures", Taylor estime qu'il faut **apprendre à vivre de plus en plus ensemble** à l'échelle mondiale, nationale et locale. L'exigence de reconnaissance est perçue par les multiculturalistes comme un principe d'égalité universelle et la "politique de la différence" dénoncerait ainsi toute citoyenneté de seconde classe. Pour les intellectuels, la démocratie, qui garantit les droits et le bien-être de ses citoyens, ne doit pas se limiter à privilégier la culture qui la fonde mais elle doit également s'accomoder de toutes. Le discours "politiquement correct" ou encore "rectitude politique" se révèlerait la manifestation la plus négative de ce courant²⁵.

Mais, face aux dérives du multiculturalisme et aux risques de décomposition de la société, d'autres philosophes s'inquiètent de la superposition implicite entre diversité culturelle et diversité raciale, et sont d'accord pour prôner la diversité culturelle, à condition qu'elle ne repose plus uniquement sur l'appartenance raciale. Conscients des limites du multiculturalisme et des risques de détérioration des relations inter-ethniques au fur et à mesure de l'avènement d'une société où la majorité de la population ne se réclamera plus d'origine européenne pour refléter la diversité des peuples et des civilisations de la planète, certains revendiquent le principe de "color-blind society". Aussi David Hollinger revendique l'émergence d'une société à venir qui serait post-ethnique, soit une société ayant dépassé le principe de la reconnaissance de la couleur raciale ou de l'appartenance ethnique. Il propose la création de comités de chercheurs et de politiques afin de modifier progressivement les législations et programmes actuels de la discrimination positive (Affirmative Action ou AA) jusqu'à leur disparition autour de 2010. Mais y parvenir exige deux conditions essentielles, l'amélioration de l'enseignement scolaire dans les ghettos des centres-villes, ainsi que la promotion d'une culture civique mettant l'accent sur le droit et les responsabilités des individus dans les relations qu'ils ont entre eux et avec l'Etat²⁶.

Le projet de société de la nation américaine consiste à refléter la diversité raciale et ethnique de la planète et les intellectuels sont en train de définir les termes de ce que pourrait être cette identité à venir tout en préservant les principes de la démocratie. Cette attention portée à la démocratie se retrouve également dans les débats autour de la préservation de l'environnement naturel.

²⁵ Les deux principaux ouvrages de Charles Taylor traduits en français sont: *Le malaise de la modernité*. Paris: Cerf, 1994 et *Multiculturalisme: Différence et démocratie*. Paris: Aubier, 1994 (*Multiculturalism and the Politics of recognition*. 1992 Princeton university press).

²⁶ David A. Hollinger, *Post-Ethnic America: Beyond Multiculturalism*. Basic Books, 1995.

IV. ENVIRONNEMENT NATUREL ET PRINCIPE DE COMPENSATION

Le mouvement écologique aux Etats-Unis n'est pas un phénomène récent mais plonge ses racines dans le XIX^e siècle, au moment où la nation poursuivant sa conquête vers l'ouest s'appropriait de nouveaux territoires jusqu'ici peu modifiés par l'être humain - dans la mesure où les premiers habitants, les Indiens, vivaient en symbiose avec la nature -. Il a connu une nouvelle dynamique, dans les années 1960 et 1970, pour revendiquer la prise en compte explicite de la nature dans les décisions d'aménagement ; et fut à l'origine d'un arsenal juridique considérable [NEPA (National Environmental Protection Act) et création de l'"Environmental Protection Agency" (EPA), l'équivalent d'un ministère de l'Environnement]. Cette action politique, élaborée en dehors des partis politiques, continue d'être façonnée par le mouvement associatif. Elle a récemment suscité une contre-offensive de la part d'associations de défense du droit de propriété. Ces dernières tout aussi puissantes qu'elles soient - notamment avec l'arrivée d'une majorité républicaine au Congrès - n'ont pas vraiment réussi à remettre en cause la protection de l'environnement.

Mais le fait le plus innovant de ce mouvement, réside dans l'institution d'une dimension sociale de la protection de l'environnement qui le conduit à revendiquer cette fois-ci le principe de compensation.

1 - DE LA JUSTICE ENVIRONNEMENTALE

En raison peut-être de la large publicité faite autour du mouvement NIMBY (Not In My Backyard), mouvement visant à interdire toute nouvelle construction dans un quartier résidentiel au nom de la protection de l'environnement, les revendications écologistes étaient qualifiées comme relevant de classes moyennes et aisées blanches, voire même WASP (White Anglo-Saxon Protestant). **Le mouvement en faveur de**

la "justice environnementale" qui remonte au milieu de la décennie 1980, vient justement contrecarrer cette opinion. Il s'agit d'une mobilisation de type "grass root movement" (ce qui n'a rien d'original), qui cherche à donner une dimension sociale à cette quête d'un environnement salubre ; même si dans un premier temps elle a tendance à être perçue comme cherchant à ethnici- ser les revendications écologiques. Des travaux et actions menés par une église protestante noire de la Caroline du Nord ont entraîné une progressive prise de conscience de l'existence d'une corrélation entre pollution et répartition spatiale des minorités ethniques.

Le pasteur Ben Chavis de la paroisse "The United Church of Christ" fut l'un des premiers à mener une enquête sur différents sites urbains au travers des Etats-Unis, en vue de déterminer dans quelle mesure les populations noires étaient plus souvent concernées que d'autres par les questions de pollution. Dans un premier rapport de 1987, intitulé « *Toxic Waste and Race in the United States* », il a démontré que la localisation d'équipements de type TSDF (Treatment, Storage, Disposal Facilities for commercial wastes) était plus fréquente dans les quartiers habités par des minorités. Il a poursuivi sa réflexion en collaboration avec d'autres centres de recherche et a publié en 1994 un deuxième ouvrage « *Toxic Waste Revisited* », dont la publicité a été largement assurée par les médias.

Des travaux similaires ont été également entrepris par le sociologue de l'université UC-Riverside, Robert Bullard, qui a mené une enquête sur les décharges de Houston, (Texas) où il a réussi à démontrer que la population noire représentait 28% de la population de la ville, mais que 6 de ses 8 incinérateurs et 15 de ses 17 décharges municipales, se trouvaient à proximité de quartiers afro-américains. Outre la pauvreté, le chômage et la violence, les communautés noires sont

ainsi plus exposées que d'autres à la pollution. Son étude publiée dans deux ouvrages²⁷ a servi de base au procès "Bean v. Southwester Waste Management Corp.", où il fut plutôt question de "discrimination environnementale". Par ailleurs, l'agence fédérale "General Accounting Office" (GAO) a mené une étude qui a prouvé que les populations concernées par les déchets toxiques étaient deux fois sur trois noires alors qu'elles ne constituaient que 30% de la population totale de l'Etat.

Ces différentes études ont mis en évidence le fait que les coûts externes des équipements de type TSD (ou encore la pollution) représentent une externalité essentiellement supportée par des minorités ethniques. Aussi, s'est progressivement formé un courant prônant une justice environnementale qui a poussé les écologistes traditionnels à aller au delà du phénomène NIMBY pour opter en faveur de slogans de type BANANA "build absolutely nothing anywhere near earth".

Mais au fur et à mesure que la thématique de la justice environnementale initiée par les "activists" a commencé de pénétrer les champs du politique et des sciences sociales, elle a été soumise à une critique dénonçant des lacunes méthodologiques de ces premiers travaux empiriques²⁸. La critique la plus pertinente a consisté à reprocher à ces derniers de n'avoir pas su prendre en compte la dynamique sociale. La majorité des chercheurs se sont, en effet, limités à constater une discrimination raciale, pour ce qui concerne l'implantation d'équipements portant atteinte à la qualité de vie, sans toutefois aborder l'historique des lieux - alors que l'on pouvait aisément soupçonner une dépréciation du marché immobilier pour expliquer cette discrimination à l'égard des minorités et des pauvres.

Cette hypothèse a été vérifiée par l'économiste de l'université de New York, Vicki Been, suite à une étude menée dans sept quartiers situés à proximité d'équipements TSD, sur une période allant de

1953 à 1978. Elle démontra que la plupart de ces quartiers avait été habités par des Blancs, mais que depuis l'implantation de l'équipement, le pourcentage des Noirs n'avait cessé d'augmenter. Been a donné une nouvelle interprétation à la dégradation de l'environnement et a dépassé la simple thèse d'un "racisme environnemental". Toute décision en faveur d'un équipement nuisible à l'environnement naturel (paysage, qualité de l'air) entraîne, dans un premier temps, une baisse des valeurs foncières et immobilières, une situation qui favorise immédiatement l'attraction de populations pauvres, où figurent essentiellement des Noirs²⁹.

Comment inclure les revendications du mouvement pour la justice environnementale dans la politique urbaine ?

2 - DÉMOCRATIE DE PARTICIPATION : L'ENVIRONNEMENT INTÉGRÉ DANS UNE DÉMARCHE PLANIFICATRICE

Dans un premier temps, les politiques ont répondu à ces revendications de justice environnementale en faisant voter par le Congrès une loi autorisant tout individu à recourir au système judiciaire. L'"**Environmental Equal Rights Act**" permet à tout citoyen de remettre en cause la création d'un équipement polluant dans une communauté déjà désavantagée. Est qualifiée "désavantagée" toute une communauté comprenant un pourcentage de groupes minoritaires supérieur à la moyenne, des familles aux revenus limités et possédant déjà un équipement polluant. Suivant cette loi votée en 1993, tout citoyen de l'Etat Américain est en mesure d'attaquer le projet même s'il ne réside pas dans le quartier en question.

Trois options se présentent alors aux décideurs :
1) éliminer les coûts externes, ce qui signifie en fait ne plus implanter d'équipements TSD ;

²⁷ R. Bullard, *Invisible Houston et Dumping in Dixie: Race Class and Environmental Quality*. (les décharges dans les pays du Sud: la qualité environnementale et la question raciale).

²⁸ Pour plus de détails sur ces critiques d'ordre méthodologique cf. Cynthia Ghorra-Gobin, "De la justice environnementale: réflexion prospective autour du principe de compensation", Colloque international de Fontevraud, *Quel Environnement au 21ème siècle?* 1996.

²⁹ Been Vicki, "Locally undesirable land uses in minority neighborhoods: disproportionate siting of market dynamics?" *Yale Law Journal*, Avril 1994, 1383-1422.

2) imposer de manière explicite et autoritaire une certaine distribution des coûts externes ;

3) inventer un processus politique au cours duquel les individus concernés par ces équipements participeraient à la décision, [en s'appuyant, notamment, sur les résultats de l'étude d'impact] pour présenter leurs revendications et **négoier des mesures compensatoires.**

De ces trois propositions, la troisième s'avère la plus satisfaisante et la plus innovante. Toutes les fois qu'une étude d'impact pourrait démontrer les effets négatifs d'un équipement sur l'environnement naturel (que ce soit le paysage, la qualité de l'air ou de l'eau), les habitants devraient être informés et être partie prenante au processus de décision au même titre que les élus et les acteurs (privés ou publics). La période de concertation devrait permettre à la population de négocier afin de bénéficier de mesures compensatoires. Il s'agit, bien entendu, d'équipements où le degré de risque est maîtrisé et jugé acceptable.

A propos de l'application de ce principe de compensation, on peut déjà se référer à l'expérience de Brooksville (Mississippi). Une entreprise, "Federated Technologies Industries of Mississippi") se proposait de construire un incinérateur dans un quartier noir lorsqu'une association "Protect the Environment" se mobilisa pour l'en empêcher tandis qu'une équipe locale appartenant à la "National Association for the Advancement of Colored People" (NAACP), militant en faveur des Noirs, se montrait favorable du projet. La NAACP a réussi à convaincre les parties en présence de l'impératif d'une négociation au terme de laquelle l'entreprise accepta de verser au comté un montant forfaitaire de 250.000 dollars par an et de recruter 80% de son personnel au niveau local.

L'expérience de Brooksville a été l'occasion de montrer l'ambivalence de la mobilisation en

faveur de l'environnement. Cette dernière pourrait être interprétée comme une volonté de maintenir les pauvres dans une situation de défavorisés ; alors que l'objectif devrait être de les inclure dans le processus de décision, tout en les aidant à revendiquer des avantages sous forme de mesures compensatoires. Vue sous cet angle, la justice environnementale ne se limite plus à l'environnement stricto sensu, mais englobe aussi la prise en compte explicite des exclus dans le processus³⁰. La compensation pourrait être payée, soit par ceux qui profitent de l'équipement, c'est-à-dire les contribuables, soit par l'entreprise elle-même, qui la répercuterait sur le prix du service. Dans les deux cas, la compensation se traduit par une internalisation des coûts externes, un moyen qui, à long terme, permet aux différents acteurs de négliger de moins en moins la question environnementale.

Le courant en faveur de la justice environnementale a réussi à faire prendre conscience à l'opinion publique que certains individus, plus que d'autres, supportent les effets néfastes de la dégradation de l'environnement et que l'articulation de la question environnementale et sociale devenait un impératif. L'idée de la mesure compensatoire présente le sérieux avantage de ne pas porter atteinte au droit de propriété et peut être sérieusement envisagée, non seulement à l'échelon local mais aussi planétaire, dans le cadre de litiges Nord-Sud. Elle s'inscrit, en outre, de manière explicite dans les recommandations des économistes concernés par l'environnement qui, depuis une dizaine d'années, ne cessent de plaider en faveur de l'internalisation des coûts externes comme l'outil privilégié de la reformulation du rapport entre la société et l'environnement naturel³¹.

³⁰ Au sujet du lien entre la préservation de l'environnement et les droits de l'homme cf Aaron Sachs, *Eco-Justice: Linking human rights and the environment*. World Watch Paper #127, WDC, 1995.

³¹ Peter Singer, *Practical Ethics*. Cambridge university press, 1993 et René Passet, *L'Economique et le vivant*. Paris: Payot, 1994 et Jacques Theys, *Environnement et gestion de la planète*. Cahiers Français, #250, 1991.

La justice implique l'autonomie et la dignité des citoyens et on peut admettre que dans le cadre d'équipements de type TSDF, des populations acceptent de voir la qualité de leur environnement diminuer à condition qu'elles aient la possibilité d'améliorer leurs conditions économiques.

Le principe de compensation permettrait de ne plus faire en sorte que les plus démunis de la société supportent les coûts de la préoccupation croissante de la société pour la préservation de l'environnement³².

³² Barbara Johnson (ed.) Who pays the price? The sociocultural context of environmental crisis. WDC, Island press, 1994.

CONCLUSION

Une vision urbaine prospective à tendance normative

Après avoir montré les limites de la prospective américaine sur la ville, mais l'intérêt des chercheurs en sciences sociales pour anticiper l'avenir, la première partie a mis en évidence le manque de réflexion sur la forme urbaine en tant que telle (en raison de la prégnance de cet "idéal pastoral" dans la culture américaine); mais a souligné leur préoccupation croissante, face à l'inégalité des territoires métropolitains.

La deuxième partie a expliqué le rôle des NTCI dans la restructuration spatiale de la ville, et les inégalités qu'elle entraîne. Les chercheurs souhaitent l'élimination de subventions de la part des pouvoirs publics, ainsi que l'instauration d'une politique volontariste en faveur d'un niveau d'organisation incluant l'ensemble des territoires de la métropole.

La troisième partie s'est appuyée sur les projections démographiques, confirmant l'évolution d'une société de plus en plus diversifiée dans ses origines raciales et ethniques, pour évoquer les réflexions que ces transformations suscitent à propos de la future démocratie Américaine. Le débat en vue de dépasser le multiculturalisme est franchement engagé.

La quatrième partie a évoqué l'introduction d'une dimension sociale dans le débat sur la protection de la nature, suite à la mobilisation pour la justice environnementale. Concilier ces deux dimensions se traduit par l'invention du principe de compensation qui exige, en outre, une démocratie de participation.

Des trois thématiques abordées, la restructuration spatiale de la métropole, la croissante diversité raciale et ethnique de la société, et la justice environnementale, deux idées fortes émergent.

- Les chercheurs américains sont en faveur de l'intervention des pouvoirs publics dans l'évolution de la métropole, mais suivant de nouvelles modalités. Dans le cas de la préservation de l'environnement, par exemple, ils souhaitent une plus grande participation des citoyens s'inscrivant dans une démocratie de participation en vue de permettre le fonctionnement de mécanismes de compensation.

- La deuxième remarque porte sur l'esprit très normatif des sciences sociales, qui visent essentiellement à responsabiliser les individus, comme l'Etat. Ce constat, qui transparait, d'une certaine manière, dans la réflexion sur la restructuration spatiale, peut clairement être illustré par l'analyse du chaos urbain et de la violence dans les ghettos des villes.

Entre 1970 et 1990, la population vivant dans des îlots de pauvreté - des quartiers où plus de 40% de la population est pauvre -, est passée de 2,5 millions à 5,5 millions. Les chercheurs notent que le pourcentage de familles monoparentales de cette population pauvre est passé de 45% à 62% et que celui des ménages recevant des aides publiques est passé de 28% à 33%³³. Des chercheurs libéraux comme Douglas Massey, Nancy Denton³⁴, John Kasarda et d'autres ont expliqué la pauvreté comme résultant de la ségrégation spatiale dans laquelle sont enfermées les popula-

³³ Ces chiffres proviennent de C.Jencks et P.Peterson (editors), *The Urban Underclass*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1991.

³⁴ D.Massey et N.Denton, *American Apartheid: segregation and the making of the urban underclass*. Cambridge: Harvard university press, 1993. Pour une bonne synthèse de leurs principales idées cf "Regards sur l'apartheid américain", *Le Monde Diplomatique*, Février 1995, p.3.

tions du centre-ville pendant que, des chercheurs d'inspiration plus conservatrice, les conservateurs comme Thomas Sowell³⁵, ont insisté sur les effets pervers des politiques sociales [n'incitant pas les pauvres à élever leur niveau d'éducation et à travailler (53% des enfants n'ont pas achevé leur scolarité)].

Face à ces deux positions, la proposition de **Lawrence Mead**³⁶, (professeur à la "Kennedy School of Government" de Harvard) qui suggère de redéfinir le rôle et les responsabilités de l'Etat, s'avère la plus innovante. Mead ne dissocie plus violence, pauvreté et intégration économique, et affirme que, si la pauvreté a changé de nature (par rapport à ce qu'elle avait été dans les années 1960), la mission de l'Etat doit aussi évoluer. **Il propose de passer de la notion de "Welfare State" à celle de "Workfare State"**, c'est-à-dire d'un Etat ayant la responsabilité de remettre au travail ceux qui sont au chômage tout en se prononçant en faveur d'une exigence de **citoyenneté** dans les relations entre Etat et "underclass". Pour Mead le contrat social entre l'Etat et le citoyen doit être retravaillé et reconstruit en vue d'être redéfini. A l'opposition traditionnelle entre les conservateurs défendant les vertus du marché et les progressistes favorables à l'intervention de l'Etat, se dessine ainsi une troisième voie où l'Etat intervient en responsabilisant la société civile.

Dans un article de la revue plutôt libérale, « *Atlantic Monthly* », de l'automne 1996, Barbara Dafoe Whitehead, démontre en une vingtaine de pages - tout en se référant à de nombreux travaux de sciences sociales -, que le lien social se construit, dès l'enfance, dans la relation enfants-parents. Le nombre croissant de familles monoparentales dans les quartiers pauvres serait une des causes majeures de la violence : plus de 70% des délinquants détenus dans les prisons américaines sont issus de familles monoparentales. La moitié des familles monoparentales vivent dans la pauvreté, alors qu'un ménage sur dix appartient à cette catégorie. Difficile de ne pas en déduire

que les familles monoparentales, au même titre que la disparition de l'emploi, contribuent au phénomène de l'"underclass". La disparition de la structure familiale serait à l'origine des problèmes dans les écoles, non pas parce que les enfants de familles monoparentales seraient moins intelligents, mais simplement parce qu'ils ont de sérieuses frustrations émotionnelles et sont dans l'incapacité de se concentrer. Whitehead et d'autres qualifient la situation des ghettos de "régression" dans la mesure où les sociétés modernes - parce qu'elles reposent sur l'individualisme - exigent en réalité une grande stabilité de la famille. La majorité des arguments proviennent de l'étude de Sara McLanahan et de Irwin Garfinkel, deux sociologues de Princeton ayant publié « *Single Mothers and Their Children* » (1986).

Les chercheurs américains qui analysent l'évolution de la ville ou de la métropole, et qui anticipent leurs évolutions respectives, insistent sur l'impératif d'une intervention des pouvoirs publics mais aussi, sur la responsabilité des individus face à la société et à l'Etat : en d'autres termes sur les exigences de la citoyenneté et d'une culture civique. Le ton a certes toujours été normatif pour les questions relatives à la protection de la nature, mais il le devient de plus en plus pour les rapports sociaux.

CONCLUSION

Les Etats-Unis se définissent aujourd'hui comme une nation suburbaine où la majorité de la population vit à proximité de la nature. Mais la banlieue, qui se voulait un refuge pastoral en milieu urbain, accapare désormais l'essentiel de la vitalité économique du pays, au détriment de la ville. Au débat ville-nature, auquel ont été confrontés les intellectuels du siècle dernier, se substitue en cette fin de siècle un nouveau problème, celui de la tension ville-banlieues. Dans ce contexte en pleine mutation, la ville ne risque-t-elle pas de n'être plus qu'un espace résiduel en voie de dis-

³⁵ Dans un récent ouvrage Murray va même très loin en expliquant la pauvreté des Noirs en raison de déficiences d'ordre génétique, Ch.Murray et R.Hernstein, *The Bell Curve*. New York: Free press, 1994.

³⁶ L. Mead, *Beyond Entitlement: The social obligations of citizenship*. Basic Books, 1986 et *The New Politics of Poverty*. Basic Books, 1992.

partition (au même titre d'ailleurs que l'espace rural) ou encore un territoire réservé aux exclus des réseaux socio-économiques, rassemblant d'anciennes minorités et de nouveaux immigrants ?

Dans ce contexte suburbain, quelques chercheurs commencent à s'interroger sur le devenir à très long terme de la ville. L'historien Robert Fischman, conscient que l'identité de la nation s'enracine désormais dans la vitalité suburbaine revendique un nouveau statut pour la ville. Il la considère comme un lieu de mémoire et estime

que tout citoyen devrait se sentir concerné dans la mesure où elle témoigne de l'effervescence de la période industrielle et qu'elle représente le territoire où les immigrants ont fait l'apprentissage de la nation, au travers de l'assimilation culturelle et de l'intégration économique. Ainsi, au débat du siècle dernier, qui portait sur l'impératif d'une expérience quotidienne de la nature pour l'individu, se substitue un nouvel enjeu lié au rôle de la ville dans une civilisation suburbaine où le citoyen ne fait plus l'expérience de la ville au quotidien.

ANNEXES

1 - La montée de la civilisation suburbaine

Cynthia Gohrra Gobin

2 - Graphiques extraits du rapport de l'OTA :

« The technological reshaping of metropolitan America » 1995

3 - « Comment répondre aux besoins de financement des communautés locales ? »

article paru dans « The urban age » volume 4 n° 3

4 - Résumé du numéro spécial de « Housing policy debate » sur l'évolution récente de la politique urbaine aux Etats Unis

volume 7 n° 4

LA MONTEE DE LA CIVILISATION SUBURBAINE¹

Cynthia GHORRA GOBIN

Aux Etats Unis, le dernier recensement a confirmé que la maison et le jardin à proximité de la nature comme cadre de vie idéal des Américains (institution subventionnée tout au long du vingtième siècle, par l'Etat fédéral) correspondait bien à l'habitat d'une large partie de la population.

D'autre part, la restructuration socio-économique des trois dernières décennies a changé les banlieues; Elles ne sont pas limitées à l'unique fonction résidentielle et ont attiré de nombreux emplois en provenance de la ville. (...)

La majorité des Américains devenus suburbains ne veulent plus financer des programmes sociaux urbains défendus pendant longtemps par les démocrates. Des chercheurs en sciences sociales ont du reste démontré les limites des politiques sociales pour enrayer le processus de la paupérisation et de la précarisation. Pour John Karsada, de l'université de Caroline du Nord, et d'autres, la pauvreté s'expliquerait en partie en raison de l'isolement spatial, qui fait que les habitants des quartiers centraux ne profitent pas de la création d'emplois dans les quartiers périphériques. (...)

Le recensement de 1970 avait déjà confirmé que la majorité de la population vivant dans des métropoles résidait en banlieue, mais il a fallu attendre celui de 1990 pour cette fois-ci constater que la majorité de la population était devenue suburbaine. Quatorze états détiennent ainsi une majorité suburbaine - dont six parmi les dix états les plus peuplés : Californie, Pennsylvanie, Ohio, Michigan, Floride, et New Jersey. Dix-sept des vingt-sept municipalités de plus de 100 000 habitants ayant enregistré le plus fort taux de croissance démographique sont suburbaines.

Cette évolution, dans la répartition spatiale de la population, s'est accompagnée d'une restructura-

tion économique en faveur des banlieues, dénommées « edge cities » par le journaliste Joël Garreau, pour signifier la prééminence économique, et pas seulement démographique, des banlieues dans le territoire métropolitain.

Les banlieues ne sont pas constituées uniquement de WASP (même si ces derniers sont largement majoritaires), mais incluent des blancs non minoritaires (« ethnic Whites) ainsi que des minorités africaines-américaines, asiatiques et hispaniques bien reliées aux réseaux économiques nationaux et internationaux.

Dans la vie quotidienne le suburbain ignore la ville (en dehors de quelques visites dans les musées). Il a perdu toute référence à « l'espace public » qui, dans la tradition occidentale, est pourtant perçu comme l'expression matérielle d'une certaine démocratie et comme vecteur de l'altérité. Le suburbain américain va même jusqu'à considérer l'espace urbain comme dangereux, car investi par les gangs et la drogue. (...)

(...) Comment concilier en même temps les villes et les territoires suburbains ? Car les économistes ont démontré que les entreprises ne peuvent s'épanouir dans une région où le centre est en déclin.

Des politologues ont identifié l'avènement de l'ère suburbaine comme celle de l'émergence d'une nouvelle classe, celle des contribuables (taxpayers), c'est-à-dire d'individus extrêmement sensibilisés par la question fiscale et le débat politique concernant la redistribution des fonds publics. Leur point de vue est d'ailleurs confirmé par les travaux des historiens, démontrant que la banlieue commence bien avec ce désir de fuir le chaos de la ville pour le charme et la tranquillité d'une maison entourée d'un jardin - en vue de

¹ Extrait d'un article paru dans « Le Monde » sous le titre : « Election présidentielle : Bill Clinton et la société suburbaine » ; Novembre 1996.

renouer avec les valeurs rurales, alors que le pays s'urbanise - mais que sa réussite s'affirme principalement par ce souhait de fuir la montée croissante des impôts de la ville, tout en accédant à la propriété.

On paie, certes, des impôts locaux en banlieue, mais, en retour, on bénéficie de services publics de qualité, notamment dans l'éducation. Aussi, la politique de ces accédants à la propriété (en banlieue) a-t-elle été commandée par l'impératif de maintenir à tout prix l'homogénéité de la communauté, dans le but de maintenir les valeurs foncières tout en maîtrisant les dépenses publiques, c'est-à-dire d'éviter tout transfert de fonds publics vers d'autres territoires.

Le suburbain ne refuse pas de payer des impôts, mais il exige en contrepartie de décider de l'usage

des fonds publics. Cette préoccupation du suburbain à vouloir contrôler en permanence les dépenses publiques est plutôt étrangère à la société urbaine, qui avait intégré le principe de redistribution ou encore de péréquation fiscale. Mais, si les suburbains sont a priori conservateurs au niveau fiscal, ils sont certainement plutôt libéraux (dans le sens américain du terme) au niveau idéologique. (...)

La société américaine comprend désormais des urbains, des ruraux et des suburbains. Le vote urbain avait permis d'instaurer la politique du « New Deal » et celle de la « Great society »(...) (mais c'est désormais dans un contexte très différent qu'il faut comprendre la politique américaine.)

Le rapport «de l'«Office of Technology Assessment» (OTA)¹

En 1994, trois comités du Congrès ont demandé à OTA de mener une étude sur la manière dont les nouvelles technologies avaient modifié la configuration spatiale des aires métropolitaines américaines.

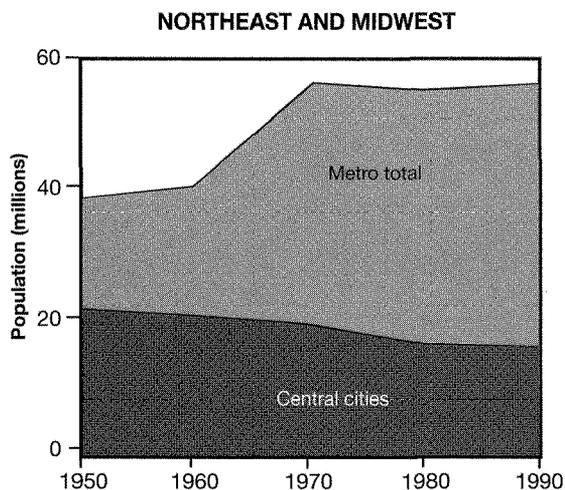
La demande provenait des comités responsables de la banque, du logement, des affaires urbaines, au Sénat et à la chambre des représentants, ainsi que du comité travaillant sur les travaux publics et les transports à la chambre des représentants.

Ce rapport a été publié en septembre 1995 au moment où cette institution fédérale disparaissait.

Les trois schémas suivants extraits du rapport, décrivent l'évolution des villes et des banlieues au cours de quatre dernières décennies :

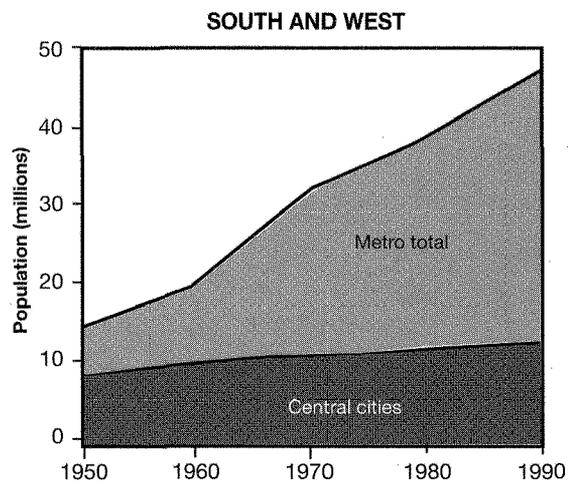
- 1) une nette croissance démographique au profit des banlieues et souvent au détriment des villes ;
- 2) le déclin du "comté" central de la métropole comme territoire privilégié de l'implantation des emplois et des activités ;
- 3) ainsi que l'évolution du profil sociologique des 94 premières villes américaines qui rassemblent désormais 40% des minorités ethniques contre 19% en 1960.

Evolution démographique d'aires métropolitaines



A : LOCALISEES DANS LE NORD-EST LE MIDWEST

On note une croissance démographique de la métropole à partir de la décennie 60 qui se fait essentiellement au profit des banlieues et au détriment des villes-centres, puis une certaine stabilisation à partir de la décennie 70.



B : LOCALISEES DANS LE SUD ET L'OUEST
La croissance démographique est continue tout au long des quatre décennies pour l'ensemble de la métropole même si elle avantage plus les banlieues que les villes-centres.

NOTE : Population figures for the largest 13 metropolitan areas in the Northeast and Midwest and the largest 12 in the South and West in 1990.

SOURCE : U.S. Census Bureau, State and Metropolitan Area Data Book, 1991.

¹ «The technological reshaping of metropolitan America» 1995.

Le déclin des emplois et des activités économiques dans le Comté Central des métropoles entre 1974, 1985 et 1992.

Industry	SIC CODE	Percentage of employees in the metropolitan area working in the core county			Change in percentage share: 92-85	Change in core county employment (thousands)	
		1974	1985	1992		1974-2	1985-92
Museums, Zoos and Botanical Gardens	84	87%	83%	79%	-3.9	11	3
Security Brokers	62	91	85	78	-7.3	107	28
Air transportation	45	87	75	78	3.1	82	58
Advertising	731	86	78	72	-5.9	17	-11
Legal Services	81	69	68	67	-1.0	211	90
Water Transportation	44	72	66	65	-1.5	-23	-16
Accounting	872	73	63	62	-0.9	106	51
Transportation service	47	78	65	61	-3.9	45	13
Finance, Insurance, Real Estate-Administration	679	77	65	58	-7.7	-4	-31
Trans., Communication, Utilities-Administration	497	68	61	56	-5.0	-17	-42
Banking	60-61	67	64	56	-7.4	177	4
Real Estate	65	66	60	55	-5.1	52	-7
Educational Services	82	57	56	55	-1.1	213	68
Hotels	70	63	58	55	-3.7	76	10
Insurance Carriers	63	71	60	53	-6.9	-31	24
Communications	48	64	57	52	-4.7	-31	-29
Management and Public Relations	8740	63	53	50	-2.5	124	43
Membership Organizations	86	61	53	50	-2.8	122	66
Services Administration	899	76	53	49	-4.2	46	27
Total Administration		65	55	49	-5.4	-116	-212
Health Services	83	54	50	49	-1.0	983	567
Wholesale Trade	50	64	55	49	-5.4	78	-40
Social Services	83	59	51	48	-2.4	217	100
Electric, Gas and Sanitary Services	49	62	53	48	-5.5	2	-2
Trucking & Warehousing	42	61	49	46	-3.4	-26	12
Engineering & Architectural	871	58	49	43	-6.0	89	16
Manufacturing	20-39	54	47	43	-2.0	-1.550	-775
Construction	15-19	52	43	40	-2.8	-168	-122
Retail	53-59	51	44	41	-2.7	405	80
Computer & Data Processing	737	53	41	33	-7.8	113	29

NOTE: Data are for 15 of the 25 largest metropolitan areas: Atlanta, Baltimore, Boston, Chicago, Cleveland, Dallas, Denver, Detroit, Houston, Los Angeles, Minneapolis, New York, Pittsburgh, and San Francisco-Oakland-San Jose, Washington, DC.

SOURCE: U.S. Census Bureau, *County Business Patterns*, 1974, 1985, 1992.

Evolution du profil sociologique des 94 premières villes américaines

AU TRAVERS DES INDICATEURS SUIVANTS :

le pourcentage de la population nationale, le pourcentage des populations de minorités, les chiffres du chômage, de la population active employée dans le secteur industriel, le revenu médian, le taux de pauvreté des familles, la concentration de la pauvreté et le pourcentage de familles monoparentales.

	1960	1970	1980	1990
Population as percent of U.S.	26.1%	22.5%	20.9%	20.1%
Percent minority population	18.9	24.1	37.1	40.1
Unemployment rate	5.5	4.7	7.3	8.1
Percent employed in manufacturing	25.3	22.1	17.4	14.0
Median family income as percent of U.S. median family income	106.7	100.4	92.6	87.5
Family poverty rate	17.2	11.0	13.6	15.1
Percent population in census tracts with more than 40% poverty	8.0	5.1	8.1	10.8
Female headed families with own children as percent of ail families	7.9 ^b	10.4	13.8	14.5

^a Based on the 100 Largest MSA Central Cities in 1980 with the exception of Anchorage; Fort Lauderdale; Jackson, MS; Jersey City; Newark; and Amarillo for which tract-level data was no available in 1960.

^b Estimated.

SOURCE: U.S. Census data for 1960, 1970, 1980, and 1990, as compiled by John D. Kasarda, *Urban Underclass Database Machine Readable Files*, Social Science Research Council, New York, 1992 and 1993 (except as noted). Calculations by U.S. Department of Housing and Urban Development.

Comment répondre aux besoins financiers des communautés locales ?

Benjamin WARNKIE et Mustafa MOURAD

Enterprise Foundation, Columbia, Maryland

(Texte écrit pour la Banque Mondiale)

Les divergences de vue entre le Président Clinton et le congrès Républicain concernant la politique urbaine sont en train de s'estomper. Cette évolution est tout à fait remarquable quand on pense aux différents historiques entre républicains et démocrates sur les niveaux de subvention à allouer à la politique des villes et aux programmes d'assistance aux pauvres. Quoi qu'il en soit, la législation récente approuvée tant par l'administration que par le Congrès a profondément changé les modes d'attribution des fonds aux municipalités.

DU CONTRÔLE FÉDÉRAL À UNE MAÎTRISE LOCALE DES DÉPENSES.

Jusqu'à une date récente, les fonds fédéraux pour le logement, le développement économique ou le développement communautaire parvenaient aux municipalités à travers de multiples programmes tous très contraignants; Pour chacun d'entre eux, le Congrès définissait les populations cibles, le niveau des subventions et fournissait un guide d'utilisation ; les villes se partageaient alors le travail avec les agences fédérales pour la mise en oeuvre.

Historiquement, le désir d'un contrôle fédéral fort sur les dépenses locales prioritaires et d'un système de régulation est compréhensible. La plupart des programmes de lutte contre la pauvreté datent des années soixante, une époque où le droit des Etats était presque toujours synonyme de politique ségrégationniste. Aujourd'hui toutefois les avocats d'un contrôle fédéral fort ont pratiquement tous disparu. Le Congrès, avec le concours de l'administration a mis fin à l'ancien système. Les anciens programmes ont été regroupés et une subvention globale est attribuée aux villes pour l'ensemble de leur politique sociale, le contrôle fédéral étant quasiment supprimé.

UN NOUVEAU RÔLE À ASSUMER

L'allocation optimale de ces ressources globales nécessite une réflexion et l'élaboration de politiques précises et coordonnées qui, pour beaucoup de municipalités est une tâche tout à fait nouvelle. Certaines ne disposent tout simplement pas des compétences nécessaires.

Les difficultés viennent en partie du fait que pour être efficaces, de telles politiques doivent être participatives. Or, il se trouve que les groupes sociaux les plus défavorisés, dépendent, pour la fourniture de services de base comme le logement, la santé, les soins dentaires ou l'emploi, d'organisations fondées sur des solidarités de voisinage : les « groupes de développement communautaire » (Communities Development Corporations : CDCs). Mais ces organisations s'étant développées en réponse à l'incurie sociale des municipalités, les relations sont souvent conflictuelles.

Pourtant, si les municipalités veulent développer des programmes efficaces, les CDCs sont les seuls interlocuteurs possibles : ils sont habilités à parler au nom des habitants des quartiers sur lesquels ils interviennent et dans beaucoup de villes petites et moyennes ont, par ailleurs, développé des capacités d'expertise très variées qui font défaut aux services municipaux;

REGARDER VERS LES PAYS PAUVRES...

Les problèmes sont finalement assez semblables à ceux des pays pauvres. Là aussi, les agences internationales de développement ont fait place à des ONG régionales ou locales. Cette délégation permet des décisions plus démocratiques et une meilleure prise en compte de l'ensemble des

besoins des populations. Souvent aussi les organisations locales existantes n'ont pas les moyens suffisants pour l'évaluation des besoins et l'attribution des fonds.

Autre point commun : un certain nombre de pays commencent tout juste à connaître des élections libres au niveau municipal et local. Les maires qui n'étaient autrefois que les « courroies de transmission » du pouvoir central doivent désormais briguer le suffrage de leurs électeurs. Ces changements focalisent l'attention sur les services urbains et, comme en Amérique, ces nouveaux gouvernements locaux s'avèrent peu capables de mettre en oeuvre des processus participatifs d'allocation optimale des ressources.

VERS DES INTERMÉDIAIRES RÉGIONAUX

Aux Etats Unis, quelques municipalités ont commencé à faire appel à des organisations régionales de développement et de lutte contre la pauvreté pour l'allocation des subventions, des allocations logements et autres fonds de développement économique. Comme leur nom le suggère, ces intermédiaires jouent le rôle de médiateurs entre les distributeurs de ressources, qu'il s'agisse d'administrations ou de fondations charitables, et les organisations locales de solidarité, pour s'assurer que chaque partie comprend les besoins les attentes et la terminologie de l'autre. Au delà de l'allocation des ressources, ces intermédiaires peuvent aider à démarrer des processus participatifs, à accroître l'investissement en capital, et à délivrer une assistance technique tant aux municipalités qu'aux ONG de base.

Les avantages présentés par la création ou la sélection d'un intermédiaire existant sont nombreux :

- **ils ont une base communautaire**, une bonne connaissance du terrain, des leaders et des organisations et donc la capacité de définir les priorités en matière de financement et de développement.
- **ils peuvent opérer de manière indépendante**. Comme ce sont des organisations sans but lucratif s'appuyant sur un comité de direction représentant un vaste éventail de groupes, d'opinions

politiques et de représentants des affaires, ils peuvent agir à long terme sans souci de la prochaine élection ;

- **ils peuvent coordonner l'attribution des aides**. En raison de leur mandat régional, ils peuvent s'assurer que les mêmes aides ne sont pas allouées deux fois et assurer une bonne cohérence territoriale des programmes ;

- **ils peuvent épauler les organisations locales**. Leur capacité d'expertise née de la fédération et de l'interaction des organisations qui les composent leur permet d'avoir un rôle majeur de transmission des savoir-faire.

LES INTERMÉDIAIRES EN ACTION

De nombreuses organisations intermédiaires sont aujourd'hui actives. Parmi elles, l'Alliance Régionale du Logement (Regional Alliance for Housing : RHA), une organisation sans but lucratif, fondée par des hommes d'affaires, des fondations, la ville et le comté de Saint Louis, pour promouvoir une véritable politique du logement régionale. Saint Louis, comme beaucoup de villes d'Amérique du Nord Est, et de la ceinture industrielle du Midwest a vu une large part de sa population migrer vers les banlieues durant les trente ou quarante dernières années. La ville, qui comptait 800 000 habitants en 1955 ; n'en compte plus que 400 000 aujourd'hui. Par ailleurs, la population du comté de Saint Louis a cru, elle, de manière exponentielle, et compte aujourd'hui plus d'un million d'habitants. En raison du déclin du centre et des banlieues les plus anciennes la compétition pour les subventions au logement ne cessait de croître entre la ville et le comté. RHA a mis fin à cette lutte en gérant régionalement les fonds d'aide au logement, en apportant son aide aux organisations sans but lucratif de la ville et du comté, en encourageant les entreprises locales et les milieux d'affaires à développer des projets.

En comblant le fossé entre les organisations nationales ou internationales, les « intermédiaires » sont souvent des outils efficaces et innovateurs du développement local, elles offrent des solutions aux besoins des sociétés urbaines du monde développé.

LA POLITIQUE URBAINE AUX ETATS UNIS DANS LES ANNEES QUATRE-VINGT DIX : DEFIS ET OPPORTUNITES

Stuart GABRIEL

University of Southern California

Steven HORNBERG,

Fanny MAE Fondation

Résumé du numéro spécial de « Housing Policy Debate », Volume 7, Numéro 4

Au cours de ces dernières années un débat très vif s'est développé aux Etats Unis sur les objectifs et l'efficacité de la politique urbaine. Les controverses ont porté aussi bien sur l'évolution des problèmes que sur la façon de répondre aux urgences et sur la faiblesse des réponses apportées à cette question. Les objectifs et les moyens de cette politique ont été, par ailleurs, profondément affectés par la volonté du gouvernement de réduire les dépenses publiques. On assiste, en effet, depuis quelques années à une forte diminution des dépenses fédérales, et à un transfert du contrôle et des ressources du niveau national au niveau local.

Ces changements budgétaires surviennent malheureusement sur fonds de difficultés urbaines évidentes et croissantes. C'est particulièrement vrai pour tout ce qui touche à l'éducation, la sécurité et le logement des habitants des centres-ville. Cet état de fait se trouve confirmé non seulement par les statistiques, mais aussi par les troubles sociaux croissants. La dégradation des centres-ville a stimulé la migration continue des ménages et des entreprises vers les banlieues et les zones excentrées, celle-ci exacerbant, à son tour, les problèmes auxquels sont confrontés les habitants des vieux centres. Aujourd'hui, de nombreuses agglomérations se caractérisent donc par des disparités choquantes entre le centre et les banlieues en matière de qualité des logements, d'éducation et de services urbains en général.

L'ouvrage de la fondation Fanny Mae analyse les politiques urbaines en matière de réforme de l'ai-

de sociale (Welfare State), de services de proximité, de logement, d'emploi et de développement local, d'éducation, de criminalité, et de qualité de la vie urbaine. Pour chacun de ces domaines, les articles présentent les données empiriques se référant au problème traité, évaluent les politiques menées et discutent les propositions politiques ainsi que leurs conséquences pour les villes. Les articles recensent la littérature universitaire récente et ce faisant exposent et discutent les implications politiques de ces contributions. L'ensemble du volume présente donc une vue exhaustive des politiques urbaines, et peut servir de référence aussi bien aux étudiants qu'aux politiques.

• **Michael Wiseman** s'attache à la réforme de l'aide sociale en ces temps où le pays s'aventure dans les eaux inexplorées de la réforme de l'Etat Providence... Il montre la remarquable convergence des développements politiques qui ont conduit aux changements récents et significatifs de la politique d'aide sociale, fait le tour d'horizon des conséquences de la réforme et analyse les implications de la modification de la législation fédérale. Il attire l'attention sur le caractère déterminant du coût de la couverture médicale des pauvres (Medicaid) associé à la réforme de la politique d'aide sociale. Comme d'autres, Wiseman suggère qu'il est probable que la réforme en cours qui verra attribuer aux états une subvention globale se traduira par une aggravation des conditions de vie des habitants des quartiers pauvres, par une concentration de la pauvreté dans les villes et une accélération du désinvestissement en matière de logements bon marché.

• **Jennifer Wolch** fait l'historique des conséquences des systèmes de service de proximité communautaires à la fois sur le plan de l'équité et de l'efficacité. Ces systèmes sont nés en réponse à la réforme de l'Etat providence, au démantèlement des programmes sociaux à la transformation de ce qu'il en reste, à la dévolution au secteur privé volontaire et commercial de l'essentiel des services et au désengagement vis à vis des handicapés mentaux. L'article donne les statistiques de base et évalue l'impact possible de la création d'un ensemble régional hiérarchisé de centres, décentralisés, de services communautaires (« community service hubs »). Ces centres viseraient à délivrer un ensemble de services adaptés aux populations les plus défavorisées. Les plus petits seraient purement locaux et assureraient la prise en charge des enfants, les hébergements d'urgence, les aides alimentaires, les services médicaux de base. Au niveau régional ces centres prendraient en charge la recherche de travail et le logement (logement de transition ou rénovation). Une analyse du potentiel de ces centres en termes de facilité d'accès et de diminution des conflits communautaires est présentée.

• Dans son analyse et son évaluation de la politique du logement, **Stuart Gabriel**, remarque que si certains vieux problèmes ont été résolus, d'autres n'en demeurent pas moins sur le devant de la scène : en particulier le nombre insuffisant de logements bon marché, les contraintes financières croissantes pour l'accession à la propriété, la réduction des aides financières et des aides au logement pour les plus défavorisés et les problèmes d'égalité d'accès au marché du logement. Il analyse diverses initiatives récentes pour accroître l'efficacité de ce secteur : réforme du financement public du logement permettant d'accroître la flexibilité des prises en garantie d'émissions d'emprunts du secteur aidé par le gouvernement et nouveaux instruments financiers, regroupement des programmes du Ministère du Logement et du développement urbain (HUD) et proposition de création d'un nouvel organisme financier pour remplacer l'administration fédérale du logement. En dépit de ces initiatives, l'engagement fédéral en matière de logement sera vraisemblablement réduit en raison de la diminution des crédits et de la décentralisation du contrôle

des ressources vers les Etats et les agences locales.

• Concernant le marché du travail, **John Enberg** attire l'attention sur la baisse des salaires et la détérioration des perspectives d'emploi pour les travailleurs non qualifiés. Il établit une typologie (offre et demande) des interventions fédérales en matière d'aides à l'emploi pour les habitants des centres et évalue les programmes récents visant à diminuer l'isolement de ceux-ci. Il conclut à une efficacité relative pour les femmes adultes mais à un faible impact sur les autres catégories, en particulier les jeunes. En outre les aides à l'emploi de personnes défavorisées peuvent avoir un effet stigmatisant. Enfin les expériences passées ont montré la faible efficacité des « zones d'entreprise des Etats » ; quoi qu'il en soit, les programmes fédéraux semblent avoir corrigé certaines des faiblesses des politiques des Etats. Ces programmes territoriaux devraient permettre d'éviter les stigmates des critères d'éligibilité individuelle.

• **Laurence Picus** s'attaque à l'inextricable problème de l'éducation publique, en particulier dans les zones urbaines. Il montre que contrairement à l'idée reçue, les coûts administratifs des écoles urbaines sont inférieurs à ceux des écoles de banlieue ou des écoles rurales. La prépondérance des ménages à faible revenu entraîne une baisse de niveau en Anglais, un taux élevé d'abandon scolaire et la concentration d'étudiants handicapés requérant normalement des services spécialisés et coûteux. Les nombreuses réformes visant à l'amélioration du système éducatif dans les zones urbaines sont passées en revue : charte d'école, choix scolaire, expérimentations locales...

• **Ann Dryden Witte** s'intéresse à tout ce qui touche à la sécurité : drogue, violence domestique, fluctuations de la valeur de la propriété (coût du foncier, de l'immobilier, valeur du patrimoine des familles ?) et économie souterraine. Elle estime que les taux de criminalité ne pourront être réduits de manière significative que s'il existe, pour ces populations, de réelles chances de développement économique et social, et que la prévention par des actions intensives à destination des familles et des jeunes ont plus de chances

d'être efficaces que les actions à destination des personnes déjà impliquées dans des activités illégales. L'augmentation des crédits et des moyens d'action de la police le développement des programmes éducatifs pour les jeunes serait donc plus efficace que des fonds supplémentaires pour le système pénitentiaire.

• **Michael Luger** axe son article sur l'inégalité des territoires en matière de qualité de vie, sur les déséquilibres spatiaux entre populations peu qualifiées et emplois peu qualifiés et sur les politiques fédérales qui peuvent réduire ou, au contraire, exacerber les inégalités. Il présente la vaste littérature sur les différences locales de qualité de vie en fonction du niveau des salaires et des valeurs foncières. La migration des ménages vers les banlieues provoque, dans bien des secteurs, une migration concomitante des emplois, et limite leurs perspectives d'emploi et de revenu. Ceci entraîne à son tour une baisse de rendement des impôts locaux et les zones urbaines deviennent moins capables d'offrir une qualité de service et de vie propre à retenir les migrants potentiels (ménages ou entreprises). Dans ce contexte, Luger compare les différentes stratégies de revitalisation des centres : stratégies fondées sur les habitants (people-based) ou sur les lieux (place-based). Souvent les incidences spatiales des subventions fédérales sont inconnues ; à d'autres égards, les disparités entre les agglomérations reflètent plus ou moins des changements structurels ou macro économiques que les politiques sont impuissantes à infléchir ou qu'elles ne devraient peut-être pas chercher à infléchir.

• L'ensemble de ces articles fait ressortir l'importance de la localisation en matière d'opportunités économiques, d'accès aux services, de qualité de vie. Ils montrent, à l'évidence, que tous les indicateurs, sociaux, économiques, environnementaux se regroupent, et que c'est un véritable fossé qui sépare les centres des banlieues. Les tendances de long terme à la migration des entreprises et des ménages les moins défavorisées ont contribué au déclin des centres tant en matière d'éducation secondaire que de sécurité et de logement.

Certaines politiques ont cherché à aider les habitants des centres à trouver ailleurs emploi et

logement. Mais celles-ci n'ont connu que des résultats limités. Le faible taux de motorisation et les problèmes de navette domicile travail limitent considérablement les capacités de déplacement et l'accès aux emplois suburbains des plus pauvres. En outre, la migration de ces populations vers les banlieues est souvent freinée par les politiques locales de « zonage ». Les mêmes juridictions responsables de ces politiques ne sont pas en mesure d'offrir les services indispensables aux populations à faibles revenus, renforçant ainsi la concentration de la misère et l'accumulation de services pour indigents dans les centres villes.

D'autres politiques visent à la revitalisation des quartiers en difficultés, mais elles ont à faire face à une multitude de défis compte tenu de l'érosion constante du rendement des impôts locaux et de la concentration de populations pauvres et dépendantes des services sociaux. Ces politiques souffrent, en outre, du vieillissement et du caractère bien souvent obsolète des infrastructures tant publiques que privées. Par ailleurs, ces quartiers se caractérisent par un taux de criminalité nettement plus élevé que la moyenne qui dissuade les ménages et les entreprises de s'y installer. Malheureusement l'efficacité des efforts pour y ramener des emplois, comme le tente la politique de « zones franches », reste à démontrer.

Ces dernières années, la diminution des crédits publics à tous les niveaux de gouvernement et le transfert aux autorités locales des programmes fédéraux, ont sérieusement obéré le développement à long terme des services urbains, ce qui compromet l'avenir des populations à qui ces politiques s'adressent. Comme le montre cet ouvrage, une politique de prévention sérieuse à l'égard des jeunes et des familles à risque permettrait de réduire le taux de criminalité des jeunes dans les centres urbains, mais le manque de crédit la rend difficile à mettre en oeuvre. La plupart des solutions les plus innovantes nécessitent une approche complexe et une mise de fonds élevée au départ sans garantie de résultats rapides. En outre, en période d'austérité budgétaire, elles exigent une volonté politique d'autant plus forte que les destinataires de ces actions sont considérés par la majorité de la population comme « non méritants ».

Devant l'échec des politiques menées, des approches différentes ou plus modestes, ont été récemment expérimentées. Celles qui ont connu les meilleurs résultats ont généralement pour caractéristique d'être économes, autogérées et menées au niveau local. Les politiques de diversification du choix du logement et d'amélioration de l'habitat, en particulier, ont montré que, lorsque des familles à risques sont placées dans un environnement plus favorable, leur intégration progresse que ce soit en matière d'emploi, d'éducation ou de diminution de la délinquance. Une autre approche, comme « les ponts vers le travail » du HUD, cherche à fournir des moyens de transport et des bureaux de placement aux travailleurs des villes à la recherche d'un emploi dans les banlieues en expansion. En attendant, les innovations comme le choix de l'établissement scolaire et la mise en oeuvre de chartes d'école peuvent servir de palliatifs locaux à des problèmes nationaux. C'est ainsi que le responsable de l'enseignement public de Californie s'est

engagé à restreindre les contraintes bureaucratiques pesant pour certaines écoles en contrepartie d'engagement quantifiés en matière de réussite pédagogique. Finalement, des évaluations plus récentes des politiques urbaines tendent à prouver que les programmes territorialement finalisés peuvent avoir un impact sans stigmatiser pour autant les travailleurs auxquels elles s'adressent.

Il reste beaucoup à faire pour l'élaboration, le financement et la mise en oeuvre de politiques urbaines efficaces ; malheureusement, si les problèmes sont nombreux, les solutions sont souvent dérisoires. En publiant ce volume, nous cherchons avant tout à alimenter le débat public sur ces questions, et à accélérer les progrès qui devraient nous permettre d'améliorer la qualité de vie de tous les Américains vivant en ville. Nous espérons aussi contribuer à mettre en lumière les diverses solutions possibles pour tous ceux qui souhaitent agir sur le long terme.

Comité de lecture : Ariel Alexandre (OCDE), François Ascher (PCA), Bernard Barraqué (LATTS-ENPC), Philippe Blancher (Economie et Humaniste), Jean-Claude Boyer (Université de Paris VIII), Olivier Coutard (EDF-Groupe Réseaux), Dominique Drouet (RDI), Yves Geffrin (DRAST), Cynthia Ghorra Gobin (Chercheur), Hervé Huntzinger (TETRA), Claude Lamure (INRETS), Jean-François Langumier (COFHUAT), Jean-Pierre Orfeuil (INRETS), Vincent Renard (Ecole Polytechnique), Franck Scherrer (Inst. d'urbanisme de Lyon), Serge Watchter (DATAR).

Directeur de la publication : Jacques Theys, Responsable du Centre de Prospective et de Veille Scientifique. **Rédaction, correspondance, contacts :** Marie-José Roussel, tél. 01 40 81 63 72. **Secrétariat de rédaction :** Monique Cavagnara, tél. 01 40 81 63 12, DRAST, Tour Pascal B 92055 Paris-La Défense Cedex 04. **Conception, réalisation, impression :** LACER. Achevé d'imprimer : 2^e trimestre 1997. ISSN 1268-8533.