

Article

« Problèmes des villes et gestion de l'urbain »

Alain Lapointe

Sociologie et sociétés, vol. 25, n° 1, 1993, p. 99-109.

Pour citer cet article, utiliser l'adresse suivante :

<http://id.erudit.org/iderudit/001412ar>

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <http://www.erudit.org/apropos/utilisation.html>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : erudit@umontreal.ca

Problèmes des villes et gestion de l'urbain

ALAIN LAPOINTE

INTRODUCTION

De tout temps, la ville a fasciné par ses innovations, sa modernité et le mode de vie de ses habitants. C'est cette fascination et la promesse d'une amélioration des conditions de vie qui ont amené les hommes à s'y regrouper. A-t-elle tenu promesse ? Il semble que la ville soit devenue le lieu de toutes les déchirures, de toutes les tensions : congestion, pollution, pauvreté, criminalité, insécurité, solitude, exclusion, etc. La complexité et l'ampleur des maux dont les villes semblent affligées reformulent toute la question de la gestion de l'urbain, soit l'intervention planifiée et organisée quant aux choix urbains¹.

La ville reproduit, par couches successives, la technologie et le mode de production dominant à un moment donné de son histoire. De nouveaux quartiers se juxtaposent aux anciens, derniers témoins d'un type de structure de production et d'une technologie révolue. C'est le cas, par exemple, de quartiers comme Saint-Henri ou Hochelaga-Maisonneuve à Montréal. En fait, les problèmes urbains naissent souvent des tensions entre les impératifs d'un mode de production en constante évolution et une structuration socio-économique urbaine plus ou moins lente à s'adapter. Le premier défi de la gestion urbaine consiste donc à minimiser les conséquences des adaptations rendues nécessaires par ces changements dans l'environnement économique et social.

L'organisation urbaine a ceci de particulier qu'elle multiplie les situations d'incompatibilité entre les choix individuels et l'intérêt collectif. La proximité spatiale fait en sorte que les décisions d'un individu auront un impact direct sur les autres. Par exemple, l'individu qui décide de s'installer en banlieue contribue à accroître la congestion, la pollution et les besoins en infrastructures. Comment faire en sorte qu'il internalise de tels effets dans ses décisions ? Comment réglementer des usages incompatibles ? Le second défi de la gestion urbaine réside donc dans le contrôle des usages incompatibles et le

1. La nature des problèmes des villes diffère selon leur taille et leur stade de développement. On ne saurait prétendre appréhender de la même manière les problèmes d'une petite ville d'un pays développé et ceux de la mégapole d'un pays en voie de développement. Le présent article s'adresse plus spécifiquement aux problèmes des grandes métropoles des pays industrialisés.

développement des moyens qui permettent de réduire l'impact des imperfections de marché.

Le présent article examine dans un premier temps les tensions urbaines provoquées par les transformations du mode de production qui a dominé la structuration des villes au cours de la seconde moitié du XX^e siècle. Nous examinerons ensuite la structuration de la ville comme l'expression de choix individuels pour montrer que le libre fonctionnement du marché et l'absence d'intervention peuvent contribuer à amplifier les tensions urbaines. Deux visions s'affrontent sur la nature de l'intervention de l'État dans une économie de marché. On verra que, sous l'impulsion du néo-libéralisme et d'une problématique urbaine qui s'est grandement transformée, le gestionnaire se doit d'être beaucoup moins interventionniste, plus conciliant et davantage entrepreneur. Nous concluons sur le processus politique et les modes moins formels de la gestion urbaine.

LA VILLE : THÉÂTRE D'UN MODE DE PRODUCTION EN PROFONDE MUTATION

La forme et l'organisation socio-économique des villes sont en grande partie le reflet du mode de production dominant à un moment donné de l'histoire. Plusieurs problèmes urbains résultent de la lenteur avec laquelle les villes sont capables d'absorber les changements dans les modes de production et d'atténuer les effets distributifs énormes découlant de telles transformations : fermeture d'usines, restructuration industrielle, précarité des emplois, chômage chronique, pauvreté, etc.

Les pays industrialisés sont confrontés à une transformation profonde du mode de production qui a présidé à l'essentiel du processus d'urbanisation, le fordisme : production de masse de biens de consommation standardisés et méthodes de production en grandes séries basées sur une forte division du travail. Les conséquences de ce mode de production ont été fondamentales dans l'organisation spatiale des villes : des usines de grande dimension, géographiquement séparées des lieux de résidence et des moyens de transports efficaces permettant d'assurer les déplacements quotidiens des lieux de résidence au lieu de travail. Pour se développer et se perpétuer, un tel mode de production devait s'appuyer sur la concentration spatiale de la main-d'œuvre et une ouverture aussi bien sur le marché intérieur que sur les marchés de l'exportation. Profitant d'une augmentation de la productivité, on assiste alors à une croissance importante des revenus et à un phénomène sans précédent de concentration dans la ville, lieu privilégié de ce mode de production. Par exemple, de 1941 à 1961, la population de la région de Montréal a doublé, passant de 1,1 à 2,2 millions de personnes. Dans le contexte d'une telle croissance, le problème principal des villes se limitait souvent à fournir les infrastructures adéquates et les services nécessaires pour accueillir ce flux de population.

Les premières tensions ressenties sur le tissu urbain traditionnel sont venues du déploiement un peu partout dans le monde d'un mode de production à la recherche des coûts de main-d'œuvre et de matières premières les plus bas. Une telle évolution mettait le travailleur des secteurs traditionnels en concurrence directe avec son homologue d'Asie du Sud-Est ou d'ailleurs. Sans amélioration substantielle de la productivité, la seule façon de préserver les emplois était d'accepter des niveaux de salaires plus bas, comparables à ceux des concurrents étrangers. C'est ainsi que, dans les quartiers anciens de villes comme Montréal, New York ou Boston, on a vu la disparition graduelle des secteurs traditionnels à forte intensité de main-d'œuvre, accentuant les problèmes de reclassification, de chômage et de pauvreté.

Le mode de production dominant s'internationalise au moment même où il subit des transformations profondes. Un premier vecteur de changement structurel est le déplacement important de la production industrielle vers la production de services. Favorisée par la croissance des revenus, la demande de certains services connaît une poussée fulgurante. C'est le cas de services comme l'éducation, la santé et la culture. Un second vecteur de

changement concerne la structure de la propriété et l'organisation même des entreprises. À la suite des progrès technologiques considérables réalisés dans le domaine de l'informatique, de la robotique et de la fabrication assistée, les entreprises évoluent vers ce qu'il est désormais convenu d'appeler la « spécialisation flexible » (Piore et Sabel, 1984). Une telle évolution a été rendue nécessaire par l'apparition d'un environnement plus incertain, que ce soit au niveau des prix des matières premières, des taux de change et des taux d'intérêt, un environnement qui pénalise fortement la spécialisation extrême propre à la production de masse. Le nouveau mode de production utilise des ressources très générales, capables de servir plusieurs objectifs pour produire des quantités limitées de produits spécialisés. La technologie n'est plus standardisée mais polyvalente, adaptable et utilise une main-d'œuvre possédant une solide formation générale. Le dynamisme technologique est obtenu par l'innovation constante au niveau des procédés et des produits. De plus, avec la création des grands blocs commerciaux, on assiste à la croissance des firmes transnationales. Les différences locales dans l'environnement de production et de consommation prennent de plus en plus d'importance dans la restructuration des entreprises (Lloyd et Dicken, 1986). Les méthodes décentralisées de production, une approche axée sur le client et la participation plus grande des employés sont au cœur même de ce processus. La restructuration des activités de production de General Motor en Amérique du Nord et la prise en compte des conditions locales dans une usine comme celle de Sainte-Thérèse sont certainement un exemple intéressant de cette nouvelle sensibilité. Un dernier vecteur de changement concerne le rôle de la concurrence. Dans le contexte de la production flexible, les questions d'alliances stratégiques et la création de réseaux d'entreprises se retrouvent au centre du débat sur les politiques industrielles².

Les effets de ces changements se font d'abord sentir dans les grandes métropoles. La transformation profonde de la base économique en faveur du secteur des services a été plus particulièrement ressentie dans les grandes villes. De plus, le mode de production flexible offre des opportunités nouvelles à la ville. Il s'agit en effet d'une évolution d'ensemble bien adaptée à l'environnement urbain, où la proximité entre les entreprises de services et les petits producteurs créent un milieu particulièrement favorable à l'innovation et à la croissance (Jacobs, 1969). Ces économies de localisation associées à la concentration d'entreprises reliées dans un espace géographique restreint confèrent des avantages particuliers. Par exemple, la proximité des firmes de circuits intégrés de Silicon Valley a permis de réduire le temps moyen de développement des prototypes et d'accroître le ratio des ventes par dollar de dépenses en recherche et développement pour les firmes localisées dans cette région. De même, les économies d'agglomération associées à la taille même de l'espace économique sont également importantes. Ainsi, le taux de croissance de la productivité et d'acquisition de brevets per capita serait plus élevé dans les grandes régions métropolitaines que dans les plus petites (Mills et McDonald, 1992). Le potentiel d'innovation d'une ville devient donc un facteur de discrimination important dans le choix de localisation et d'investissement des entreprises. Il s'agit d'une concurrence à l'échelle internationale entre différentes métropoles pour attirer les investissements et le développement.

Tous ces changements créent de nouveaux défis à la gestion urbaine, qui se trouve confrontée à des problèmes aigus d'adaptation de main-d'œuvre et un contexte général de croissance peu favorable. Contraints par les excès du passé, les pouvoirs publics doivent opérer dans un contexte de ressources limitées. De plus, la recrudescence du conservatisme et du libéralisme économique provoque une remise en question fondamentale du rôle de l'État. Dans un contexte où la ville est de plus en plus sollicitée comme un lieu

2. La question du rôle de la concurrence dans le nouveau contexte industriel est au centre de nombreuses recherches sur le phénomène de croissance. Une étude récente sur la croissance des villes américaines montre que cette croissance est plus grande lorsqu'il y a diversité de la structure industrielle et concurrence entre les firmes (E.L. GLAESER, H.D. KALLAL, J.A. SCHEINKMAN et A. SHLEIFER, 1991).

privilegié d'innovation et de croissance, peut-on laisser la gestion de l'urbain aux seules forces du marché et à l'expression des choix individuels?

TYRANNIE DES CHOIX INDIVIDUELS

Il existe plusieurs circonstances où le libre exercice des choix individuels conduit à des résultats socialement indésirables. La ville semble les regrouper toutes : externalités, effets de débordement³, difficultés d'ajustement de l'offre, information imparfaite, etc. L'individu se trouve alors victime de l'étrécissement du contexte dans lequel il exerce sa souveraineté, forme de tyrannie des choix individuels (Kahn, 1966). L'individu qui désire s'installer en banlieue ne tient pas compte du fait qu'il occasionnera à l'ensemble des autres individus une augmentation de la congestion ou de la pollution. Il ne tient pas compte non plus du fait qu'en prenant une telle décision en même temps que des milliers d'autres, le centre de l'agglomération se vide des ménages à revenus moyens et élevés, diminuant les économies de localisation et augmentant les poches de pauvreté, la criminalité, l'insécurité, etc. Examinons comment, sous l'impulsion des forces du marché et l'exercice des choix individuels, la ville se développe.

La structuration socio-économique des villes est le résultat d'une concurrence farouche pour l'espace entre les différentes activités de production et de résidence. La concentration spatiale des activités de production et des emplois crée des avantages de localisation qui se reflètent dans les prix fonciers. Les terrains localisés près des zones d'emplois bénéficient d'une prime dont la valeur tend à diminuer à mesure qu'on s'en éloigne. Cette prime capte en fait les économies de coûts de transport travail-emploi associées à une meilleure localisation. Les individus ne peuvent s'approprier les bénéfices de cette structuration de l'espace sans une définition claire des droits de propriété. Une partie importante de la gestion urbaine au niveau local est consacrée à la protection de ces droits de propriété, entre autres à travers le règlement de zonage qui permet de contrôler les usages jugés incompatibles. C'est le principal instrument dont dispose la ville pour l'allocation de l'espace urbain et le contrôle des externalités. C'est en se référant à un tel règlement qu'une municipalité, par exemple, peut refuser la construction d'une station-service dans un quartier résidentiel et assurer un développement plus ordonné de son espace.

Dans un contexte de croissance de la population et des revenus, la demande pour l'espace s'accroît et les prix du construit augmentent. Comme le prix de l'espace est moins élevé en périphérie en raison du prix plus faible des terrains, on observe un double phénomène : un empiètement de la ville sur la campagne et une structuration socio-économique de l'espace où les ménages à plus fort revenu se retrouvent en banlieue et ceux à faible revenu au centre de l'agglomération. Une telle structuration socio-économique pose le problème des déplacements quotidiens de plus en plus nombreux et éloignés pour lesquels les coûts sociaux sous forme de congestion, de pollution et d'infrastructures de transport sont considérables. Une étude récente effectuée pour l'agglomération de Montréal évalue ces coûts à plus d'un milliard de dollars par année (Office de planification et de développement du Québec, 1989). De plus, la concentration des faibles revenus au centre de l'agglomération entraîne des problèmes de dégradation du stock de logements et l'effritement graduel de la base fiscale des villes centrales. Ces dernières deviennent de moins en moins capables d'offrir les services requis par la population et celle des banlieusards qui font la navette. Ces effets de débordements sont importants en milieu urbain et posent le problème de l'équité fiscale entre ceux qui bénéficient des services et ceux qui doivent en supporter les coûts. Ils soulèvent toute la question de la définition spatiale des juridictions capables de tenir compte de tels effets⁴.

3. Il y a externalité lorsqu'un agent est affecté par l'activité d'un autre agent sans être partie prenante à cette activité. Les effets de débordement réfèrent à un concept analogue, mais sur le plan spatial.

4. Quelques études ont tenté d'évaluer ces effets de débordement dans la région métropolitaine de Montréal (Jean-Pierre COLLIN, 1981 et Office de planification et de développement du Québec, 1989).

La prise en compte de l'hétérogénéité de l'espace urbain en termes d'aménités, d'attributs des logements et de caractéristiques des ménages conduit à une structuration encore plus contrastée de l'espace urbain. À la stratification socio-économique s'ajoute, entre autres, la segmentation selon la « race » et l'origine ethnique. En effet, le phénomène de la ghettoïsation en milieu urbain est en partie le résultat de l'exercice des préférences individuelles pour se retrouver près des gens de même « race », de même origine ou encore de même revenu, autre exemple où l'expression des préférences individuelles vient accentuer les différences et la structuration d'un espace fortement ségrégué. C'est ainsi que la ville peut devenir une agglomération de microcosmes fort différenciés, ayant peu ou pas de relations entre eux et dont certains offrent toutes les caractéristiques du sous-développement. Il n'est pas étonnant, par exemple, de relever dans certains quartiers de grandes villes américaines des taux de mortalité infantile qui dépassent ceux de certains pays d'Afrique.

Enfin, la transformation rapide du mode de production que l'on observe depuis quelques années entraîne des dislocations profondes dans l'organisation spatiale des villes: fermetures d'usines dans les anciennes zones industrielles et déplacement des emplois manufacturiers et tertiaires vers les banlieues. Ces changements ont des conséquences redistributives importantes et accentuent les problèmes fiscaux des zones centrales. Les travailleurs de ces anciennes zones, employés des secteurs peu productifs à faibles salaires, ont généralement peu de chance de se trouver un emploi dans les secteurs en émergence. On observe alors des taux de chômage et de dépendance élevés concentrés dans les anciennes zones centrales. Même si les travailleurs congédiés réussissent à obtenir un emploi en banlieue, étant souvent peu mobiles dans le stock de logements, ils sont soumis à des coûts de transport plus élevés.

De façon générale, on peut dire que l'expression des choix individuels conduit à une structuration de l'espace urbain qui accentue les différences et les tensions. Chaque décision individuelle est prise sans que soient nécessairement internalisées les conséquences sociales de ces décisions. De plus, lorsque les coûts privés de telles décisions deviennent trop élevés — temps de déplacement et congestion —, ce qui normalement devrait contribuer à ralentir le processus, le marché politique prend la relève. L'individu retrouvera suffisamment de personnes qui partagent ses intérêts pour constituer un groupe de pression efficace et ainsi obtenir l'augmentation du nombre d'autoroutes, l'abolition des péages, la construction d'une nouvelle ligne de métro, etc. Il peut même compter dans une telle démarche sur une coalition de groupes d'intérêts. En effet, on peut penser que les propriétaires fonciers, les constructeurs et les promoteurs vont appuyer une telle démarche d'expansion du développement urbain. L'existence de ces imperfections de marché pose toute la problématique de la gestion urbaine. Un des objectifs de l'intervention en milieu urbain n'est-il pas de faire en sorte que les individus assument les coûts sociaux de leurs décisions et qu'en conséquence l'impact négatif de ces imperfections de marché soit le plus faible possible? Le gestionnaire doit-il intervenir directement dans les mécanismes mêmes qui conduisent à la structuration urbaine ou doit-il se contenter simplement de fournir les conditions propices à son bon fonctionnement? C'est là que se situe toute la controverse sur le rôle et la nature de la gestion urbaine.

DEUX VISIONS CONTRASTÉES DE LA GESTION URBAINE

La ville reproduit jusqu'à un certain point les tensions et les inégalités fondamentales de la société. Le contexte urbain tend à les amplifier alors que les relations marchandes poussent les interdépendances pour ne pas dire les dépendances à leurs limites. Nous avons vu par ailleurs que les changements du mode de production placent la ville dans un contexte concurrentiel nouveau en ce qui concerne les perspectives de développement et de croissance. Doit-on se satisfaire des stratégies basées sur les seuls coûts et bénéfices privés? Y a-t-il place pour une intervention planifiée et organisée en vue

d'atteindre une efficacité et une équité plus grandes? C'est dans ce contexte que la question de la gestion urbaine prend toute son importance.

La gestion urbaine est confrontée aux grands courants de pensée concernant le rôle de l'État. Deux visions s'affrontent: d'un côté, les tenants d'une intervention directe de l'État dans le processus même qui mène à la structuration socio-économique urbaine; de l'autre, ceux qui veulent réduire son action au maintien simplement d'un environnement favorable au bon fonctionnement du marché. Depuis le début des années 80, on assiste à une remontée du néo-libéralisme, philosophie qui met l'accent sur l'individu et qui a comme corollaire le laisser-faire. La planification et l'intervention de l'État sont considérées comme une atteinte à la liberté individuelle et au libre fonctionnement des forces du marché. Cette recrudescence de la pensée libérale est en partie la réponse à l'échec de la planification étatique dont la manifestation la plus concrète est certainement la faillite économique des pays de l'Est et de l'empire soviétique. Plus près de nous, la capacité de l'État à gérer et à intervenir efficacement dans le processus de production est sérieusement mise en doute, alors que la plupart des initiatives dans ce sens se sont soldées par des demi-succès, sinon par des échecs.

Un des domaines privilégiés de confrontation de ces visions dans le contexte urbain concerne les tentatives de contrôle du développement à travers les plans d'aménagement du territoire. Doit-on laisser aux intérêts privés et aux seules forces du marché le soin de définir la forme du développement urbain? Plusieurs architectes et urbanistes ont développé des visions utopiques de la ville affirmant entre autres que les formes plus denses de développement sont présumément plus humaines et susceptibles d'accroître la qualité de vie. Une étude américaine publiée au milieu des années 70 (Real Estate Corporation, 1974) devait leur donner temporairement raison. Dans un vaste effort pour comptabiliser les coûts des différentes formes urbaines, l'étude concluait que les développements plus denses et planifiés sont moins coûteux que l'étalement urbain. La plupart des études qui ont été publiées par la suite sur le même sujet, tout en étant très critiques envers cette première étude, montrent que, s'il est vrai que les formes moins denses de développement entraînent des coûts en infrastructures publiques plus importants, le bilan global des coûts reste peu concluant. Tout au plus peut-on dire que les formes plus denses, moins coûteuses en infrastructures, provoquent une augmentation des prix des terrains et des logements et donc un transfert de coûts publics en coûts privés.

Malgré cette ambivalence, plusieurs gouvernements ont développé des plans d'aménagement visant à restreindre l'étalement urbain. Par exemple, au Québec, le gouvernement provincial a voulu indiquer ses préférences par l'énoncé d'un principe directeur connu sous le nom d'«option préférentielle» (Leonard, 1978). Présentée en 1978 par le ministre d'État à l'aménagement, ce principe visait à consolider le tissu urbain à l'intérieur du périmètre construit, à réaménager les territoires plus anciennement bâtis et à apporter une attention particulière à l'amélioration de la qualité de vie. Toutefois, avec le changement de gouvernement et la montée du libéralisme économique, cet énoncé d'intention a eu dans les faits très peu d'influence sur les politiques d'intervention (Barcelo, Charbonneau et Hamel, 1990). Sans une base solide permettant de justifier un contrôle de la croissance urbaine, il est pour le moins dangereux de s'opposer à l'expression des choix et des préférences individuelles pour des formes moins denses de développement. Ceci est d'autant plus vrai que les méthodes de contrôle de la croissance ont souvent pour effet de provoquer une augmentation du prix des logements et un étalement encore plus considérable. En effet, les lois de zonage qui limitent le développement à la frange urbaine contribuent souvent à accroître l'étalement alors que le développement se déplace dans des zones encore plus éloignées (Fischel, 1990).

Sous l'impulsion de la pensée néo-libérale et dans un contexte de contraintes budgétaires de plus en plus sévères, on assiste à un désengagement de l'État à tous les niveaux. Ceci se traduit par un processus de privatisation des sociétés d'État, par un désengagement dans certains programmes et par des coupures dans d'autres. Une partie du désengagement des niveaux supérieurs du gouvernement se fait au détriment des villes et des

municipalités. Ces dernières se voient confiées de nouvelles responsabilités sans qu'il y ait toujours pleine compensation fiscale⁵. Le niveau local se trouve de plus en plus contraint, tout en étant de plus en plus sollicité pour assurer la croissance, compte tenu des problèmes d'adaptation structurelle de l'économie. Le contexte actuel impose donc deux nouvelles tendances: une gestion locale de caractère plus entrepreneuriale, capable de saisir les possibilités découlant d'un nouveau mode de production et l'émergence d'une structure informelle, qui tente de combler en partie le vide laissé par le désengagement de l'État.

VERS UNE GESTION URBAINE DE TYPE ENTREPRENEURIALE

Durant la période d'urbanisation rapide, la gestion urbaine était presque essentiellement consacrée à la planification des activités dans l'espace et à la mise en place des infrastructures nécessaires pour accueillir le flux de la population. Cette tâche était rendue relativement facile puisqu'elle coïncidait avec une croissance substantielle des revenus et des ressources financières des pouvoirs publics. Le contexte s'est sensiblement modifié. Les villes, à tout le moins dans les pays industrialisés, ne sont plus acculées aux impératifs de la croissance quantitative. Par ailleurs, sous l'impulsion des changements profonds dans le mode de production, elles se voient confrontées à des problèmes majeurs d'adaptation de leur infrastructure industrielle et doivent mettre en place des stratégies pour attirer le capital. On observe chez les gestionnaires locaux des changements dans la perception des problèmes.

Aux impératifs de la croissance démographique, qui exigeait contrôle et réglementation, s'est substituée une problématique de la croissance économique dans un contexte de concurrence intense à l'échelle mondiale. La concurrence est maintenant affaire de grandes villes et non de pays (Wladyslaw, 1988). L'économie globale semble s'organiser de plus en plus autour d'un certain nombre de mégapoles, et la stratégie des firmes qui aspirent à une vocation internationale est d'être présentes simultanément dans ces grands marchés de plus en plus intégrés, qu'ils soient en Amérique, en Europe ou au Japon. On voit s'installer une concurrence effrénée entre ces mégapoles et les villes situées dans leur rayon d'influence pour attirer chez elles les entreprises des secteurs émergents et de haute valeur ajoutée.

Sur le plan de la production, l'avantage concurrentiel est de moins en moins lié à l'accès aux matières premières ou au capital et de plus en plus à la maîtrise des procédés et à l'accès à une main-d'œuvre compétente et à un réseau de centres de recherches et d'universités. Quelques études ont montré que la proximité physique des universités et des entreprises était particulièrement favorable au nombre de brevets produits par les entreprises (Jaffe, 1989). Il est généralement reconnu que la « Silicon Valley » en Californie ou la « route 128 » autour de Boston doivent leur statut de centres d'innovation commerciale et d'entrepreneuriat à la proximité de grandes universités telles Stanford, MIT et Harvard. D'autres villes américaines, comme San-Antonio/Austin au Texas et Raleigh/Durham en Caroline du Nord, ont également tenté de constituer de nouveaux centres de hautes technologies autour de leurs universités.

Le potentiel local réside également dans le marché que constitue l'agglomération. Il y a bien sûr la taille de ce marché et les économies d'agglomération qu'il permet de réaliser. Mais, les aspects plus qualitatifs prennent de plus en plus d'importance. La ville doit donner l'image d'une ville innovatrice, excitante, créatrice, d'un endroit où il est agréable de vivre. En fait, pour que les entreprises innovent et développent des produits de qualité, il faut qu'elles s'appuient sur un marché local, demandeur de qualité. Les exemples de cette concurrence nouvelle entre les villes sont nombreux. On retrouve un peu partout des centres de commerce mondial, des projets de redéveloppement des

5. Un exemple intéressant à cet égard est la « réforme Ryan » au Québec qui transfère aux municipalités un certain nombre de responsabilités additionnelles, police, voirie, transport en commun, afin de combler le manque à gagner résultant de la réduction des paiements de transfert du gouvernement fédéral.

anciennes zones portuaires, des parcs scientifiques et technologiques, etc. On assiste à une fuite en avant de la part des grandes métropoles pour démarrer de nouveaux projets. Les innovateurs sont rapidement imités et les avantages concurrentiels rapidement effacés. Une métropole qui veut maintenir son statut doit créer les conditions propices à la croissance et projeter l'image d'une région innovatrice.

Les nouveaux défis de la gestion urbaine sont moins d'ordre règlementaire que de nature entrepreneuriale (Albrechts, 1991). Le gestionnaire urbain se voit de plus en plus sollicité à promouvoir les ressources locales : la qualité de la main-d'œuvre, la qualité de vie, l'accès au financement et à une fiscalité concurrentielle. Les gestionnaires locaux ont certainement un rôle important à jouer dans la façon même dont ils gèrent les affaires municipales. À cet égard, on peut établir un certain parallélisme entre les transformations observées dans le secteur privé. On voit de plus en plus des formules de gestion tirées du privé (Cochrane, 1991), la planification stratégique, l'approche axée sur le client, le recours aux sous-contractuels, etc. On observe également des changements dans l'ordre des préoccupations des gestionnaires locaux. Les préoccupations traditionnelles telles la qualité des routes, le niveau de taxation et l'offre de services demeurent certainement prioritaires mais les questions telles que la disposition des déchets, l'environnement, le chômage, la composition de la population sont de plus en plus présentes à l'agenda (De Santis, Glass, et Newell, 1992).

Certaines avenues apparaissent essentielles à cette adaptation nécessaire de la gestion urbaine. Il faut que se développe tant chez les élus que chez les administrateurs une perception claire des forces et des faiblesses de l'agglomération dans le contexte d'une concurrence nouvelle. Ceci suppose une collaboration étroite entre les administrateurs et les élus, de même qu'un niveau élevé de leadership de la part de ces derniers⁶. L'administration doit être en mesure de canaliser les forces émanant des différents groupes et organismes en vue de satisfaire à un objectif commun de développement et de promotion des avantages concurrentiels de l'agglomération. L'administration doit offrir un climat favorable au développement des liens entre les entreprises et favoriser les partenariats privés/publics susceptibles d'améliorer la position concurrentielle de l'agglomération. L'administration doit être capable de promouvoir ses intérêts auprès des paliers supérieurs de gouvernement et de canaliser les efforts en fonction d'objectifs de croissance clairement définis.

DE LA GESTION FORMELLE À L'INFORMEL

Le développement de la ville et sa gestion ne peuvent être réduits au simple arbitrage des choix individuels. Ces choix s'inscrivent dans un processus politique où se superposent les intérêts d'un ensemble de groupes de pression. La formation des groupes résulte en grande partie de la volonté des individus de se protéger contre les externalités négatives ou encore de vouloir s'approprier celles qui sont positives (Coleman, 1990). Par exemple, les résidents susceptibles d'être affectés par le nouveau tracé d'une autoroute ou encore par l'implantation d'un nouvel aéroport seront particulièrement incités à former une coalition et à utiliser le processus politique pour contrer le projet.

Le fonctionnement du processus politique fait en sorte que les pouvoirs publics au niveau local sont contaminés par les activités des groupes minoritaires et cela le plus souvent au détriment de l'ensemble de la population. La motivation à s'organiser et à participer à un groupe de pression est d'autant plus grande que les bénéfices susceptibles de découler de l'action du groupe sont concentrés. Par ailleurs, la motivation des élus à satisfaire les demandes des différents groupes est d'autant plus grande que les coûts sont diffus. La démocratie représentative favorise donc l'adoption de projets dont les bénéfices sont concentrés et les coûts diffus. Par exemple, l'abolition des péages dans la région de

6. Devant la complexité des problèmes et la multitude des intervenants, un niveau élevé de leadership est requis de la part du maire et des élus (D.R. MORGAN et S.S. WATSON, 1992).

Montréal répondait aux demandes d'un groupe restreint, formé principalement des banlieusards de la région de Laval, alors que les coûts étaient répartis sur l'ensemble des contribuables québécois. De même, certaines réglementations comme le contrôle des loyers ont des effets allocatifs et redistributifs énormes. De telles politiques sont adoptées parce que les gouvernements répondent aux demandes de groupes de locataires de quartiers défavorisés qui, par leur action, ont le plus à gagner de ce genre de politique. Il s'agit dans les faits d'une réglementation qui vise à modifier la façon dont le marché privé redistribue les revenus.

Parallèlement à ces regroupements souvent ponctuels autour de problématiques spécifiques, on retrouve un ensemble de mouvements sociaux, de comités de citoyens, d'associations bénévoles et d'organismes communautaires dont l'action en est une d'animation sociale et de revendications autour d'enjeux politiques et pour lesquels les questions idéologiques occupent une place importante. Au cours des années, ces mouvements se sont butés à des difficultés idéologique et politique qui ont eu pour effet de limiter considérablement la portée de leur action. Devant les difficultés de l'État-providence, ces collectifs ont rapidement pris conscience que l'amélioration des conditions de vie de leurs membres ne passait plus exclusivement par une redistribution plus équitable de la richesse collective (Hamel, 1991). Il fallait qu'ils participent à leur façon à la création de richesse. Ainsi, les coopératives d'habitation, les entreprises communautaires, les corporations de développement économique, ont-elles élargi leur champ d'action en adoptant des approches plus pragmatiques, axées sur le développement économique. On observe alors une reprise en main au niveau des quartiers des outils de développement dans un nouveau partenariat secteur privé, État et mouvement syndical. Montréal présente plusieurs initiatives intéressantes de ce type: le programme économique de Pointe Saint-Charles, la Corporation de développement économique du Centre-Sud et le programme action revitalisation Hochelaga-Maisonneuve (Fontan, 1988). Il s'agit de formules subventionnées par l'État, administrées par des représentants locaux et ouvertes aux collaborations avec d'autres intervenants.

L'émergence de ces groupes a été favorisée par un ensemble de facteurs. Les nombreuses restructurations et fermetures d'usines résultant des transformations du mode de production, de même que le désengagement financier de l'État dans un certain nombre de domaines, ont suscité chez certains le désir de se prendre en main et de développer des solutions durables, mieux adaptées au contexte. Il s'agit d'initiatives qui servent à renforcer l'action de l'État et qui ont l'avantage de s'appuyer sur le dynamisme local. De plus, le style de gestion municipale de même que la mise en place de comités de quartiers et des procédures formelles de consultation favorisent les coalitions et l'émergence des groupes d'intérêt. Cette recherche d'une démocratie participative part de bonnes intentions et s'inscrit bien dans la logique d'une gestion qui se veut plus près des besoins différenciés des citoyens. Toutefois, si elle n'est pas encadrée dans une stratégie bien définie à long terme, elle peut très rapidement paralyser le processus décisionnel. Le gestionnaire se trouve à chercher ici un difficile équilibre entre la recherche de réponses mieux adaptées aux besoins et l'efficacité de l'appareil administratif dans la poursuite de certains objectifs. C'est un défi à la mesure de la gestion renouvelée en milieu urbain.

CONCLUSION

La ville apparaît comme le lieu où se rassemblent tous les problèmes de la société moderne. Ceux-ci émergent du fonctionnement même des forces du marché, mais aussi de la lenteur avec laquelle la ville peut s'adapter aux transformations dans les modes de production. Dans ce contexte, le rôle de la gestion urbaine est de minimiser les tensions qui émergent de l'allocation de l'espace urbain. La dominance du libéralisme économique comme mode de pensée semble devoir confiner le gestionnaire urbain à un rôle d'accommodement quant au bon fonctionnement des mécanismes du marché. Par ailleurs, l'émergence d'un nouveau mode de production crée des possibilités de croissance. Ceci

exige du gestionnaire urbain une approche proactive afin de faire de sa ville un centre d'attraction du capital.

Il faut reconnaître que plusieurs des problèmes qui se manifestent en milieu urbain ont leur origine dans la répartition inégale des chances et des revenus entre les individus. La réponse à ces problèmes n'est pas toujours uniquement au niveau local. Elle relève également des paliers supérieurs de gouvernement. Le rôle du gestionnaire sera de s'assurer que les solutions proposées tiennent compte du contexte local dans lequel elles se développent.

Alain LAPOINTE
 Institut d'économie appliquée
 École des Hautes Études Commerciales
 5255, avenue Decelles, Montréal
 H3T 1V6

RÉSUMÉ

Sous l'impulsion des transformations subies par le mode de production dominant, le fordisme, la ville se trouve confrontée à de nouveaux défis ; restructuration industrielle, chômage structurel, pauvreté, criminalité, etc. Par ailleurs, ces mêmes transformations offrent des possibilités nouvelles à la ville en tant que lieu privilégié d'innovation et de croissance. La concurrence pour les investissements productifs devient une affaire de grandes villes à l'échelle internationale. Ce nouveau contexte exige une prise de conscience des nouveaux enjeux et une adaptation conséquente des styles de gestion. Après avoir identifié les tendances lourdes du mode de production et les limites du laisser-faire, l'article prône une gestion urbaine moins bureaucratique, plus conciliante et davantage axée sur l'entrepreneuriat. La gestion de l'urbain doit s'orienter vers une stratégie active de développement et de promotion des avantages concurrentiels de l'agglomération. Elle doit s'appuyer dans cette démarche sur le leadership accru des élus et sur la volonté de faire converger les forces émanant de différents groupes et organisations.

SUMMARY

Impelled by transformations in the dominant mode of production, Fordism, cities are being confronted with new challenges : industrial restructuring, structural unemployment, poverty, crime, etc... On the other hand, these same transformations in the mode of production open up new opportunities to the city as a favored place for innovation and growth. Competition for productive investments has become an everyday reality for large cities worldwide. This new context requires becoming aware of new issues and, consequently, adapting management styles. After identifying important trends in the mode of production and the limits to laissez-faire, this paper takes position for a less bureaucratic style of urban management, more accommodating and entrepreneurial. Urban management must turn in the direction of a proactive strategy for the development and promotion of the competitive advantages of an urban area. It must be backed up in this process by a high level of leadership by elected officials and an effort to bring together forces from different groups and organizations.

RESUMEN

Bajo la impulsión de las transformaciones del modo de producción dominante, el Fordismo, la ciudad se encuentra confrontada a nuevos desafíos; restructuración industrial, cesantía estructural, pobreza, criminalidad, etc... Por otra parte, estas mismas transformaciones del modo de producción abren nuevas oportunidades para la ciudad como lugar privilegiado de innovación y crecimiento. La competencia por las inversiones productivas llega a ser propio de las grandes ciudades a escala internacional. Este nuevo contexto exige una toma de conciencia de lo que está en juego y una adaptación consecuente de los estilos de gestión. Después de haber identificado las tendencias excesivas del modo de producción y los límites de la no intervención, el presente artículo preconiza una gestión urbana menos burocrática, más sociable y más emprendedora. Es necesario que la gestión de lo urbano se oriente hacia una estrategia en favor de una acción por el desarrollo y de promoción de las ventajas concurrentiales de la aglomeración. Ella debe apoyarse sobre un gran liderazgo de parte de sus elegidos y sobre la búsqueda de una convergencia de las fuerzas que emanan de los diferentes grupos y organizaciones.

BIBLIOGRAPHIE

- ALBRECHTS, L. (1991), « Changing Roles and Positions of Planners », *Urban Studies*, vol. 28, n° 1.
- BARCELO, M., F. CHARBONNEAU et P. HAMEL (1990), « Option préférable d'aménagement et étalement urbain 1978-88 dans la région de Montréal », notes de recherche, Institut d'Urbanisme, Université de Montréal.
- COCHRANE, A. (1991), « The Changing State of Local Government: Restructuring for the 1990's », *Public Administration*, vol. 69, n° 3.
- COLEMAN, J.S. (1990), *Foundation of Social Theory*, Harvard University Press.
- COLLIN, Jean-Pierre (1981), *Développement résidentiel suburbain et l'exploitation de la ville centrale*, INRS-Urbanisation, Études et Documents, n° 23.
- DESANTIS, V.S., J.J. GLASS et C. NEWELL (1992), « City Managers, Job Satisfaction and Community Problem Perceptions », *Public Administration Review*, septembre-octobre, vol. 52, n° 5.
- FISCHEL, William A. (1990), *Do Growth Controls Matter? A Review of Empirical Evidence on the Effectiveness and Efficiency of Local Government Land Use Regulation*, Cambridge MA, Lincoln Institute of Land Policy.
- FONTAN, Jean-Marc (1988), « Le développement économique communautaire à Montréal », *Possibles*, vol. 12, n° 2.
- GLAESER, E.L., H.D. KALLAL, J.A. SCHEINKMAN et A. SHLEIFER (1991), *Growth in Cities*, National Bureau of Economic Research, document de travail n° 3787.
- HAMEL, P. (1991), *Action collective et démocratie locale: Les mouvements urbains montréalais*, Les Presses de l'Université de Montréal.
- JACOBS, J. (1969), *The Economy of Cities*, New York, Vintage Books.
- JAFFE, A.B. (1989), « Real Effects of Academic Research », *American Economic Review* 79.
- KAHN, A.E. (1966), « The Tyranny of Small Decisions: Market Failure, Imperfections and the Limits of Economics », *Kyklos*.
- LÉONARD, Jacques (1978), « Rencontre avec les maires de la région de Montréal », (*Option préférable d'Aménagement pour la Région de Montréal*), Québec, Ministère du Conseil Exécutif.
- LLOYD, P.E. et P. DICKEN (1986), *Global Shift, Industrial Change in a Turbulent World*, London, Harper and Row.
- MILLS, E.S. et J.F. MCDONALD (1992), *Sources of Metropolitan Growth*, Center for Urban Policy Research, Rutgers University, New Brunswick, N.J.
- MORGAN, D.R. et S.S. WATSON (1992), « Policy Leadership in Council-Manager Cities: Comparing Mayor and Manager », *Public Administration Review*, vol. 52, n° 5.
- OFFICE DE PLANIFICATION ET DE DÉVELOPPEMENT DU QUÉBEC (1989), *Conséquences économiques résultant des activités générées par les déplacements inter-réseaux dans la région métropolitaine de Montréal*, Somers.
- PIORE, M. et C. SABEL (1984), *The Second Industrial Divide*, Basic Books, New York.
- REAL ESTATE CORPORATION (1974), *The Cost of Sprawl: Environment and Economic Costs of Alternative Residential Development Patterns at the Urban Fringe*, H.U.D., Washington D.C.
- WLADYSLAW, Godzich (1988), « Le savoir dans la ville: concurrence internationale ou interurbaine », dans *Technologie et nouvelles alliances*, compte rendu d'un colloque tenu à l'Université de Montréal.