

Sommaire

1. Editorial
2. Villes en développement : pour une urbanisation inclusive
4. La recherche d'un développement équilibré des territoires
5. Économie géographique et développement durable
7. Un regard sur les enjeux géographiques du développement économique
8. Publications



Quartier chinois, Singapour - D.R. - Arne Keller

Repenser la géographie économique

Le rapport 2009 de la Banque mondiale sur le développement dans le monde, intitulé « Repenser la géographie économique », affirme que les territoires réussissent quand ils favorisent des densités plus fortes – et l'urbanisation concourt à ce mouvement, des distances plus courtes, par l'accroissement de la mobilité, de la rapidité des déplacements, par le rapprochement des personnes des pôles de densité, et, enfin, des divisions et barrières, notamment économiques plus réduites. Oui, sans doute, mais que constate-t-on ?

La concurrence entre territoires reste au Nord un phénomène constant. En France, par exemple, où le mouvement de l'intercommunalité, s'il a changé l'échelle des concurrences locales ne les a pas supprimées. Le débat lancé à l'occasion du rapport « Balladur » autour du thème des métropoles, les a même réactualisées, mais soulignons que ce processus de métropolisation est mené dans le cadre d'une politique nationale de projet conjuguant concurrences certes, mais aussi cohérence et complémentarité entre agglomérations.

A l'échelle de l'Europe, bien que l'on soit dans l'une des parties les plus riches du monde, d'énormes disparités de revenus et de potentialités entre ses régions existent. Ces écarts se sont encore accentués avec l'arrivée, en 2004, de nouveaux États membres dont les revenus sont très inférieurs à la moyenne de l'Union. Dans ce contexte, la Commission européenne a développé et développe encore, des politiques d'ajustement du développement des territoires en vue d'une meilleure cohésion territoriale, basées sur le transfert des ressources des régions prospères vers les

régions les plus pauvres. Cette politique est affichée comme un instrument de solidarité et comme un puissant vecteur d'intégration économique.

Au Sud, les politiques d'aides se centrent sur la lutte contre la pauvreté qui est au cœur des objectifs du millénaire pour le développement que les États se sont engagés à atteindre d'ici 2015. Cette lutte articule croissance et réduction des inégalités, dans un contexte de décentralisation, favorisant l'émergence d'initiatives locales sur l'ensemble des territoires nationaux. Dans un monde qui était, avant les crises économiques et financières actuelles, en croissance globale depuis plusieurs années, chacun a pu constater l'inégalité des retombées de la croissance. La Banque mondiale dans son rapport de 2006, intitulé « Équité et développement », prenait en compte les inégalités comme facteurs de pauvreté et pour, la première fois, introduisait la notion d'« équité » dans l'analyse économique.

Alors si aujourd'hui, les plus grands défis du développement à l'échelle locale, nationale et internationale s'appuient tous sur des bases géographiques, gageons, et c'est heureux, que l'action du politique au travers des institutions, de l'usage des différents instruments d'intégration, des interventions au travers des infrastructures, saura préserver la dimension sociale du développement et remédier aux disparités et inégalités engendrées par la croissance.

Pierre Laya

*Rédacteur en Chef, Ingénieur territorial,
Chargé de mission à la Mission pour la Gouvernance
Démocratique - MAEE*

Villes en développement : pour une urbanisation inclusive

Indermit Gill et Chor-ching Goh¹

igill@worldbank.org - cgoh@worldbank.org

Quels sont les éléments essentiels d'une stratégie d'urbanisation efficace et inclusive? Le présent article apporte une réponse à cette question, en se fondant sur les faits, analyses et politiques éprouvées, décrits dans le Rapport sur le développement dans le monde 2009, « Repenser la géographie économique ».

La densité démographique, source de richesse

L'expérience du développement mondial montre que le rythme d'urbanisation est très rapide lorsque les pays ont encore un niveau de revenu faible.² Elle indique également que le rythme et le modèle d'urbanisation sont semblables dans tous les pays, qu'ils se soient développés précocement ou tardivement. Elle révèle qu'il existe, dans tous les pays, une hiérarchie urbaine de grandes villes, villes moyennes et petites villes, et qu'aucun pays n'est devenu riche sans une évolution allant du village à l'agglomération urbaine.

Le rythme d'urbanisation actuel n'est pas nouveau. L'urbanisation s'est toujours produite au début du développement, lorsque les pays avaient de faibles revenus et capacités institutionnelles. Telle a été l'expérience des premiers pays qui se sont développés, comme la Grande-Bretagne et la France. Et il en a été de même pour la Corée du Sud, lorsqu'elle est passée d'un niveau de revenu faible à élevé.

Les changements sont liés à la transition de l'agriculture à l'industrie et aux services. Sans ces transformations sectorielles, les pays ne se développent pas. Et sans urbanisation, ces transformations ne sont tout simplement pas possibles. Mais face aux conditions effroyables rencontrées dans les villes du monde en développement, nombreux sont

ceux qui réclament des politiques visant à ralentir, voire inverser les flux migratoires des villages aux villes.

Or, ce serait une erreur. Un processus d'urbanisation réussi ne s'est jamais fait sans douleur. « Entre 1815 et 1851, la population française est passée de 29 à 36 millions d'habitants et ce sont les villes qui ont absorbé les milliers de migrants qui ne trouvaient pas de travail dans les campagnes. Or, il n'y avait pas assez d'emplois. Le chômage et la surpopulation créèrent des conditions de vie épouvantables. Seul un ménage sur cinq avait l'eau courante. En 1832, le choléra emporta quelque 20 000 Parisiens ». Le modèle d'urbanisation actuel n'est pas nouveau non plus. Les décideurs sont souvent inquiets devant le gigantisme des villes d'aujourd'hui. On estime que Bombay est surpeuplée, que Mexico est mal gérée et que Bangkok est démesurée par rapport à une Thaïlande de taille moyenne. Mais la croissance rapide des grandes villes aux premiers stades du développement n'est pas un phénomène nouveau, et la suprématie urbaine est un fait courant, souvent salutaire.

En revanche, l'ampleur actuelle de la transition du rural à l'urbain est nouvelle. Avec les avantages liés à l'amélioration de la médecine et à l'augmentation des richesses, les po-

pulations actuelles sont plus importantes. Alors que les 100 plus grandes villes du monde avaient en moyenne 700 000 habitants en 1900, elles comptent en moyenne 6,3 millions en 2000. Dans l'Asie de l'Est, en plein développement, l'ampleur de la transition du rural à l'urbain pourrait s'établir à près de 2 millions de personnes par mois sur les deux prochaines décennies. Ces chiffres peuvent paraître effrayants. Cependant, l'expérience des pays récemment développés montre qu'ils ne sont pas ingérables, mais qu'ils réclament une approche ordonnée, réfléchie, fondée sur un diagnostic rigoureux des bénéfices et coûts des implantations urbaines.

Les avantages de la densité économique

Les bénéfices de l'urbanisation sont liés aux « économies d'agglomération ».³ Ils peuvent être classés en trois types d'économies d'échelle, réalisées par des implantations urbaines de différentes tailles : économies internes, de localisation et d'urbanisation.

Les économies internes peuvent être facilitées par les petites villes. Les petites villes génèrent des réductions de coûts internes en permettant une production d'échelle pour les entreprises et les exploitations agricoles. Ces villes ne doivent pas être trop grandes. Elles doivent surtout assurer les services publics de base, tels que l'enseignement primaire, la

voirie, la sécurité et l'assainissement. La ville de Sriperumbudur dans le sud de l'Inde avait moins de 20 000 habitants lorsqu'en 1999, elle a été choisie par Hyundai pour l'installation d'une usine qui en 2006, a enregistré son premier million d'automobiles construites.

Les économies de localisation se produisent généralement dans les villes moyennes. Les villes moyennes favorisent les opportunités de localisation et de rentabilisation pour les entreprises travaillant dans des secteurs connexes. Avec la mise à disposition d'une main-d'œuvre qualifiée et l'accès à un port performant, la ville de Shenzhen dans le sud-est de la Chine a alimenté un secteur électronique en plein essor.

Les économies d'urbanisation ont besoin des grandes villes. Les métropoles encouragent l'apprentissage et l'innovation grâce à la diversité urbaine. En offrant un environnement économique stable, une meilleure qualité de vie, un financement efficace et un excellent réseau de transport, Singapour assure des services pour l'ensemble de l'Asie du Sud-Est. Ces derniers sont utilisés par un grand nombre d'entreprises, dans les domaines de la finance, de l'éducation, de la santé, des transports et de l'industrie. La diversité de Singapour facilite le partage, l'adéquation et l'apprentissage.

À l'instar des producteurs, les implantations urbaines se spécialisent pour aider les entreprises, les exploitations agricoles et les familles à tirer profit de la spécialisation et des échanges. La plupart des écono-

mies de marché ont besoin des services assurés par les villages, les petites villes, les villes moyennes et les métropoles, à tous les stades de leur développement. Et leur croissance est largement indépendante de leur taille. De fait, ces modèles sont si caractéristiques qu'ils sont quasiment considérés comme des lois en économie urbaine.⁴

Grandes villes, moyennes villes et petites villes exercent des fonctions différentes

Il convient pour tout pays ou région d'avoir un éventail de lieux, de tailles, densités et fonctions différentes, pour favoriser différents types d'économies d'échelle. En haut de cette hiérarchie, figurent quelques grandes villes. Celles-ci tendent à avoir une composition diverse en termes d'équipements industriels, culturels et autres. En raison notamment de l'attraction exercée par cette diversité sur une main-d'œuvre qualifiée, ces villes servent d'incubateurs de nouvelles idées et activités. Elles assurent des économies d'urbanisation, qui représentent la productivité et le rapport coûts - bénéfices générés par l'augmentation de la densité et de la diversité.

Au-dessous de ces grandes villes, il existe un nombre encore plus grand de villes moyennes. Ces villes sont les centres régionaux de la vie économique et sociale, servant de nœuds pour les transports, les finances et le commerce. Ce sont aussi des pôles régionaux en matière de santé publique, d'enseignement supérieur et d'équipements culturels. Dans l'ensemble, elles sont plus spécialisées, car elles sont orientées vers l'industrie manufacturière et la production d'articles courants et standardisés. Dans ces villes secondaires, ce

sont les économies de localisation qui dominent. Il s'agit des avantages liés à la spécialisation dans un secteur particulier, comme la disponibilité d'une main-d'œuvre dont les compétences sont adaptées à cette activité, ou la présence d'entreprises spécialisées fournissant des composants et des pièces pour cette activité.

Enfin, les petites villes sont reliées aux villes secondaires et à un ensemble de zones rurales situées en bas de la hiérarchie. Elles constituent un tissu maillé entre les zones rurales et les zones urbaines. Elles permettent ainsi les économies d'échelle internes au niveau des usines et ces places de marché pour la production agricole et rurale, et favorisent les activités rurales non agricoles. Là encore, la symbiose est de règle. Les petites villes tirent leur subsistance de l'activité agricole des zones rurales, mais leur prospérité profite en retour aux villages.

Stratégies d'urbanisation efficaces et inclusives

Comment les décideurs peuvent-ils favoriser cette symbiose? L'expérience de pays qui ont réussi leur urbanisation, comme les États-Unis, la France, le Japon et la Corée du Sud, apporte des réponses. Dans les premières étapes de l'urbanisation, les besoins en matière de politiques sont plus simples, et les priorités politiques sont moins nombreuses. À mesure que l'urbanisation s'accélère, ils deviennent progressivement plus nombreux et complexes. L'ordre dans lequel les instruments d'intégration sont mis en œuvre doit également être approprié.

Premièrement : les institutions.

Les « institutions » auegles sur le plan spatial, telles que les marchés fonciers

et les services de base dans les zones rurales et urbaines occupent une place importante dans une stratégie d'intégration économique, et le rôle des autorités centrales est essentiel.

Deuxièmement : les infrastructures.

Dans les zones à urbanisation rapide, certaines villes moyennes se transforment en grandes villes. En plus des bases institutionnelles, les investissements dans les infrastructures de liaison, destinés à éviter les encombrements précoces, s'avèrent importants pour répartir plus largement les bénéfices liés à l'augmentation de la densité. Une coordination entre les autorités centrales et régionales est nécessaire pour assurer ces services.

Troisièmement : les interventions.

Les politiques sont plus difficiles à mettre en œuvre lorsque l'urbanisation est avancée, car elles exigent, outre les institutions et les infrastructures, des interventions bien conçues et ciblées, comme des plans de réhabilitation des bidonvilles ou des programmes de logements pour réduire les disparités au sein des villes. Le rôle des autorités locales devient essentiel, avec l'évolution du processus d'urbanisation.

Même lorsqu'un ordre et des priorités ont été strictement définis, il semble que l'urbanisation reste un phénomène difficile à gérer pour un pays en développe-

ment. L'expérience des pays qui y sont parvenus montre qu'elle est réalisable. Mais les débats sur les politiques d'urbanisation se limitent trop souvent aux espaces restés en marge des villes et aux enclaves urbaines. Ces préoccupations se traduisent par des interventions ciblées, telles que les programmes de développement rural et les plans de réhabilitation des bidonvilles. Le Rapport sur le développement dans le monde 2009 propose, au contraire, de se pencher sur les interactions entre les différents points du territoire en retard et en avance, tirés par les forces du marché que sont l'agglomération, la migration et la spécialisation.

Dans ce contexte, les lieux de différentes tailles ne se supplantent pas les uns les autres, mais se complètent, et les implantations urbaines n'apparaissent plus comme un mal nécessaire. L'exode rural n'est pas considéré comme l'échec d'une politique de développement, mais comme le signe d'un désir de prospérité de la population. Enfin, les tensions sociales et environnementales liées aux transformations géographiques ne sont plus abordées indépendamment des énormes avantages apportés par la spécialisation spatiale.

Quelles sont les implications sur le plan politique?

Eventail de lieux en Corée du Sud



Source: World Development Report 2009.

Les interventions ciblées sur le plan spatial ne doivent pas être envisagées comme le principal outil d'aide à une population laissée en marge au cours de la ruée vers les villes. Les gouvernements disposent d'instruments de politique beaucoup plus puissants pour aider les habitants des villages et des bidonvilles : ils peuvent construire des

institutions communes pour unifier les différents lieux, ils peuvent mettre en place des infrastructures pour relier les différents lieux. Les interventions ciblées sur le plan spatial ne doivent être utilisées qu'avec parcimonie, et toujours avec la collaboration, et non à la place des institutions fédératrices et des infrastructures de liaison. ■

1. Indermit Gill est directeur et Chor-ching Goh est l'auteur principal du Rapport sur le développement dans le monde 2009 « Repenser la géographie économique ». Le présent article résume les chapitres 1, 4 et 7 du rapport.
2. Voir chapitre 1 Densité du Rapport sur le développement dans le monde 2009.
3. Voir chapitre 4 Économies d'échelle et agglomération du Rapport sur le développement dans le monde 2009.

4. La première caractéristique correspond à la règle « rang-taille » : le rang dans la hiérarchie et la population d'une ville sont corrélés linéairement. La seconde caractéristique correspond à la loi de Gibrat : le taux de croissance démographique et la taille d'une ville tendent à être indépendants.

La recherche d'un développement équilibré des territoires

Jean-Pierre Elong Mbassi, Secrétaire Général, CGLUA

elongmbassi@yahoo.fr

Le rapport sur le développement dans le monde 2009 a été unanimement salué comme une avancée dans les réflexions de la Banque Mondiale. Il rompt en effet l'approche traditionnelle de la Banque où l'espace est considéré comme neutre pour le développement économique, et apporte des preuves irréfutables sur l'importance des économies de localisation et d'échelle dans le démarrage, la croissance, le développement et le maintien des activités économiques dans un territoire donné.

Le rapport part du principe que la concentration de l'activité économique est inévitable et souhaitable pour le développement économique. Cette concentration s'accompagne généralement d'une inégalité des niveaux de richesses sur le territoire national. D'où la tentation pour les décideurs d'adopter des politiques volontaristes pour corriger de telles inégalités spatiales de développement.

Le rapport suggère qu'avant d'entreprendre de telles politiques d'aménagement volontariste du territoire, il convient de bien comprendre les mécanismes à l'œuvre. Les transformations territoriales sont fonction de trois facteurs (les « 3D ») : (1) l'accroissement de la densité de l'activité économique ; (2) la réduction des distances entre agents économiques et marchés ; (3) et la prégnance des divisions

(ou barrières) à la mobilité des facteurs au sein d'un même pays ou entre pays.

Le rapport insiste sur la nécessité de concentrer les choix autour de trois débats : (a) comment gérer la transition de l'économie rurale à l'économie urbaine, et les écarts entre les pauvres vivant en zones rurales et les opportunités économiques offertes par les villes, (b) comment organiser le développement territorial au sein d'un pays et que faire pour les régions les moins développées : y faire venir les activités économiques de manière



Route entre Yaoundé et Douala, Cameroun

D.R. - Emmanuel Viennet

volontariste, ou bien favoriser la connexion entre les habitants des régions les moins dynamiques et les régions les plus dynamiques du pays, (c) comment renforcer l'accès des pays les plus pauvres aux marchés mondiaux.

Trois types de réponses sont proposés par le rapport

pour faire face aux disparités spatiales de développement (les « 3I ») : (1) mettre en place des institutions « spatialement neutres pour favoriser la densité économique » ; (2) développer des infrastructures connectives pour abaisser les coûts de transaction ; (3) mettre en œuvre des politiques d'in-

tégration pour accroître la mobilité et réduire les divisions sociales, économiques et spatiale.

Par souci de pédagogie sans doute, le rapport a couru le risque d'apparaître simpliste dans nombre de ses préconisations : proposer un « cadre simple » pour traiter des politiques d'organisation et de gestion de l'urbanisation est un raccourci abusif. Par rapport à la dynamique d'urbanisation en effet il n'existe probablement pas dans le monde la pureté des situations à la base des préconisations du rapport (urbanisation naissante, urbanisation intermédiaire, urbanisation mature). Cette simplification est l'expression de la généralisation excessive dans laquelle tombe le rapport comme souvent avec la Banque Mondiale, et qui paradoxalement, est la négation même du souci des lieux que suppose la prise en compte des systèmes spatiaux dans les stratégies de développement. Les réalités sont plus complexes, et pour y faire face, les décideurs doivent au contraire développer des réflexions s'attachant à la compréhens-

sion des contraintes locales et autres que les différents territoires doivent surmonter pour pouvoir se développer. Cette préoccupation aurait dû déboucher sur une préconisation majeure et qui est absente : l'impérieuse nécessité de suivre la dynamique de peuplement des territoires à travers des recensements réguliers, et celle de promouvoir la production d'informations localisées sur la croissance et le développement des activités économiques. L'actualité de la décentralisation et le rôle de plus en plus important joué par les collectivités locales dans la mise en place des conditions initiales de développement territorial auraient également mérité plus de considération dans l'analyse et les préconisations.

Que les activités économiques aient tendance à se concentrer, le rapport le démontre brillamment. Il reconnaît aussi que cette concentration entraîne des inégalités dans le développement des différents territoires. Mais les auteurs préconisent néanmoins que les institutions doivent rester neutres par rapport au développement

des systèmes territoriaux, convaincus qu'ils sont que l'histoire du développement montre qu'une période de divergences entre territoires en matière de développement économique est généralement suivie d'une période de convergence, au-delà d'un certain niveau de développement économique (c'est moi qui souligne). Cette préconisation est loin de faire l'unanimité, notamment en Afrique, où la distinction héritée de la période coloniale, entre zones économiques dites « utiles » et reste du pays, a eu des effets dévastateurs sur la cohésion nationale et la paix civile, ce qui a retardé dans beaucoup de pays l'entreprise d'un enclenchement de développement durable. Cela ne doit pas se substituer à la recherche d'un développement équilibré des territoires. Le rapport offre des instruments pour assurer ce développement équilibré des territoires sans sacrifier à l'efficacité économique et à la cohésion et à l'intégration sociales, et c'est l'un de ses intérêts.

Le document insiste à bon droit sur la considération positive de la mobilité et des

migrations. Il est étonnant qu'il s'arrête en chemin et ne stigmatise pas comme il le devrait le caractère contre-productif des politiques restrictives de la mobilité des personnes pratiquées par les pays du Nord à l'encontre des populations originaires des pays du Sud pour le développement du monde. C'est ici que le rapport quitte la science pour entrer dans l'idéologie, ce qui est regrettable.

On peut comprendre l'absence de la prise en compte des effets géographiques de la crise financière en cours. On s'explique moins pourquoi les effets du changement climatique n'ont pas été plus intégrés. Il est en effet vraisemblable que la mobilité liée aux conséquences du changement climatique a déjà une influence significative sur la localisation des hommes et de leurs activités économiques. Le rapport aurait gagné à tenter une prospective spatiale sur ce plan et à donner des indications sur les effets du changement climatique et de la contrainte énergétique, et leur incidence sur les mutations géographiques. ■

Économie géographique et développement durable

Dominique BUREAU, Délégué général, Commissariat Général du développement durable

dominique.bureau@developpement-durable.gouv.fr

Alors que les urbains étaient un milliard en 1960, ce nombre est passé à deux en 1985, puis à trois aujourd'hui, soit la moitié de la population mondiale. Cette explosion urbaine, combinée à la croissance démographique, est appelée à se poursuivre. Ce chiffre pourrait en effet passer quatre en 2020, et cinq en 2030, la croissance urbaine étant très forte dans les pays du sud. Ce processus inquiète souvent, la crainte étant de buter sur la congestion des transports, ou sur l'incapacité à gérer tous les risques technologiques ou sociaux des grandes agglomérations, et évidemment les atteintes à l'environnement induites.

Le rapport de la Banque mondiale, consacré aux questions d'économie géographique arrive donc à point nommé. Il témoigne des progrès réalisés par cette discipline, reconnus par ailleurs avec éclat par l'attribution du prix Nobel d'Économie à P.Krugman. Surtout ce rapport a ainsi le mérite d'ouvrir le débat sur ce que serait la forme souhaitable des vil-

les, alors que la divergence d'appréciation entre celui-ci et le Livre vert de la Commission européenne sur la cohésion territoriale illustre la nécessité d'analyses approfondies en ce domaine. Le premier prend en effet parti pour une croissance « déséquilibrée », favorisant la concentration, alors que le second estime que la structure européenne, relati-

vement dense mais avec peu de grande villes, est bénéfique pour la qualité de vie, et éviterait des déséconomies d'échelle. Ce débat nécessite, à tout le moins, de bien distinguer les phénomènes de densification et d'étalement dans la croissance des villes, et de ne pas confondre la densification avec des formes architecturales particulières, comme les tours. Au delà, il conduit à revisiter les déterminants fondamentaux des dynamiques urbaines.

L'économie de l'intégration

Reformulés brutalement, les messages principaux du rapport sont les suivants : le développement ne peut être homogène, car la production économique se concentre ; la mobilité des populations est souhaitable, car la disposition à migrer reflète le désir de progresser ; les niveaux de vie divergent avant de converger. Il en résulte que les politiques doivent être hiérarchisées, l'élément premier étant l'établissement « d'institutions » appropriées, spatialement neutres, notamment pour faciliter le fonctionnement des marchés fonciers. Viennent ensuite les infrastructures, pour assurer la mobilité des biens, services et personnes. En revanche, il est suggéré la prudence vis-à-vis des interventions ciblées spatialement, comme les aides à la localisation des entreprises.

En effet, la tendance au « déséquilibre » et la concentration urbaine résultent de mécanismes d'exploitation d'économies d'échelle, d'agglomération ou de localisation. A cet égard, le rôle structurant des infrastructures est mis en exergue, essentiellement au niveau interurbain. Mais on pourrait signaler, de même, le rôle des réseaux de transports collectifs, tels que les tramways au niveau urbain.

Le rapport va jusqu'à estimer que « la ruée vers les villes que connaissent les pays en développement semble chaotique, mais elle est nécessaire (...) parce que le passage à la densité que l'on observe dans l'urbanisation est étroitement liée à la mutation d'une économie qui passe du stade agraire au stade industriel... ». C'est quasiment un résultat d'optimalité des marchés qui semble suggéré. Au niveau théorique, on ne dispose pas cependant de tel résultat, les interventions dans le domaine spatial se situant en général dans un contexte de second rang. L'appréciation sur les dynamiques urbaines doit donc être menée au cas par cas. De même, il faut souligner que le démantèlement des obstacles à l'unification des marchés a un coût, lorsqu'il ne s'agit pas d'obstacles artificiels comme les tarifs douaniers, mais de frontières naturelles, pour les infrastructures de transports, ou de facteurs culturels. Dès lors, les politiques ou projets visant à les démanteler doivent être évalués en termes coûts-avantages.

Le rapport de la Banque mondiale a cependant le mérite de rappeler que :

- on prend des risques considérables à vouloir contre-carrer les mécanismes d'agglomération ou spécialisation, et la mobilité qui les conditionne, car ils reflètent des données économiques très profondes ;

- les interventions spatialement ciblées ne peuvent être efficaces que si, en préalable, on s'est assuré que les institutions et les infrastructures étaient en place.

- Il faut penser en termes d'« intégration spatiale ». L'intégration aux marchés est ici première. Ceci justifie d'apporter une attention particulière au démantèlement des obstacles à celle-ci. Au niveau de l'Union européen-



Quartier Shinjuku, Tokyo, Japon

D.R. Marc Keller

ne, ceci conforte, par exemple, la priorité accordée en matière de réseaux transeuropéens aux goulots d'étranglement transfrontières. A l'appui de cette orientation on peut rappeler les handicaps subis par les villes françaises qui, au XIX^{ème} siècle avaient « refusé » le chemin de fer.

La soutenabilité

Mais il faut aussi considérer l'intégration sociale, et internaliser les coûts environnementaux. Dans cette perspective, la nouvelle stratégie de la Banque en matière de transports souligne d'ailleurs le rôle des infrastructures en matière d'accès à la santé et à l'éducation. Surtout, les villes, au travers des émissions liées aux transports et à l'habitat, constituent une part importante des émissions de gaz à effet de serre. Celles-ci sont en partie évitables. A cet égard, Newman et Kenworthy (1989) avaient montré

que les consommations énergétique des villes dépendent de leur forme, et de la place des transports individuels routiers dans leur fonctionnement, d'où la nécessité de conjuguer les efforts dans le domaine foncier et dans celui des transports, pour maîtriser la croissance urbaine. Au delà des éléments mis en exergue par ce rapport, il faut donc aussi évaluer : les risques et les coûts de congestion ; les coûts de transition ; la valeur de certains patrimoines locaux ; ou encore les irréversibilités associées à la constitution de taudis. Au delà, il faut souligner que les recommandations en ces domaines ne peuvent résulter seulement de la bonne compréhension du passé, sans prise en compte prospective des contraintes émergentes sur la rareté des ressources naturelles, ou la qualité de l'environnement.

Ceci suggère que la configuration optimale des villes

dépend en fait d'un ensemble de paramètres, sur les différents types de coûts et de raretés à prendre en compte, ainsi que sur les préférences des habitants, qui certes peuvent évoluer mais ne peuvent être ignorées. A cette diversité des résultats répond cependant une hiérarchie très forte des instruments à mettre en place pour faire émerger les organisations urbaines permettant de relever le défi du changement climatique. En premier lieu, rien est

possible sans l'internalisation complète des coûts sociaux associés à l'usage de la voiture, et notamment des émissions de gaz à effet de serre associées.

Le rôle de la politique foncière est d'abord de ne pas bloquer la mobilisation des terrains dans les zones ayant vocation à supporter un habitat dense, en permettant cette densification, sans laquelle la construction de réseaux lourds de transports en commun perdrait son sens. La fiscalité foncière cons-

titue aussi un instrument irremplaçable pour financer l'effort d'équipements nouveaux à engager.

A ce titre, la stratégie proposée par la Banque mondiale mériterait d'être complétée par son *sustainable impact assessment*, qui probablement n'en remettrait pas en cause les données de bases -car la non densification est coûteuse en énergie et pour le climat-, mais conduirait sans doute à en préciser certaines conditions de mise en oeuvre, au niveau des villes.

Indirectement ceci, permettrait d'approfondir les questions de gouvernance liées à la multiplicité des niveaux de juridictions impliquées dans ces politiques ; et de mieux apprécier comment la hiérarchisation proposée des politiques (qui vaut sûrement au niveau gouvernemental) se trouve amendée quand on se trouve au niveau des « projets », par nature lieux de synergies. ■

Un regard sur les enjeux géographiques du développement économique —

Réjane Hugounenq, économiste AFD
hugounenqr@afd.fr

Le dernier rapport de la Banque mondiale sur le développement dans le monde (WDR2009)¹ « Repenser la géographie économique » aborde la question de la dimension géographique et urbaine du développement économique, thème jusqu'à présent négligé dans la littérature sur le développement. Le WDR2009 manifeste, à partir des avancées théoriques de l'économie géographique et des constatations empiriques faites dans son sillage, la volonté de tirer des leçons des apports de cette discipline pour la mise en œuvre des politiques publiques de développement.

Au risque de caricaturer la position prise par la Banque mondiale, le message général du WDR consiste à considérer que la poursuite de l'objectif de croissance économique passerait par l'augmentation de la densité humaine et économique. Il s'agirait d'impulser cette densification dans les pays peu urbanisés et de lutter contre ses effets négatifs (effets de congestion, bidonvilles etc.) afin de laisser éclore ses effets positifs dans les pays déjà urbanisés. Dans ce cadre, le rôle de l'action publique est de mettre en œuvre des interventions spatialement neutres (mise à dis-

position de services publics et d'infrastructures, organisation du marché foncier, etc.), afin d'accompagner les forces d'agglomération en renforçant les conditions permettant d'en améliorer l'efficacité (mobilité, niveau de capital humain etc.), et ce, sans considération de la répartition spatiale de la croissance.

L'Agence Française de Développement (AFD), dont les actions en faveur des villes ne cessent de s'accroître, a souhaité confier à deux spécialistes du domaine - Jean-Claude Prager et Jacques-François Thisse - le pilotage d'un groupe de travail composé d'écono-

mistes et de géographes et la rédaction d'un rapport² afin de discuter des orientations préconisées par la Banque mondiale.

L'objet de ce travail n'est naturellement pas de remettre en cause les avancées de l'économie géographique, ni même de contester les faits historiques qui font aujourd'hui unanimité, mais de s'interroger sur la déclinaison en termes de politiques économiques qu'en fait la Banque mondiale. De ce point de vue, Jean-Claude Prager et Jacques-François Thisse adoptent une lecture plus prudente de l'ensemble des concepts développés par l'économie géographi-

que. En effet, l'économie géographique est un champ d'analyse relativement abstrait, pensé à partir des expériences historiques de développement des pays avancés. Ces approches sont certes validées par les faits historiques mais elles produisent des modèles descriptifs et non prescriptifs et de ce fait ne donnent pas les clefs destinées à permettre de reproduire l'ensemble des conditions d'émergence des schémas de développement expérimentés par les économies avancées. Certes, l'existence des villes et les économies d'agglomérations afférentes ont permis par le passé et dans les pays développés d'accroître la productivité dans le secteur de l'industrie et même des services et un tel niveau d'efficacité n'aurait pu être atteint avec une population dispersée. Mais peut-on pour autant faire de l'urbanisation un ressort général du développement ? Plutôt que de chercher dans l'étude des trajectoires de

développement national des paradigmes à reproduire, Jean-Claude Prager et Jacques-François Thisse nous incitent à penser le développement comme un système dynamique complexe d'interactions entre de multiples acteurs. La nature de la recommandation s'en trouve dès lors modifiée. Il ne s'agit plus d'appliquer des principes généraux issus d'une approche normative : favoriser la densité tout en luttant contre ses effets néfastes, mais plutôt d'insister avant tout sur la nécessité d'identifier les potentiels d'urbanisation pour un territoire donné, avant même toute préconisation.

Dès lors, ce ne sont pas des réponses qu'ils apportent, mais un ensemble de questions façonnées par les leçons de l'économie géographique. On sait par exemple que tous les secteurs d'activités ne sont pas sensibles de la même manière aux économies d'échelles et d'agglomération. Sur un

territoire donné, quelles sont donc les activités susceptibles d'en bénéficier ? Quelles sont les forces et les faiblesses en termes de ressources humaines, financières et d'infrastructures, autant d'éléments dont la combinaison porteuse de croissance ne nous est pas connue, mais dont on sait que l'absence n'est certainement pas favorable au développement ? Comment les différents acteurs interagissent-ils sur un territoire donné ? Peut-on coordonner leurs actions afin d'enclencher un cercle vertueux ?

Naturellement, le chemin vers le développement est semé d'embûches. La connaissance fine des territoires, de leurs forces et faiblesses n'est qu'un préalable, certes nécessaire mais non suffisant à la définition de politiques publiques. Les autorités publiques se heurtent, au moment de leur application, à bien d'autres questions tout aussi fondamentales. La contrainte

budgétaire, entre autres, à laquelle se confrontent les pouvoirs publics ainsi que les bailleurs de fonds, et qui les oblige à réaliser des arbitrages entre les territoires et, pour chaque territoire, entre les priorités de l'action publique : plus d'éducation ou plus de transports publics ? Il n'en reste pas moins, et en cela nos auteurs sont en accord avec le WDR2009, que la définition des politiques publiques ne peut s'affranchir sans risque majeur, des connaissances issues de l'économie géographique. Simplement, forts de ces apports, Jean-Claude Prager et Jacques-François Thisse préfèrent mettre l'accent sur les écueils à éviter dans cette définition plutôt que d'adopter une approche « prêt-à-porter ». ■

1. www.worldbank.org/wdr2009
2. Jean-Claude Prager et Jacques-François Thisse « Les enjeux géographiques du développement économique » Note et Document N° 46, AFD, juin 2009. <http://recherche.afd.fr>

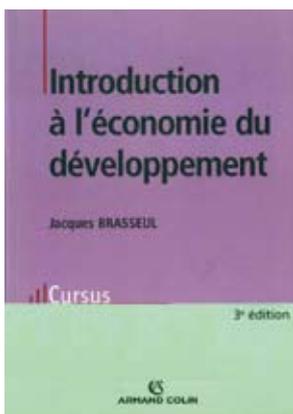
Publications

Introduction à l'économie du développement. Jacques Basseul Armand Colin, 2008, 3^e édition.

A la lumière des faits comme l'extension de la mondialisation des économies et des théories économiques actuelles, notamment

celles qui mettent en avant le rôle des institutions, la présente édition est une refonte complète de la précédente. Cette dernière évoquait les bouleversements de l'économie mondiale du fait de la croissance plus rapide des pays du Sud. Cette croissance est maintenant évidente avec l'explosion de la production notamment de la Chine et de l'Inde.

www.armand-colin.com



Régir le territoire et gouverner les territoires.

Décentralisation et territorialisation des politiques publiques en Colombie.

Jean-François Jolly. L'Harmattan, 2008

Issu d'une thèse soutenue en 2004 et s'appuyant sur des recherches menées sur le terrain.

Cet ouvrage porte sur les transformations des rapports entre pouvoir et territoire en Amérique latine. Il interroge les liens entre politiques publiques de décentralisation, et de territorialisation de l'action publique en Colombie. Il aborde le thème de la gouvernance et la manière dont le pouvoir traite la question territoriale dans ses dimensions nationale et locale en tant qu'enjeu et lieu de pouvoir.

www.editions-harmattan.fr



ISTED

Financé par :

Ministère
de l'Écologie, de l'Énergie,
du Développement durable et de la
Mer, en charge des Technologies
vertes et des Négociations sur le climat

Ministère
des Affaires étrangères
et européennes

Directeur de publication :
Yves Cousquer,
Président de l'ISTED

Rédacteur en chef :
Pierre Laye,
Adp Villes en développement-
Association de professionnels de
développement urbain et coopération

Comité de rédaction :
Gilles Antier
Michel Arnaud
Jean-François Benhamou
Xavier Crépin
Dominique Etienne
Olivier Mourareau
Françoise Reynaud
Louis-Jacques Vaillant

Rédactrice : Isabel Diaz

Secrétaire de rédaction et infographie :
Christiane Rebel-Graechen

Traduction : Kevin Riley

Impression Lefevre - LP Presses
(91) Saint Michel sur Orge

ISSN 1151 - 1672

Abonnement : 4 n° par an 20 Euros

ISTED
Centre de documentation et d'information
«Villes en développement»
Arche de la Défense - Paroi Nord
92055 La Défense Cédex - France
Tél. (33) 1 40 81 78 01
Fax. (33) 1 40 81 78 07
christiane.rebel@i-carre.net
www.isted.com

Ce bulletin est en ligne
sur le site de l'ISTED