



UMR 5600 « Environnement, Ville, Société »

avec le concours de la Chaire UNESCO « Politiques urbaines et citoyenneté »

Appel à communications

« Aménagement urbain et transition post-keynésienne »

Questionnement et problématique

Le keynésianisme constitue une des principales théories de l'économie politique, il représente aussi la doctrine dominante qui, durant les « Trente Glorieuses », a justifié et guidé la mise en place de politiques publiques volontaristes et ambitieuses. En matière d'aménagement, ces politiques ont reposé sur un modèle d'intervention qui attribuait aux pouvoirs publics, et principalement à l'Etat, un rôle essentiel aussi bien en matière économique qu'en matière sociale. Ce modèle, intimement articulé au mode « fordiste » d'organisation de la production et des rapports sociaux, dota l'Etat d'une légitimité très forte. Celle-ci lui permit d'exproprier très facilement, d'investir massivement en vue de moderniser le territoire, l'appareil productif et la société. En outre, à cette légitimité tant politique que macro-économique, s'ajoutait le fait que les ressources budgétaires disponibles étaient alors considérables puisque les dommages de guerre, le plan Marshall et un fort taux d'inflation apportèrent sans difficulté à la puissance publique les financements requis pour qu'elle organise l'urbanisation et l'équipement du territoire.

Depuis le début des années 1980, sur fond de réduction de l'inflation et d'entrée dans une ère de taux d'intérêt positifs, d'une part, et de virage néo-libéral associé à la mondialisation, d'autre part, le modèle keynésien et les éléments constitutifs du fordisme ont simultanément été remis en cause. Si le fordisme et le keynésianisme formaient système dans le cadre de la « seconde révolution industrielle », le passage à « la troisième révolution industrielle », avec l'atteinte aux compromis nationaux entre capital et travail qui en découle, n'entraîne-t-il pas également un affaiblissement théorique du keynésianisme aussi bien qu'une difficulté pratique à mobiliser les ressources budgétaires permettant de stimuler l'économie et de piloter l'action publique, notamment en matière d'aménagement urbain ? En outre, depuis vingt-cinq ou trente ans, sur fond de décentralisation et de désengagement de l'Etat, le financement des aménagements et des équipements est devenu de plus en plus difficile. Les procédures se sont complexifiées, en cherchant à mobiliser une diversité de partenaires locaux et privés. On a pu parler un temps, au cours des premières années de la décentralisation, d'un « keynésianisme des collectivités territoriales », agissant au nom du développement local, se substituant à l'interventionnisme d'Etat. Mais les masses budgétaires mobilisées à cet effet et leurs impacts macro-économiques restèrent sans commune mesure avec celles qui servirent à reconfigurer complètement le territoire et l'appareil

productif durant les Trente glorieuses.

Les impacts du post-fordisme sur les activités, les populations urbaines et les politiques d'aménagement ont fait l'objet de nombreux travaux, mais ceux du post-keynésianisme restent à explorer. ***Ce colloque se fixe comme objectif d'analyser à la fois la réalité et l'ampleur du post-keynésianisme, et particulièrement les conséquences de cette éventuelle remise en cause sur les pratiques, les moyens disponibles, les cultures et les objectifs affichés par les acteurs de l'aménagement urbain.*** Il sera organisé sur la base de trois ateliers consacrés aux thématiques suivantes :

1. L'adaptation, l'inertie ou la résistance de la culture et de la pratique aménageuses face à la transition post-keynésienne ;
2. Les évolutions économique-socio-démographiques, la redéfinition de la demande et le recalibrage de l'action publique urbaine ;
3. L'aménagement post-fordiste, l'action publique post-keynésienne et la gouvernance : bilan et perspectives.

Comité scientifique

Georges BENKO (Université Paris 1), Paul BOINO (Université Lyon 2 / UMR CNRS 5600), Philippe GENESTIER (Laboratoire RIVES-ENTPE / UMR CNRS 5600), Bernard JOUVE (Laboratoire RIVES-ENTPE / UMR CNRS 5600), Gilles PINSON (Université Jean-Monnet Saint-Etienne) et Vincent RENARD (Ecole Polytechnique, Laboratoire d'Econométrie UMR CNRS 7657)

Lieu : Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat – Vaulx-en-Velin

Date : 29 juin 2007

Date limite d'envoi des propositions de communication : 2 avril 2007

Modalités : Un titre et un résumé de 1 page maximum mentionnant le numéro de l'atelier dans lequel vous souhaitez communiquer, votre institution de rattachement, le statut (doctorant, enseignant-chercheur, chercheur) et votre adresse de courrier électronique envoyé à chaire-unesco@entpe.fr

Prix : A l'issue du colloque, un Prix de 1000 euros, provenant de la Chaire UNESCO « Politiques urbaines et citoyenneté », sera attribuée à la meilleure communication présentée par un doctorant.

DÉTAIL DE LA PROGRAMMATION

Thématique générale et éléments de cadrage

Pendant plus d'un demi siècle, l'aménagement urbain a relevé d'une vision keynésienne de l'économie. En effet, les choix politiques effectués alors en faveur d'une urbanisation massive (et souvent extensive) et d'un investissement public considérable (construction d'infrastructures de transport, de logements sociaux et d'équipements publics sanitaires, scolaires, sportifs et culturels) étaient conçus tout à la fois comme :

- un financement public stimulateur de l'activité économique et de l'emploi, organisateur d'une modernisation de l'appareil productif. Le soutien à l'innovation technologique et à la concentration capitaliste dans les secteurs du ciment, de l'acier, du BTP, de l'ingénierie... devait favoriser la constitution d'une branche productive traduisant et appliquant de la manière la plus concrète qu'il soit les volontés gouvernementales. Il exista ainsi une théorie économique interventionniste dominante durant les années 1940-1970 prônant l'injection massive de crédits publics en faveur de l'aménagement urbain et territorial (inspiré par l'adage : « quand le bâtiment va, tout va ») ;
- un investissement producteur d'externalités favorables, voire nécessaires à la vie des firmes et à l'amélioration de la productivité et de la compétitivité nationales. D'autant que nombre de firmes présentèrent l'adossement à un marché domestique régulier et non concurrentiel comme la condition de leur performance à l'exportation ;
- une dépense publique œuvrant à la production des structures sociales propres à une société moderne, c'est-à-dire une société de classes moyennes. Cette dépense, financée en grande partie par la création monétaire, était au service d'un mouvement général de croissance et de développement, dans le but de tirer toute la population vers un mode de vie moderne, c'est-à-dire vers un mode de vie salarial et urbain ;
- un transfert de ressources contribuant à l'instauration d'une égalité de fait (et pas seulement de droit) minimale nécessaire à la cohésion sociale. Ainsi, la redistribution de richesses entre les classes sociales et entre les secteurs géographiques (*via* la décentralisation industrielle) passait par le budget national (alimenté par les emprunts d'État, les taxes et les impôts) qui finançait souvent en totalité les investissements publics et la construction de biens de consommation collective. L'aménagement urbain répondait ainsi à une option idéologique progressiste. L'idéal égalitaire passait par l'aménagement du cadre de vie : une égale accessibilité pour le plus grand nombre à un logement social aux normes du confort moderne et une égale présence d'équipements publics, furent conçues comme productrices et garantes de la justice sociale.
- un instrument au service d'une conviction morale, ancrée dans l'esprit des acteurs institutionnels nationaux et locaux, de gauche comme de droite (de tradition colbertiste, bonapartiste et saint-simonienne), selon laquelle toute part de richesse nationale est plus justement et plus efficacement utilisée quand elle est captée par la puissance publique que lorsque elle est directement dépensée par les personnes privées. Ainsi les « Trente Glorieuses » ont reposé sur la croyance en une double supériorité de la volonté politique sur le marché : ce dernier était classiquement vu comme injuste mais également comme un mécanisme globalement inefficace d'allocation des ressources et de production des richesses.

L'ensemble de ces raisons et de ces justifications alimentèrent un raisonnement keynésien profondément ancré dans la pensée des aménageurs. En effet, le milieu des aménageurs et des urbanistes fut - et reste peut-être - globalement imprégné par une culture de l'action publique qui avait trouvé après-guerre dans le keynésianisme sa rationalisation économique.

En tant qu'instruments privilégiés de l'interventionnisme économique de l'État, la construction et, en amont, l'urbanisme étaient soumis à une double logique, à la fois sociale (« cohésion nationale ») et

« solidarité » étaient les maîtres mots des politiques de construction et d'équipement) et politique (un objectif de prestige national ou local autant que de performance territoriale et d'utilité économique motivait le lancement de grands projets d'infrastructure et de superstructure). Durant les Trente glorieuses, cette double logique avait toute sa raison d'être au sein d'une économie « nationalo-centrée et social-démocrate » (selon l'expression de Pierre-Noël Giraud, 1996), organisant un passage massif de la main-d'œuvre au salariat taylorien, dans le cadre du compromis fordiste qui régissait alors la montée en puissance de l'industrie manufacturière.

Après plus de vingt ans de désindustrialisation et de politiques macro-économiques monétaristes allant à l'encontre de la démarche interventionniste, **ce colloque a pour objectif d'analyser l'impact de la transition post-keynésienne sur les politiques d'aménagement territorial, sur les représentations et les pratiques de l'urbanisme, et de dresser un état des lieux, des outils et des cadres d'analyse qui permettent de rendre compte de ce processus. Ce questionnement peut être décliné selon différentes perspectives.**

Selon une perspective cognitive et idéologique, on remarque qu'au cours des années 1980-90, diverses stratégies furent menées par les pouvoirs publics pour orchestrer et/ou s'adapter à la remise en question de la « taylorisation de l'espace par l'État » (Veltz, 1996) de l'appareil industriel et des rapports sociaux *via* l'aménagement, ce dernier étant alors l'outil privilégié de l'avènement d'une ère de production et de consommation de masse. Cette remise en question affecta à la fois le compromis fordiste et le mode de régulation stato-centré dans lequel le keynésianisme avait la fonction de clé de voûte. Ce sont ces stratégies, ainsi que les évolutions socio-économiques et socio-culturelles qui les sous-tendent, qui sont au cœur de la programmation de ce colloque. Il s'agit en effet d'interroger, dans la pratique aménageuse, les mécanismes d'adaptation, mais aussi les phénomènes d'inertie, voire de résistance idéologique, face à un modèle de régulation qui n'est plus fondé, ni sur la primauté de la puissance publique en tant que vecteur unique de la modernisation et du changement social, ni sur la conviction que la dépense publique garantit seule à la fois la justice sociale et la croissance économique. Si, pour bon nombre d'auteurs, l'autonomisation de la sphère économique-financière et de la société civile vis-à-vis de l'État signifie le déclin, voire l'abandon du référentiel (au sens des politologues) keynésien, peut-on pour autant considérer que ce dernier est dorénavant absent des cultures professionnelles du secteur de l'aménagement urbain, des logiques politiques qui s'y développent et de la définition des publics « cibles » des nouvelles politiques urbaines ? Quel autre type de paradigme l'aurait remplacé, la référence au « marché » pouvant sembler réductrice ?

Sur le plan économique et technologique, si l'on passe, comme certains l'affirment, à une économie des biens immatériels, des services, de l'information et de l'intelligence, et si la concurrence internationale se durcit considérablement, sur les activités manufacturières d'abord, mais également, et de plus en plus, sur l'ensemble des activités, y compris la recherche-développement et le tertiaire supérieur, alors quelle est l'utilité et l'efficacité des investissements dans les infrastructures et dans les équipements publics ?

Dans une perspective socio-spatiale, les investissements publics liés à l'aménagement ne sont certes plus des outils de redistribution de la richesse entre groupes sociaux et territoires. Pour autant ne sont-ils plus que des vecteurs de polarisation de la valeur au profit des villes les plus dynamiques dans un « système-monde » qui exacerberait les concurrences territoriales ? Ces dernières justifient-elles l'importance prise par les politiques de développement local et imposent-elles que l'État soit supplanté par les métropoles en tant que cadre territorial de référence, comme l'affirment certaines thèses néo-marxistes particulièrement en vogue (Brenner, 2004) ? L'aménagement ne sert-il plus qu'à maximiser la valeur d'échange des éléments constitutifs de la ville ? En outre, le développement local peut-il, au nom de l'attractivité et de la compétitivité territoriales, se fonder sur une ambitieuse et coûteuse politique d'amélioration du cadre de vie ou bien, à l'inverse, est-ce l'arme du *dumping* fiscal qui peut se révéler la plus appropriée dans la compétition territoriale pour attirer les investisseurs ?

En termes d'efficacité économique, alors que depuis vingt-cinq ans on a constaté que la relance de l'activité économique par l'augmentation du pouvoir d'achat des ménages a pour effet d'accroître le déficit de la balance commerciale, l'investissement dans l'aménagement urbain reste-t-il un levier de stimulation de l'activité et de pilotage de l'économie ? Par ailleurs, la part des dépenses de fonctionnement dans le budget des collectivités locales tend à augmenter au détriment des dépenses d'investissement qui, pourtant, sont indispensables à toute politique d'aménagement urbain. On peut se demander alors si le recours à de nouvelles formes de financement (partenariat public/privé) compensera la baisse de la capacité publique d'investissement. Ce type de partenariat, qui nécessite l'existence d'une demande solvable, est-il généralisable à toutes actions participant de l'aménagement urbain ?

Enfin, la transition démographique, le passage du rural à l'urbain et « le déversement » (comme le disait A. Sauvy) des secteurs primaire et secondaire vers le tertiaire étant globalement achevés, les investissements d'infrastructures sont-ils encore nécessaires ? Une tendance au développement du télétravail, concernant aussi bien les micro-entreprises - travail en *free lance* - que les très grandes - bureaux partagés -, amène à s'interroger sur les enjeux des centres villes et des quartiers d'affaires, lieux qui ont pourtant capté une large part de l'attention et de l'activité aménageuses au cours de ces trente dernières années. Par ailleurs, les aménagements réalisés depuis vingt ou trente ans sont essentiellement d'ordre qualitatif (ils concernent le patrimoine, le paysage, la culture, l'environnement, les loisirs...) et, de ce fait, bénéficient surtout aux catégories nanties de la population. La conception de la justice sociale par égalisation du territoire et redistribution des richesses *via* les biens de consommation collective se voit alors réfutée, les couches les plus aisées étant en effet les principales utilisatrices des équipements de santé et de sécurité, d'éducation supérieure et de diffusion de la culture. A l'inverse, face à la crise sociale et au chômage endémique, les mesures d'aides à la personne paraissent, de prime abord, plus équitables, plus ciblées et plus économes des deniers publics. Or ces mesures s'appliquent certes localement mais sont déspatialisées et se situent hors du champ de l'aménagement. Elles récusent de la sorte une des justifications principales de la dépense publique en faveur de l'aménagement urbain. Reste l'argument de l'urgence sociale et de la nouvelle crise du logement, nécessitant une prise en charge publique volontariste des populations victimes de l'exclusion. Il s'avère que, si depuis dix ans sur ce thème les divers gouvernements affichent une volonté d'agir, celle-ci se heurte à de nombreux obstacles :

- la contrainte foncière (qui, par temps de taux d'intérêt positif, est prêt à faire du portage foncier et à constituer des réserves ?),
- le renchérissement régulier des coûts de la construction (les normes toujours plus élevées concernant la qualité environnementale par exemple, contribuent à inscrire le produit logement dans une spirale inflationniste qui désolvabilise les ménages d'autant que les taux d'intérêt, bien que dits « historiquement bas », demeurent positifs),
- la difficulté de financer les équipements induits (depuis l'attribution des compétences en matière d'urbanisme aux communes, le mécanisme de prise en charge des coûts d'équipement n'a pas été stabilisé, la DGE reste modeste et la capacité de négociation des communes est extrêmement variable),
- l'attitude malthusienne, à laquelle la décentralisation conduit bien souvent qui, au nom du respect de l'environnement par exemple, entraîne une rétention foncière et organise la rareté des terrains à bâtir.

* * *

Ce colloque sera organisé en trois ateliers :

1- Adaptation, inertie ou résistance de la culture et de la pratique aménageuses face à la transition post-keynésienne

Que l'on se place d'un point de vue substantiel ou procédural, l'élaboration et la mise en œuvre des

politiques d'aménagement urbain ont nettement évolué au cours des 20 dernières années, en France comme en Europe. Les scènes décisionnelles se sont, *a priori*, nettement pluralisées à travers notamment la multiplication des partenariats entre différents niveaux de gouvernement, la dynamisation de la sphère associative, la transformation des modes d'expertise, la contractualisation... Dit autrement, le pilotage de l'action publique semble beaucoup plus problématique cependant que l'acceptabilité sociale des investissements publics ne va pas de soi. Ce sont ainsi les valeurs portées par la pratique aménageuse qui sont en question. Certes, le discours aménageur actuel parle de la vertu socialisatrice et pacificatrice d'un espace aménagé, d'une urbanité retrouvée, d'une identité territoriale réexprimée, énonçant peut-être ainsi, avec de nouveaux termes, son ancien idéal d'organisation sociale *via* l'aménagement spatial. Mais, au-delà d'une ambition sociale voulant se maintenir à nouveaux frais, il semble que les outils de l'urbanisme et de la planification ont connu un réel changement, sous le coup de nouveaux impératifs politiques et communicationnels, économiques et commerciaux. La transformation de ces outils conduit-elle à modifier également les raisons d'être, les rôles et les statuts des acteurs de l'aménagement ? On peut notamment faire l'hypothèse que le passage du plan au projet dans les domaines de l'urbanisme opérationnel ou réglementaire (projet urbain) et de la planification urbaine (projet de ville, projet d'agglomération) s'est accompagné d'une transformation des conceptions de la vocation sociale et politique des aménageurs.

La période keynésiano-fordiste les voyait comme des techniciens maniant les instruments permettant de bâtir une société « moderne » en redistribuant la valeur. La période post-keynésienne et post-fordiste cherche à en faire des acteurs instituant le social par la production de valeur (agir sur les espaces publics et les patrimoines urbains pour produire de la sociabilité, dans le cas des projets urbains) et par la production d'identité (dans un contexte de compétition territoriale, dans le cas des projets de ville). Il faut cependant se garder d'évaluer l'ensemble de cette évolution des pratiques et de cette mutation des représentations et justifications selon une perspective par trop radicale qui tendrait à opposer un modèle d'intervention de type keynésien polarisé sur l'État et ses institutions à un modèle post-keynésien partenarial, décentré et négocié. Les pratiques aménageuses qui ont pu se développer au sein du réseau de la Société Centrale d'Équipement du Territoire, à partir de la fin des années 1950, mettaient déjà en phase des acteurs publics et privés, l'État et les municipalités, laissant à penser que, d'un point de vue historique, la césure n'est pas si vive (d'Arcy, 1968). De même, après une vingtaine d'années de politiques macro-économiques de type monétariste et de réforme de l'État, on est en droit de se demander si le référentiel keynésien a réellement disparu des politiques d'aménagement urbain. Cette interrogation oblige certainement à revenir sur la description de ce référentiel pour mieux juger de son évolution.

2- Transformations sociologiques, redéfinition de la demande et recalibrage de l'action publique urbaine

Les produits de l'aménagement urbain ont nettement évolué, les biens de consommation collective cédant la place à des problématiques liées à la sécurité dans les espaces publics, aux activités de loisirs, à la culture... La définition de nouveaux publics « cibles » explique en partie cette évolution. Malgré des déclarations officielles, l'heure n'est plus vraiment à la construction massive de logements sociaux mais davantage à la construction de médiathèques et de multiplexes, à l'organisation d'événements culturels censés produire un rayonnement international générateurs d'un tourisme culturel, qui est une des composantes de la mondialisation. Alors que la construction d'immeubles de bureaux et la viabilisation de zones industrielles et d'activités constituaient l'intervention dominante pour attirer les entreprises jusqu'aux années 1980, cette stratégie a été infléchie pour favoriser une action publique « maïeuticienne », recette miracle de la « bonne gouvernance ». La portée de l'action aménageuse se trouve ainsi nettement revue, en apparence, à la baisse. A tel point que, pour certains auteurs, les villes qui « gagnent », dans un contexte marqué par la vague néolibérale et la mondialisation, sont celles qui savent attirer la « classe créative » (Florida, 2004). Si la pratique aménageuse en régime keynésien s'était traduite par la standardisation et la massification, un hypothétique régime post-keynésien valorisant la diversité et la flexibilité devrait selon toute logique générer l'émergence de nouvelles problématiques et de nouveaux « publics » (minorités politiques, personnes âgées...). On s'interrogera ici sur l'émergence

et les traductions opérationnelles, constructives, urbanistiques et architecturales de ce nouveau régime.

On pourra s'interroger notamment sur les processus par lesquels les aménageurs « construisent » la demande. Dans la période keynesiano-fordiste, les politiques urbaines s'attachaient avant tout à répondre aux « besoins » de segments de la population mal-logés et dépourvus du minimum de confort. Dans la période que nous vivons actuellement, caractérisée notamment par une compétition urbaine plus forte (ou ressentie comme telle par les opérateurs), les politiques urbaines s'adressent à une demande qui fait défaut, soit parce qu'elle est inexistante, soit parce qu'elle est ailleurs. Comment, dans ce contexte, qui n'est plus celui d'une économie de l'offre, les aménageurs cherchent-ils à construire la demande, à quels outils – techniques ou cognitifs – ont-ils recours pour la faire émerger ? Est-elle appréhendée par les évolutions du marché immobilier local ? Le recours aux sciences sociales a-t-il encore sa place pour la sonder ?

3- Aménagement post-fordiste, action publique post-keynésienne et gouvernance : bilan et perspectives.

Ce troisième atelier adoptera une perspective davantage réflexive sur l'évolution des outils, des méthodes et des cadres analytiques des sciences sociales pour rendre compte des évolutions des raisons d'agir de l'aménagement urbain. L'École de la régulation, la géographie « radicale », des notions comme « la gouvernance multi-niveaux », « les régimes urbains », les « communautés et réseaux de politique publique », les « configurations territoriales »... constituent autant de cadres analytiques et d'approches faisant référence à des protocoles méthodologiques différents, parfois antagonistes, qui constituent dorénavant la « boîte à outils » des sciences sociales, notamment appliquée à l'aménagement urbain. D'une approche centrée sur les institutions publiques, les relations centre-périphérie et leurs « référentiels d'action », la démarche s'est nettement sociologisée et attachée aux contextes locaux. Il s'agira ici de présenter un historique de cette évolution interne au champ des sciences sociales en France, qui prend en partie racine dans les efforts consentis en matière d'interdisciplinarité et dans l'ouverture à la littérature anglophone, afin de percevoir non seulement l'éventuelle crise du paradigme keynésien mais aussi l'éventuelle crise de toute pensée paradigmatique au profit de démarches pragmatiques.

Philippe GENESTIER
Bernard JOUVE
Gilles PINSON

Bibliographie

- Brenner, N. (2004). *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford, Oxford University Press.
- d'Arcy, F. (1968). *Structures administratives et urbanisation. La Société Centrale pour l'Équipement du Territoire*, Paris, Berger-Levrault.
- Florida, R. L. (2004). *Cities and the creative class*, New York, Routledge.
- Giraud, P.-N. (1996), *L'inégalité du monde*, Gallimard, Paris.
- Veltz, P. (1996). *Mondialisation, villes et territoires: l'économie d'archipel*, Paris, PUF.