



HAL
open science

L'évolution économique des centres-villes

Gérard-François Dumont

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. L'évolution économique des centres-villes. Cahiers du CREPIF (Centre de recherches et d'études sur Paris et l'Île-de-France), 1997, 60, pp.231-246. halshs-01146825

HAL Id: halshs-01146825

<https://shs.hal.science/halshs-01146825>

Submitted on 29 Apr 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'EVOLUTION ECONOMIQUE DES CENTRES-VILLES

PAR GÉRARD-FRANÇOIS DUMONT

RECTEUR DE L'ACADÉMIE DE NICE, CHANCELIER DES UNIVERSITÉS,
PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DE PARIS-SORBONNE
ANCIEN DIRECTEUR DE L'INSTITUT D'URBANISME
ET D'AMÉNAGEMENT DE LA SORBONNE

Même si les centres-villes n'ont pas que des fonctions économiques, leur histoire est étroitement liée à celles-ci. L'économie est en effet une dimension essentielle de la ville, tant dans la longue période où le principe de centralité domine, que plus tard lorsque la ville s'étend au-delà de ses murs.

Au XX^e siècle, le développement d'activités économiques à la périphérie des villes va remettre en cause le quasi monopole économique des centres-villes et même exercer une pression qui a pu faire craindre une sorte d'implosion économique des centres-villes. Mais l'histoire a donné à ceux-ci une « âme » avec son appétit d'éternité. Écoutant cette âme, les responsables des villes ont entrepris nombre d'actions afin de promouvoir une renaissance des centres-villes, y compris dans l'aspect économique.

LES CENTRES-VILLES, PÔLES D'ÉCHANGE ÉCONOMIQUE

Bien que la ville soit apparue, dans l'état présent des connaissances, dans la seconde partie du IV^e millénaire, en pays sumérien, sa définition reste longtemps pauvre. Par exemple, *le Larousse du XIX^e siècle ne propose qu'une définition descriptive : « assemblage d'un grand nombre d'habitations disposées par rues ».*

La réalité est beaucoup plus complexe, car la ville assure, par son existence et sa localisation, la rencontre et l'échange entre les hommes. Cette approche ne doit pas être considérée en termes exclusivement économiques, car la ville combine généralement, de manière différente selon les exigences et les attentes de chaque société, la fonction politique, la fonction religieuse, la fonction commerciale, la fonction productive et la fonction culturelle.

Ces fonctions s'interpénètrent. Ainsi l'échange économique ne peut prospérer que dans un monde assurant la sécurité des échanges. L'histoire contemporaine, comme celle des siècles précédents, fournit un

nombre considérable d'exemples prouvant combien le commerçant ou l'entrepreneur rechigne à travailler là où la fonction politique créatrice de stabilité est défaillante.

L'activité économique se développe donc dès la création des villes, avec une proximité entre les lieux d'échange et les fonctions urbaines supérieures. Ce lieu de centralité n'est pas le fait du hasard, mais correspond à un espace susceptible de faciliter l'échange.

Ainsi les villes de Mésopotamie ou d'Egypte se développent sur un axe fluvial, à une époque où le moyen de transport le plus efficient dépend des fleuves et des canaux. D'autre part, ces empires étaient basés sur la mise en œuvre d'une politique de l'eau (canaux d'irrigation, bassins d'inondation) et de stockage des récoltes (les 7 vaches grasses de Jacob) qui imposait un pouvoir fort et une administration efficace. Pour réduire les conflits et le recours à la force, fondé sur l'organisation d'une classe de guerriers (1), le pouvoir remplace les multiples divinités totémiques par des dieux redoutables, dont il est sur terre le représentant et l'interprète tout puissant qui officie dans des lieux de culte aussi magnifiques que possible.

Puis il faut former l'administration à des tâches de plus en plus complexes obligeant à inventer l'arithmétique pour tenir la comptabilité des stocks et assurer la répartition, puis la géométrie pour assurer la bonne répartition des terres, des bois et des semences, d'où la création d'écoles qui formeront aussi des penseurs.

Chaque évolution technique, économique ou sociale, marque une étape dans l'organisation urbaine et le développement de la ville. Leur forme et leur contenu apparaissent donc comme des réponses aux attentes, aux traditions culturelles ou religieuses. Ils sont aussi le reflet des populations. Support physique et développement de la cité sont à la fois liés et interactifs.

En France, on retrouve dans la plupart des villes, les tracés gallo-romains qui permettent de comprendre leur histoire et leur évolution. « La ville était, à l'origine, un lieu de rassemblement, d'échange, mais aussi de protection » (2), un lieu de défense et un lieu à défendre, offrant ainsi une alternative à l'insécurité des campagnes. La ville, forteresse ou oppidum (du latin, lieu fortifié), se prêtait naturellement à une hiérarchisation du pouvoir. Elle devenait ainsi la représentation d'une puissance, le symbole d'un pouvoir. Des périodes de sécurité relative et de développement des échanges alternaient avec des passages de retour à une vie très locale, voire de repli, en fonction de la conjoncture.

(1) De Laet Sigfried J., *La préhistoire de l'Europe*, Meddens, Bruxelles, 1967, p. 72-73.

(2) Marcel Roncayolo, Audition au Conseil économique et social, 27 janvier 1993.

Pendant longtemps, trois éléments ont caractérisé la ville : le château, qui s'est surtout maintenu dans les cités se prêtant bien à la défense (colline escarpée, boucle de rivière), l'église ou cathédrale, le marché. Ces trois éléments fondateurs et symboliques de la ville correspondaient à trois fonctions associées, mais relatives à une partie différente du site. Ils constituaient des secteurs distincts et reconnaissables dans la topographie. Mais lorsque la ville s'est implantée sur un castrum romain, elle a recouvert celui-ci dont seule l'archéologie permet de retrouver les traces. Les fonctions régaliennes ont été transférées pour partie à l'hôtel de ville ou au tribunal.

Dans les villes, la centralité existe depuis que les premiers marchés locaux se sont transformés et ont grandi ; il y a toujours un espace qui concentre les lieux de pouvoir et les fonctions urbaines supérieures. Le forum, le parvis de la cathédrale, la place de la Renaissance, ont symbolisé ces changements. Deux points caractérisaient la ville : d'une part elle était limitée dans l'espace, d'autre part elle renforçait son rôle d'échange avec le développement des échanges monétaires qui, après avoir minoré progressivement l'importance des échanges non monétaires – du troc – des économies pastorales, ont pris un développement important avec l'essor du commerce international et la création de « compagnies » ou sociétés financières.

Sa forme physique était précisée, et restait le plus souvent enserrée dans le tracé des anciennes fortifications, elles-mêmes le plus souvent détruites. Cependant, si les limites physiques tendaient à évoluer, celles de la fiscalité étaient plus permanentes : l'octroi, source de revenu financier permettait de concrétiser les premiers éléments des politiques urbaines.

La ville s'inscrivait dans l'économie par l'échange. Elle était tour à tour présentée d'une façon négative comme un parasite, lieu de luxe ou de perversion, où se consommait la seule vraie richesse, celle tirée de la terre, ou d'une façon positive, dans le cadre des échanges entre la population des villes et celle des campagnes relatifs au savoir, à l'innovation, à la finance... Le développement de l'activité artisanale et commerciale était le moteur de la croissance urbaine.

La ville moderne, telle qu'on la voit émerger avec des fonctions qui s'élargissent progressivement, trouve son origine dans les années 1750 à 1850, avant que l'industrialisation ne devienne l'élément essentiel de référence. Effectivement, au XIX^e siècle, l'essor de l'industrie marqua l'évolution urbaine. L'industrie pénétra dans la ville sans la modifier totalement. Elle vint s'ajouter à un ensemble de fonctions que la ville assurait déjà. Certaines usines s'installèrent à la périphérie des villes, et d'autres dans leur enceinte. L'artisanat, très varié, était diffus dans toute la ville. Le commerce avait tendance à se concentrer dans des artères, quelquefois de larges avenues, mais souvent aussi dans les marchés de proximité traditionnels.

En Europe, la centralité se renforce et se renouvelle dans la seconde moitié du XIX^e siècle, avec les grands travaux qui concernent l'ensemble des grandes villes. De nouveaux espaces de centralité sont créés par des opérations de destruction de vieux quartiers, par la réalisation de nouveaux espaces publics (places, avenues, boulevards), et par la création de grands équipements (bâtiments administratifs et ludiques, opéra, gare, hôtel de ville, préfecture etc.).

Cette première phase s'accompagne, dans certaines villes, telles Amsterdam, Milan, Bruxelles, Paris, de la mise en place de grandes structures commerciales, qui attirent l'ensemble des populations de l'agglomération... Ces structures sont les ancêtres des centres commerciaux actuels. Le développement des banques, des assurances et des premiers sièges sociaux des grands groupes industriels complètent la naissance du centre modifié par des fonctions économiques nouvelles. Le centre devient ainsi le lieu de concentration et de rayonnement de la puissance et des fonctions de commandement économique. Il est identifiable par sa modernité, par la qualité et par la taille des bâtiments, par les typologies architecturales et par les échelles des espaces publics. Il est le lieu d'animation et de convergence des flux et des déplacements urbains. Il est intégré ou contigu aux anciens quartiers historiques. Son image s'inscrit dans le paysage urbain et devient souvent le symbole moderne de la ville.

Cette étape reste marquée par la correspondance étroite entre le fonctionnel (les fonctions économiques, politiques et culturelles), et l'aspect organique, c'est-à-dire la valeur d'image, la valeur symbolique, l'ambiance. Le trinôme hôtel de ville-cathédrale-marché continue d'incarner cette symbiose, tout en se densifiant avec l'arrivée de la préfecture, du tribunal, de l'université et de la bourse.

Il faut attendre l'analyse de Max Weber pour avoir une définition économique de la ville et en même temps une compréhension du développement de la ville européenne. S'agissant du critère économique, Max Weber (3) souligne le rôle du marché. Ainsi, la ville c'est : « *Là où la population satisfait une part économiquement substantielle de ses besoins quotidiens sur le marché local, surtout grâce à des produits que la population locale et celle des environs ont fabriqués ou qu'elles se sont procurés pour les vendre sur le marché.* »

Bien entendu, compte tenu de l'année de parution de son livre (1921), Max Weber ne connaissait pas la ville de la seconde moitié du XX^e siècle et n'a pu, en son temps, prendre la mesure de l'internationalisation de l'économie et des échanges permise par les progrès considérables des moyens de communication.

(3) Weber Max, *La Ville*, 1921, trad. Aubier-Montaigne, Paris 1982, p. 19.

Mais aujourd'hui, si dans une ville, on trouve de nombreux produits provenant encore de la production locale (pain, pâtisserie, une partie des fruits et légumes...), il faut considérer que le marché est diffusé dans toute la ville, où des commerces variés offrent des produits en provenance du monde entier. Ceci est encore plus vrai pour les activités de services (banques, administrations décentralisées...). Il faudrait bien sûr préciser le sens du terme « marché local », qui aujourd'hui, avec l'utilisation de l'automobile et des transports en commun, va au-delà du commerce de proximité. Mais les précisions de Max Weber n'en restent pas moins applicables à la compréhension de la ville d'aujourd'hui, et elles ont le mérite de pouvoir être transposées aux centres-villes.

En Europe, l'économie des centres-villes doit donc prendre en compte ces spécificités historiques. Il y en a quatre, qu'il convient de connaître : contrairement aux habitants des villes asiatiques, africaines, hindoues ou musulmanes, dès le XII^e siècle, ceux des villes européennes obtiennent des libertés communales, qui s'épanouiront pleinement dès le XIII^e siècle, avec la transformation de la noblesse qui se met, de gré ou de force, au service du roi.. Ensuite, l'organisation des villes européennes est de type non-clanique et c'est là, souligne Max Weber, un effet du christianisme. Troisièmement, la ville européenne est un « lieu de fraternisation communautaire fondée sur le serment ». Autrement dit, la ville devient une « corporation territoriale active ». L'autonomie n'a pas toujours été acquise sans difficultés. La bourgeoisie a dû souvent imposer un rapport de forces favorable pour obtenir des princes, des seigneurs ou des autorités religieuses, la possibilité d'administrer la ville. Enfin, la ville occidentale naît à l'autonomie par « la compétence militaire des citoyens ».

Au fil de l'histoire en effet, le seigneur a perdu son rôle de protecteur contre le brigandage. En particulier, les raids des Normands ont obligé à restructurer les régions où l'effondrement de l'empire romain avait laissé un vide administratif semblable à celui des « siècles obscurs » de la Grèce après la chute de l'empire Mycénien (XII^e-VIII^e siècle avant Jésus-Christ en outre, n'ayant pas d'appareil bureaucratique permettant de contraindre les citoyens à lui apporter un appui militaire, le seigneur doit négocier avec eux et ceux-ci s'avèrent capables de former des couches sociales urbaines en état de se défendre. Ces quatre spécificités correspondent en réalité à des évolutions plus complexes et plus diversifiées, suivies de périodes qui vont changer la ville.

L'ÉCHANGE HORS LES MURS ET L'URBANISATION

Dès le XIX^e siècle, s'opère un changement structurel avec l'arrivée du « temps des villes » (4), conséquence de la révolution démographique et

(4) Dumont Gérard-François, *Economie urbaine*, Editions Litec, Paris, 1993.

du considérable progrès technique qui l'ont accompagnée et pérennisée. La population urbaine qui était largement minoritaire, va croître dans les pays qui développent un large secteur industriel, jusqu'à dépasser la population rurale et devenir largement majoritaire. Le changement s'effectue à des dates différentes et avec des intensités variables selon le pays, mais c'est un processus de fond, qui change la ville et la renforce. Soit ce sont des villes anciennes qui prennent une dimension démographique beaucoup plus importante, donnant aux fonctions économiques du centre-ville une importance encore plus grande. Soit se créent des villes industrielles là où les sources d'énergie, dont l'usage vient d'être découvert, sont abondantes. Ainsi, le système urbain qui n'avait guère changé depuis la fin du Moyen-Age se modifie profondément pour recueillir les nouvelles activités économiques. L'économie des centres-villes se développe car le minimum de densité sans lequel il n'y a pas d'espace urbain (5) atteint des chiffres très importants. Par exemple, Paris va atteindre près de 25 000 habitants au kilomètre carré dans les 105 kilomètres carrés de l'hyper-centre.

L'industrialisation modifie le système urbain. Des villes-champignons se développent autour des sites industriels comme, par exemple, Roubaix ou Le Creusot en France. Si ce phénomène ne change pas directement la structure de la ville, il en modifie la culture à travers les nouvelles formes d'emploi et de concentration. Les usines s'y installent facilement car l'espace y est plus disponible et coûte moins cher. Plus tard, à la fin du XIX^e siècle, la grande industrialisation transforma des sites qui existaient déjà en villes industrielles, combinant logements ouvriers et usines. On peut ainsi parler, déjà, du phénomène d'agglomération. De la ville limitée, dessinée, on est passé à la ville ouverte, évolutive et soumise à des pressions permanentes. De la ville-lieu de défense, de la ville-représentation du pouvoir, de la ville-zone d'échange, de la ville poly-fonctionnelle, on est arrivé à la ville industrielle puis à la ville multi-fonctionnelle, avec une diversification croissante des fonctions.

Une deuxième phase de développement s'étale tout au long de la première moitié de notre siècle. Elle se caractérise par l'extension du premier noyau du centre, essentiellement sous l'effet multiplicateur du développement des fonctions tertiaires : administrations, services, bureaux, commerces et activités ludiques. Celles-ci transforment la destination des immeubles résidentiels : la population résidente se réduit : seuls les plus fortunés peuvent rester. Les îlots les plus fragiles sont démolis et reconstruits, mais cela reste dans des proportions encore limitées. En effet, les quartiers anciens résistent, plus par la concentration des fonctions urbaines de qualité, que par la valeur des pierres et des constructions.

Les activités dominantes sont bien les échanges et les fonctions ludiques, en y incluant les cafés et les restaurants, qui deviennent des lieux

(5) Bastié Jean, Dézert Bernard, *La ville*, Masson, Paris, 1991, p. 31.

de contacts humains ; elles se transforment perpétuellement, mais l'essentiel des bâtiments, et des formes perdure. En Europe, la constitution de grandes villes s'est, soit accompagnée d'une urbanisation classique qui s'alimente encore en partie de l'émigration rurale et se concrétise par une extension et une densification des villes existantes, soit, pour ce qui concerne les pays anciennement urbanisés, par une dilatation des principales zones urbaines, et par l'intégration de bourgs périphériques, voire de l'ensemble d'une région, dans le fonctionnement de l'agglomération. Aux fonctions traditionnelles des villes, lieux de pouvoir, de protection de la population, de rencontre, d'échange et de commerce, s'ajoutent l'attraction du marché du travail et la présence d'équipements et de services économiques, sociaux et culturels, sanitaires et éducatifs. Cette évolution, d'abord progressive, puis accélérée, a amené une large majorité de la population mondiale à vivre dans un cadre urbain.

« En 1991, la Communauté européenne était le sous-continent dont l'urbanisation était la plus développée. 71 % de sa population vivait dans des agglomérations de plus de 10 000 habitants (soit un taux d'urbanisation supérieur à celui des Etats-Unis). L'une des caractéristiques qui distinguent l'organisation urbaine de l'Union européenne est le nombre élevé de ses agglomérations (3 560 contre seulement 1 000 aux Etats-Unis), rassemblant 278,8 millions d'individus, alors que 113 millions de Japonais vivent dans 1 011 agglomérations (taux d'urbanisation de 91 %) et 133 millions d'Africains dans 2 527 agglomérations (taux d'urbanisation de 29 %) » (6).

CRISE DU CENTRE...

Sous les effets de la révolution industrielle et de la révolution démographique (7) la force de l'urbanisation ne peut être suffisamment régulée par la densification des centres-villes qui n'offrent plus assez d'espace, compte-tenu des besoins, et ont même des inconvénients pour le développement de certaines activités économiques. Alors se développe au pourtour des villes une économie qui apparaîtra d'abord comme un sous-produit de l'économie des centres-villes entreprises de fabrication disposant en banlieue d'espaces où la production sera plus aisée au profit des marchés du centre-ville, commerces de voisinage qui rendent des services sans pouvoir rivaliser avec la diversité de l'offre économique du centre-ville... C'est alors que se produit un revirement de situation : les habitants des banlieues fournissent un potentiel de consommation croissant. Les progrès des sports montrent aux entreprises implantées dans des zones périurbaines que le centre-ville n'est pas la panacée pour

(6) Douvin Laurence, *Urbanisation et citoyenneté européenne dans les grandes agglomérations*, Edition des Journaux officiels, Paris, 1996.

(7) Dumont Gérard-François, *Le monde et les hommes*, Editions Litec, Paris, 1995.

leurs débouchés. Alors se créent et prennent de l'essor dans les zones péri-urbaines des marchés et des activités qui deviennent quasi autonomes par rapport au centre-ville. Par contrecoup, celui-ci voit son importance économique diminuer, d'autant plus que certaines lois lui sont parfois défavorables : lois sur le logement, lois sur l'implantation commerciale, réglementations fiscales. Dans de nombreuses villes, le centre s'appauvrit et a parfois tendance à périr tandis que se met en place le processus de métropolisation.

Voici l'exemple de la région parisienne : « *Le renchérissement très sensible du coût du logement dans l'agglomération parisienne, au cours des deux dernières décennies (1970-1980), a progressivement reporté vers la périphérie la demande des familles les plus modestes et/ou les plus nombreuses, dès lors qu'elles souhaitent disposer d'une maison individuelle. L'ensemble des marges de l'Ile-de-France et de la proche couronne du Bassin parisien participe donc à l'accroissement des ségrégations résidentielles et à la spécialisation sociale des espaces au sein d'une grande région métropolitaine... Par ses coûts, et par les besoins d'infrastructures, de réseaux et d'équipements qu'il génère, le desserrement résidentiel vers les périphéries constitue une tendance lourde d'évolution de l'organisation de la métropole parisienne, que les différentes institutions en charge du système régional de transports ont longtemps sous-estimée* » (8). Ainsi, le centre perd de la vitalité économique tandis que la ville s'élargit.

... ET MÉTROPOLISATION

A cette évolution s'ajoute depuis les années 1980 un nouveau processus, « la métropolisation », c'est-à-dire non seulement la croissance et la multiplication des grandes agglomérations, mais aussi la concentration grandissante en leur sein, des populations, des activités et des richesses. Dès les années 1960 en effet, des problèmes importants sont apparus dans les grandes villes et au centre des zones métropolitaines européennes. Du fait du déclin des industries de main-d'œuvre traditionnelles (mines, sidérurgie, textile...) et des chocs pétroliers, certaines d'entre elles sont devenues des zones de difficultés, concentrant taux de chômage élevé, apparition de phénomènes de pauvreté et dégradation du tissu urbain.

Parallèlement les effets pervers du fonctionnalisme né à la faveur d'un courant d'idées annoncé dans la Charte d'Athènes (1932) sont apparus. Dans des espaces urbains « fonctionnels », construits souvent sur dalles de béton, l'insécurité et le mal être s'accroissent et le tissu social se délite.

(8) Berger Martine, *Le Courrier du CNRS*, n° 82, mai 1996, p. 13.

Dans leur recherche d'implantation, nombre d'entreprises privilégient plus particulièrement les zones bien desservies par des voies et des moyens de communications rapides et performants et à des prix abordables, la proximité d'un bassin de main-d'œuvre abondante et qualifiée, mais également un environnement économique dynamique, sans oublier les besoins en espaces libres pour garer les voitures qui amènent les travailleurs. L'installation dans la périphérie d'une agglomération répond à ces attentes. Le choix du lieu de résidence et celui de l'emploi sont liés, mais ils ne coïncident pas forcément. La mobilité, au même titre que la bi-activité du ménage distingue la population urbaine de la société rurale, même si cette population se diversifie selon que l'on considère la périurbanisation ou la para-urbanisation. Le premier phénomène, la périurbanisation est bien connu. Il conduit au peuplement d'espaces situés à la périphérie des villes par des populations exerçant le plus souvent leur activité professionnelle dans la ville même. Mais, dans un second temps, la périurbanisation signifie la création de zones d'activité à la périphérie des villes, sans lien nécessairement fort avec le centre-ville. Quant à la para-urbanisation, c'est un « processus conduisant au peuplement d'espaces situés à la périphérie des agglomérations par des populations exerçant leur activité professionnelle dans l'agglomération » (9).

En définitive, la métropolisation définie comme « la concentration des hommes et des activités dans les espaces les plus peuplés, tandis que les villes moyennes et les espaces ruraux perdent, au moins relativement, de leur utilité », modifie profondément et rapidement les masses, les densités, les polarités et les agencements des espaces urbains.

LA PÉRENNITÉ DE L'ÂME

Au moment où l'on s'apprête à fermer le grand livre de centres-villes économiquement hégémoniques, voici qu'une lueur de renaissance apparaît. Un regain d'attractivité pour les centres-villes à la fin des années 1980, se dessine à l'issue des travaux portant sur les métropoles de l'Europe du Nord-Ouest, suggérant l'arrêt probable d'une périurbanisation attrape-tout. En France, les premiers résultats de l'enquête logement réalisée par l'INSEE en 1992 mettaient en évidence une certaine désaffection des ménages pour l'accession à la propriété et à la maison individuelle. On redécouvre que les centres-villes européens, qui sont le cœur initial des agglomérations ou des métropoles, restent des espaces singuliers. Ils ont des spécificités, dans le cadre de leur représentation, de leur réalité, qui les différencient, au moins historiquement, des autres espaces urbains. On pourrait dire qu'ils ont une « âme ».

(9) Dumont Gérard-François, *Les spécificités démographiques des régions et l'aménagement du territoire*, Édition des Journaux officiels, Paris, 1996.

Les touristes ne s'y trompent pas, qui cherchent à en percer le mystère, l'appareil photographique en bandoulière. Bien qu'appauvrie, l'économie des centres-villes découvre qu'elle n'a pas que des mauvais atouts. Elle s'exerce dans des espaces qui gardent les traces d'un passé lointain.

Un président de la République française, au début des années 1970, pense qu'il faut adapter la ville à l'automobile. Cela laisse supposer que l'on peut surmonter la première crise des centres à cause de l'exiguïté des espaces, qui empêche le développement de certaines fonctions à grand rayonnement, tandis qu'une fréquentation intense sature les réseaux de voirie et les transports classiques. Le rôle et la place de la voiture marquent fortement cette évolution. La grande densité de bureaux renforce les migrations alternantes, surcharge la vie diurne et minore la vie nocturne.

Des choix sont à faire entre laisser se développer cette tendance avec les contraintes et les difficultés qu'elle implique, ou créer de nouveaux lieux attractifs. Sont représentatifs de cette époque et de cette nouvelle logique d'extension, le centre directionnel de Lyon La Part-Dieu ou encore à Bordeaux, le quartier de l'Hôtel de Ville..., ainsi que les transformations radicales de Bruxelles et de Milan. La construction du centre des villes allemandes détruites par la guerre correspond à la même logique, mais s'inscrit dans un autre contexte spatial.

Toutes ces réalisations se caractérisent par des facteurs communs : une extension géographique importante de l'hypercentre de la métropole dont on essaie éventuellement de maintenir la continuité fonctionnelle avec l'ancien centre; la démolition totale de l'existant et la réalisation d'une nouvelle trame avec des tours de bureaux et des barres de logement; un urbanisme sur dalle, qui enterre les parkings, avec le plus souvent, la séparation des voiries et des parcours piétons; la réalisation de grosses structures commerciales; la présence de grandes administrations locales et régionales; le développement de l'offre en transports publics et l'intermodalité de ceux-ci (SNCF, métro, tram, bus), en liaison étroite avec les emplois tertiaires; la création et le réaménagement d'espaces publics, en partie réservés aux piétons.

Ces quartiers sont souvent monofonctionnels, malgré la présence de logements sur les franges, et donc pratiquement vides la nuit et les jours fériés. L'extension physique des principaux centres des métropoles, ainsi que l'importance de rénovation urbaine, avec sa logique de densification et les conséquences de l'évolution et du changement d'échelle de la centralité, sont plus ou moins importants. De fait, les centres-villes européens présentent aujourd'hui un aspect de « villes paradoxales ».

D'un point de vue théorique, « Redynamiser économiquement les centres-villes, reviendrait, comme pour rendre ses valeurs à la ville, à prendre

en compte pour leur aménagement et leur planification spatiale, la mesure des coûts de leur croissance et des externalités, aussi bien que les rapports existant entre les systèmes urbains et de production » (10). La valeur du centre-ville, y compris économique, est aussi faite de ses lieux de mémoire, de son patrimoine, architectural ou autre. Ainsi, les centres-villes ne sont-ils pas économiquement appelés à disparaître. Il s'agit de mettre en œuvre une nouvelle démarche pour concevoir leur agencement, dans une perspective de dynamique des territoires urbains, de préservation des valeurs de la ville, de la cohésion sociale et du bien-être des citoyens.

La ville ne peut donc plus être aménagée et organisée comme un tout homogène. La particularité des centres-villes, si elle est marquée au plan historique, devrait l'être aussi de façon particulière au plan économique, sous peine de voir disparaître ces centres, victimes de l'éclatement des villes et de l'absence de régulation des disparités sociales et spatiales.

DES POLITIQUES DE RENAISSANCE

Il s'agit de montrer qu'« *il est encore besoin d'aller à Rome, quand la création d'une maquette informatique nous invite à nous immerger virtuellement dans les rues, les édifices publics, les domus de la ville antique* ». L'aménagement des centres-villes est fonction des « interactions entre centre et périphérie, des localisations des emplois et des résidences, qui conditionnent les trajets domicile-travail, des dispositions législatives et réglementaires gérant l'urbanisme sur le marché foncier, ou l'implantation des pôles commerciaux » (11). On le voit bien, il n'est pas possible de dissocier l'aménagement des villes-centre de celui des agglomérations ou des métropoles.

Les villes françaises et européennes ont adopté maintenant des stratégies et des actions volontaristes, susceptibles d'assurer le développement durable de leurs centres. Les éléments les plus significatifs sont les suivants : valoriser le patrimoine culturel, urbanistique, architectural et réaménager les espaces publics, favoriser la mixité des fonctions urbaines, et donc préserver la dimension résidentielle, conserver ou restaurer l'équilibre social résidentiel, augmenter la qualité des transports en commun pour réduire l'utilisation des voitures particulières, développer l'animation, la fréquentation et l'information, pour tous les habitants de l'agglomération concernée, afin que le centre soit le lieu privilégié de la citoyenneté.

Ces actions ont été conduites tandis que naissaient de véritables politiques économiques locales (12). Dominique Becquart, Directeur de

(10) Ansidéi Michèle, « Les valeurs de la ville », *Le Courrier du CNRS*, op. cit.

(11) Ansidéi Michèle, « Les valeurs de la ville », *Le Courrier du CNRS*, op. cit, p. 151.

l'Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise (13), prenant un échantillon d'agglomérations françaises (Brest, Lille, Lyon, Marseille, Strasbourg, Toulouse, Tours), retrace l'historique des politiques des centres. Il distingue plusieurs phases différentes dans leur conception et dans leur méthode, qui se sont déroulées depuis la guerre.

« D'abord, une phase de reconstruction depuis la seconde guerre mondiale, où la politique engagée visait à modifier souvent l'architecture et la morphologie urbaine, mais sans changement de fonctions : les activités détruites ont été souvent reconstituées à l'identique. Que ce soit à Marseille (Vieux-Port), à Brest (Rue de Siam), un urbanisme indigent a fait disparaître ce qui était l'âme de la ville.

A partir des années 1965, dans le cadre du boom économique connu par la France à cette époque, les municipalités concernées se sont lancées dans de vastes projets de rénovation, à base de démolition-reconstruction, avec transfert de population et changements d'affectation. Dans certaines villes, on s'est même orienté vers la constitution de centres directionnels – très denses –, tournés vers les bureaux et le commerce principalement "anormal" avec dalle, stationnement en sous-sol et formes urbaines résolument modernes... Au même moment, dans les grandes métropoles, l'accessibilité du centre-ville était améliorée par la mise en place de plusieurs lignes de métro, lourd ou léger ou de tramway, afin d'attirer davantage d'actifs et chalands dans les nouveaux centres construits. Un nouveau virage est pris dans les années 1975-1980, avec le lancement d'une politique de réhabilitation, reposant sur des principes différents, conçus et mis en œuvre dans des "plans de référence", dont la méthodologie a été élaborée avec de faibles variantes, par toutes les métropoles concernées. »

Il est possible d'énumérer les grands principes de la politique des centres actuellement en vigueur dans la plupart des villes françaises :

● Mise en œuvre de politiques volontaristes, affichées clairement et visant à renforcer l'attraction et le rayonnement de l'hypercentre sur l'ensemble de la zone urbaine et même périurbaine. La part du financement assurée par le Groupement Intercommunal du lieu – Communauté Urbaine, District, Communauté des Communes – est généralement importante.

● Large diversification des objectifs de développement : la stratégie choisie vise généralement l'ensemble des fonctions centrales et la fonction résidentielle. Ce qui est recherché, c'est encore plus d'animation dans la journée et même le soir : le centre doit devenir l'endroit où il y a le plus de monde, où l'information circule le plus, et où on peut choisir l'occupation de son temps : travailler, habiter, se détendre, se cultiver, s'informer, etc.

(12) Dumont Gérard-François, « La naissance des politiques économiques locales », *Les Cahiers du CRÉPIF*, n°55, juin 1996.

(13) *Planification urbaine et développement durable*, contribution des agences d'urbanisme, Paris, juin 1996, p 9).

D'où les sous-objectifs suivants retenus par les municipalités :

- Maintien de la population résidente, avec objectif de repeuplement diversifié du centre : attirer les ménages à revenus élevés, s'il n'y en a pas ou peu (Marseille), et permettre aux jeunes et notamment aux étudiants d'y résider, ainsi qu'aux familles à faibles revenus (Toulouse, Lille, etc.). Pour cela, une politique de réhabilitation de l'habitat utilisant toute la palette des procédures et des financements publics et privés, est généralement mise en œuvre.

- Actions très fortes pour la protection du patrimoine, l'embellissement, le ravalement, la mise en valeur et/ou la création d'espaces publics et espaces verts... Le centre doit être beau et refléter l'image de marque de l'agglomération. C'est la vitrine de la Ville.

- Renforcement de tout le tertiaire supérieur, notamment les Palais des Congrès, les centres de commerce spécialisés et internationaux, les sièges des sociétés, les services rares aux entreprises, etc.

- Développement et retour des bâtiments universitaires dans le centre, avec une politique de logements étudiants par réhabilitation du parc ancien. La politique menée à Marseille (Faculté de Sciences Economiques à la Halle Puget, Institut Universitaire de Formation des Maîtres et Faculté de Droit sur la Canebière, centre des affaires et de gestion internationale à Euroméditerranée) est très significative à cet égard. On constate le même mouvement à Lille, Toulouse, Lyon, Brest, Nice (Saint-Jean d'Angely) (14), Toulon (Faculté de droit).

- Promotion et encouragement des fonctions internationales des villes, dans des opérations plutôt prestigieuses : la Cité internationale à Lyon, Euralille sur la nouvelle gare TGV à Lille, Euroméditerranée à Marseille, le secteur européen de Strasbourg, où s'érigent le Palais de Droits de l'Homme et l'hémicycle du Parlement européen.

- Réhabilitation et développement des équipements culturels (15) à développement régional, notamment les théâtres et les salles de spectacle...

Malgré les coûts élevés d'investissement et surtout de gestion, tous les centres se sont largement équipés dans le domaine culturel, non seulement pour la satisfaction des habitants de la ville-centre et de sa proche périphérie, mais encore pour celle des habitants de toute la région environnante, qui sont incités à venir consommer de la culture dans le centre de la capitale régionale, ce qui n'empêche pas d'ailleurs la création de troupes théâtrales fixes

(14) Une extension de l'Université de Nice-Sophia-Antipolis s'installera sur un terrain de 34 000 mètres carrés, acquis par la ville auprès du Ministère de la Défense pour 33 MF. Le terrain sera rétrocédé gratuitement à l'Éducation Nationale. 2 000 à 2 500 étudiants se présenteront à la rentrée 1997. A terme, 8 000 étudiants fréquenteront le site.

(15) Par exemple, Poitiers a ouvert le 6 septembre 1996, en plein centre-ville, une médiathèque dont l'investissement (1275 M.F) équivaut à 21 % du budget annuel de la ville, et le fonctionnement à 2,66 %. Cf. *Le Monde*, 4 septembre 1996, p. 23.

dans les banlieues. Le développement des lignes de transport collectifs urbains lourds a été accompagné d'une politique de piétonisation importante, visant à améliorer la circulation, mais aussi à attirer plus d'acheteurs dans les centres commerciaux du centre qui, la plupart du temps, se sont développés là où une politique faite d'accessibilité au centre a été mise en œuvre...

UN EXEMPLE

Lorsqu'on parle de la dynamique du centre-ville, il s'agit principalement de la dynamique commerciale. Par exemple, dans la ville de Nice, cinquième métropole française, la répartition globale en centre-ville est la suivante : commerce, restauration et hôtellerie (60-65 % des emplois du centre-ville), tertiaire autre (25-30 %), artisanat (10 %). Ce constat conduit la ville de Nice à définir quatre axes pour renforcer le dynamisme commercial du centre-ville.

Le constat est celui d'un certain dépérissement caractérisé par l'augmentation du nombre des commerces fermés, avec une intensité variable selon les quartiers du centre-ville. L'apparition de commerces « exotiques » n'annihile pas cette évolution. En outre, il faut bien constater une certaine dégradation tant des espaces publics que du patrimoine privé.

La concertation menée par la Chambre de Commerce et d'Industrie Nice-Côte-d'Azur (CCI) dans le cadre de l'étude « Les nouveaux enjeux du commerce » a confirmé que le vieillissement du tissu commercial et du tissu urbain du centre des villes et des quartiers était une préoccupation prioritaire. Le coût du foncier, la complexité des fonctions urbaines, les difficultés d'accès, les nuisances et contraintes d'exploitation de la grande distribution sont évoqués comme les freins principaux au maintien ou au développement commercial en ville. Or, le tissu commercial doit être doté d'un environnement (habitat, facilités d'accès, parkings, sécurité, animations...) lui permettant de rester concurrentiel. D'où la volonté municipale, à Nice, d'inverser cette tendance par quatre actions (16) :

- s'appuyer sur la décision des pouvoirs publics de durcir les conditions d'implantation commerciale à la périphérie (17) ;
- réduire la part de l'espace public aujourd'hui accaparé par l'automobile, augmenter l'offre de stationnement dans les parcs-autos souterrains ;

(16) Témoignage de Jean-Paul Llavador, Directeur de la Direction du développement économique et de l'aménagement de la Ville de Nice, 5 septembre 1996.

(17) Depuis la loi de 1993, modifiant la loi Royer de 1973, les élus politiques ont la majorité absolue dans la Commission départementale d'équipement commercial, qui accorde ou non l'autorisation de réaliser des projets d'urbanisme commercial.

- engager un très ambitieux programme de restructuration qualitative de l'urbanisme, plus particulièrement dans le centre-ville, dans le cadre d'un schéma directeur d'urbanisme ;
- associer l'ensemble des organisations représentatives du commerce en centre-ville aux réflexions sur l'urbanisme, la sécurité, la circulation, et élaborer avec ces dernières des programmes d'animation des secteurs commerciaux.

Ce type de démarche a fait l'objet, par exemple, d'une charte pour l'amélioration de l'environnement et de la qualité du commerce dans les deux avenues centrales. Elle a été signée par la Ville, la Chambre de Commerce et d'Industrie Nice-Côte-d'Azur, et quatre associations de commerçants.

Les objectifs de cette Charte, applicables aux activités de détail et de services entraînant une animation, sont de développer l'attractivité du centre de la ville par l'amélioration de la qualité du commerce. Celle-ci suppose une plus grande rigueur dans le respect de la réglementation et de la qualité des étalages extérieurs ; un effort sur la qualité des vitrines et des devantures des façades ; l'amélioration de la circulation des piétons par une limitation des espaces consacrés au déballage et au mobilier urbain ; le développement de la politique de propreté de la ville - en y associant les commerçants et en développant l'esprit civique ; et des animations ; la promotion et la communication.

Par ailleurs, la CCI, dans le cadre d'une réflexion d'ensemble (18), a voté, lors de son assemblée générale du 14 mai 1994, une motion comprenant, parmi cinq principes, le suivant : « Renforcer et dynamiser le lien commercial des centres-villes et des quartiers et créer de nouvelles centralités de proximité au sein des nouvelles zones d'urbanisation ». Cette phrase souligne combien le souci de centralité est fort. Cet exemple niçois témoigne d'une volonté plus générale. Ainsi, la concertation régionale des élus consulaires de Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Corse s'est réunie à Toulon, le 5 juin 1996, sur le thème de la reconquête des centres-villes. La première phrase du fascicule réalisé à cette occasion était la suivante : « Enrayer le déclin des centres-villes est un des axes prioritaires des Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI) ». Ce qui ne se réduit pas au commerce : il « ne peut, à lui seul, faire revivre les centres-villes, mais il leur est indispensable » (19).

Les plans de revitalisation d'ilots ou de quartiers ne manquent pas. Il s'agit de les concrétiser au sein de projets de villes globaux intégrant le commerce et les autres fonctions urbaines. Le commerce de centre-ville ne doit pas être systématiquement opposé au commerce péri-

(18) *Les nouveaux enjeux du commerce*, document intermédiaire de concertation, mai 1994 et *Enjeux et ambitions du commerce azuréen*, document issu de la concertation, 1995.

(19) Melchior Pierre, préface à *Commerce et centre-ville*, Institut du Commerce et de la consommation, Paris, avril 1996, p. 5.

phérique, mais la préservation des équilibres entre le centre et la périphérie doit être un souci permanent.

UN BILAN PROVISOIRE

Certaines métropoles présentent aujourd'hui un premier bilan relativement positif sous l'angle du développement durable. « *Ce concept globalise une réalité plus vaste que la simple protection de l'environnement. Il implique l'ensemble des enjeux économiques, sociaux, culturels, écologiques, et par là même, il met en jeu notre responsabilité envers les générations futures. Le développement durable ne saurait se limiter au seul résultat des règles économiques du marché, il doit être programmé car il est souvent contraignant et il implique la prise en compte de coûts induits et de dépenses futures.* » (20)

L'évaluation de l'impact du point de vue du développement durable des politiques menées dans les villes-centres depuis dix ou quinze ans est envisageable (21). Globalement, la qualité de vie des centres étudiés s'est améliorée de façon très visible : meilleure accessibilité, espaces publics nouveaux et bien insérés dans le tissu urbain, mixité des fonctions, reconversion accélérée du tissu urbain et des friches existantes, entretien et gestion du patrimoine bâti et paysager en place, amélioration de l'habitat, piétonnisation des rues, qualité urbanistique des espaces, embellissement du bâti, développement des équipements socio-collectifs, etc. Les centres des villes ne sont plus du tout à l'abandon, et, du point de vue image et réalité économique, ils ont bénéficié, à des degrés divers, des larges efforts financiers consentis par les municipalités. Cependant, si l'amélioration de la qualité de vie est certaine, elle ne s'est pas faite dans tous les domaines.

Il faut reconnaître des conditions de vie pas toujours favorables, notamment pour les résidents, en ce qui concerne la pollution de l'air, surtout à cause des véhicules automobiles ; les hôpitaux voient monter la courbe des maladies d'allergie en dépit de l'amélioration du rendement des moteurs. En revanche, la lutte contre la pollution par les fumées domestiques ou industrielles engagée depuis les années 1950, a obtenu des résultats probants : à Londres, disparition du fog, à Paris on voit à nouveau fructifier les paulownias (22). Il n'y a plus de foyers étouffés au charbon de bois et le chauffage urbain est répandu. De même pour le bruit, l'insonorisation renforcée des nouveaux logements construits ne paraît pas encore suffisante pour inverser, de façon significative, les nuisances phoniques constatées dans les centres-villes (23). Il y a là un retard certain qui risque de s'accroître, si ne sont pas prises des mesures rigoureuses,

(20) *City, ciudad, cita, ville*, Fédération nationale d'urbanisme, Paris..

(21) *Planification urbaine et développement durable*, op. cit.

(22) Ces arbres à grandes feuilles qui s'ornent à la pentecôte de superbes fleurs sont très sensibles à la pollution de l'air.

notamment en faveur des transports collectifs et pour des politiques de circulation hardies favorisant notamment les piétons.

Strasbourg, a donné, depuis 1994, l'exemple d'une politique volontariste cohérente dans ce domaine, qui pourrait inspirer d'autres villes : la volonté de diminuer le bruit et la pollution, au moins autant que celle d'améliorer l'accessibilité, est à la base de la politique des transports concrétisée, non seulement par le tramway, mais aussi par un Plan de Déplacement Urbain dissuasif pour la voiture et des mesures incitatives de tout ordre pour l'utilisation de la bicyclette.

Cependant, si on analyse l'évolution de la population résidente des centres-villes, et surtout de sa composition, on constate que la population résidente a baissé de façon sensible dans certaines villes. Par exemple, Marseille a perdu 40 000 habitants dans son centre entre 1982 et 1990. En outre, dans plusieurs villes, on assiste à une certaine paupérisation de la population vivant dans le centre : plus de chômeurs, plus d'étrangers, primo-arrivants ou non, espérant améliorer leur sort, tandis que, dans d'autres villes, il conviendrait, au contraire, de parler de « *gentrification* » des habitants du centre (Lyon, Toulouse, par exemple).

Peu de centres arrivent à avoir une composition diversifiée et stable de leur population résidente, et ceci pose un problème de développement durable à terme. Les centres doivent-ils être essentiellement les « outils » d'intégration sociale de populations à faible revenu, d'origine étrangère ou rurale et de populations à « *caractéristiques sociales* » (chômeurs et populations spécifiques attirées par un logement social de fait, par le marché du travail et par les équipements sociaux mis en place) ? Au contraire, les centres doivent-ils devenir surtout les symboles économiques, culturels, internationaux etc., de la transformation urbaine des grandes villes ? Cette alternative ne propose pas une solution simple et les politiques mises en place par les municipalités rencontrent des difficultés pour répondre parfaitement à cette situation. Y a-t-il contradiction entre l'objectif de développement des fonctions économiques centrales et l'objectif social de maintien d'une population diversifiée ? En fait, un centre-ville ne peut réussir économiquement que s'il est un creuset social. Sinon, il sera polyfonctionnel et non multifonctionnel, ce qui est attendu de lui dans la concurrence entre les villes (24).

L'économie des centres-villes n'est pas indépendante des autres fonctions liées à la centralité. La vitalité économique des centres-villes dépend de la capacité de ces espaces à exercer leurs fonctions politiques et socio-culturelles. D'une part, elle dépend de la représentation que le pouvoir politique veut donner de lui et de son action. D'autre part, elle

(23) Mais autrefois le claquement des sabots des chevaux sur les pavés était si gênant qu'on répandait de la paille sous les fenêtres des malades.

(24) Dumont Gérard-François, « La competencia entre las ciudades », *Situacion*, Bilbao, 1995, n°3, p. 55-68.

dépend du caractère point de rencontre et lieu de convivialité des centres-villes : la présence et la façon dont sont gérés et animés les services administratifs, les équipements nouveaux, les bibliothèques ou médiathèques, les théâtres publics,... n'est pas neutre pour l'attractivité des centres-villes.

L'avenir des centres-villes dépend donc largement du pouvoir politique. Ce dernier encourage-t-il ou non le sentiment d'appartenance des habitants à leur ville, par des actions de réhabilitation, de rénovation ou de réaménagement privilégiant la qualité urbaine et architecturale sans tomber dans le travers de la ville musée? Encourage-t-il ou non le caractère multifonctionnel du centre-ville par une volonté soutenue d'y maintenir et d'y développer l'habitat, les équipements collectifs, les services publics, les équipements culturels? Favorise-t-il ou non l'accessibilité du centre-ville par une stratégie globale des transports et des déplacements (cheminements piétonniers, plan de circulation, transports publics, réseau de parkings, réglementation des livraisons)?

Encourage-t-il ou non le commerce non sédentaire par exemple en réhabilitant les marchés, lieux d'animation sociale? Réalise-t-il ou non des entrées de ville (25) qui donnent envie d'aller au centre-ville, ne serait-ce que par l'image qu'ils donnent? Une réponse positive à ces questions suppose des méthodes de mise en œuvre particulièrement adroites.

L'histoire, et plus particulièrement l'histoire contemporaine, a montré les dégâts des interventions « frontales » sur les centres-villes qui sont des « milieux extrêmement sensibles du fait de leur histoire et de leur forte occupation » (26). Dans le cas français, le bilan provisoire doit conduire à distinguer, au moins sur un plan sémantique, la politique du centre-ville et la politique de la ville, qui peuvent se recouvrir partiellement, mais non nécessairement. En effet, selon la loi de juin 1996 relative à la mise en œuvre des pactes de relance pour la ville, la politique de la ville, outre les objectifs définis par la loi d'orientation pour la ville (27), « a pour but de lutter contre le phénomène d'exclusion dans l'espace urbain, et de favoriser l'insertion professionnelle, sociale et culturelle des populations habitant dans des grands ensembles ou des quartiers d'habitat dégradé ».

En définitive, depuis la révolution industrielle, l'économie des centres-villes a profondément évolué dans son poids relatif et dans le type de fonctions exercées. Cette évolution a résulté d'un faisceau de facteurs parmi lesquels les décisions politiques ont des effets importants même si les changements structurels de l'économie des centres-villes résultent essentiellement des mutations des fonctions et des comportements des agents économiques.

(25) Chaline Claude, « Le désordre des centres de ville », in de Gaudemar Jean-Paul, *Environnement et aménagement du territoire*, La documentation française, Paris 1996.

(26) Dupuy Gabriel, « Le bien-être urbain », *La Note d'information du CNRS*, n° 14, année 1996.

(27) Dite L.O.V., loi du 13 juillet 1991.

Septembre 1997

n° 60



Cahiers
du
C.R.E.P.I.F

