

COUP DE SONDE

Le triomphe de la cité. Les atouts économiques de la ville, selon Edward Glaeser

Alors que l'urbanisation continue à partout progresser, en termes de consommation des espaces et, surtout, de mœurs et modes de vie, les villes sont l'objet de toutes les attentions. Quelles priorités dans leur gestion ? Quelles formes urbaines privilégier ? Qu'attendre de ces créations humaines longtemps décriées et maintenant célébrées, notamment pour leur créativité et leur dynamisme économique ? Telles sont les questions de l'économiste de Harvard, Edward Glaeser. Dans un ouvrage publié récemment, dont chacun des dix chapitres se lit comme un petit livre¹, le lecteur trouve de l'analyse fouillée et percutante, des antidotes à l'urbaphobie² et de la matière à bien des débats d'actualité.

Dans la suite d'un précédent ouvrage, visant alors explicitement les lecteurs aimant les mathématiques³, ce livre vise un grand public intéressé, dépassant largement le cercle des éco-

1. Edward Glaeser, *Triumph of the City. How our Greatest Invention Make Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*, New York, Penguin Press, 2011, 338 p.

2. L'urbaphobie est la critique, voire la condamnation, de la ville, en particulier lorsqu'elle est grande. Voir Joëlle Salomon Cavin, Bernard Marchand (sous la dir. de), *Antiurbain. Origines et conséquences de l'urbaphobie*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2010. En l'espèce, Glaeser cite Rousseau, Thomas Jefferson (qui trouvait que la grande ville était « pestilentielle » pour la morale, la santé et les libertés) mais aussi Gandhi qui estimait que « l'Inde véritable ne se trouvait pas dans ses quelques rares villes, mais dans ses 700 000 villages ». Le Mahatma aurait des difficultés à reconnaître aujourd'hui son Inde...

nomistes⁴. Condensé d'une quinzaine d'années de travaux empiriques et théoriques, ces pages, rédigées sans aspérité, sont extrêmement favorables à la ville et à l'urbanisation.

L'auteur propose une analyse du fait urbain contemporain. Il nous relate ses expériences urbaines dans le New York de son enfance, dans un Paris qu'il traverse en touriste appréciant une sorte d'intemporalité majestueuse, dans l'effervescence de Bangalore. Mais bien plus que ses observations et ses appréciations personnelles, ce sont ses analyses et conclusions d'économiste qui comptent.

Tout part d'une question, au fond assez classique. Pourquoi nous agglomérons-nous alors que la ville est synonyme d'interactions difficiles et d'exaspération mutuelle ? Telle est la grande énigme de l'économie urbaine. 80 % des Américains vivent ainsi sur les 3 % du territoire des États-Unis comptés comme urbains. Le métier d'économiste urbain est de comprendre cette concentration qui, bien plus que subie, est toujours davantage voulue, aux quatre coins

3. E. Glaeser, *Cities, Agglomeration, and Spatial Equilibrium*, New York, Oxford University Press, 2008. Pour une introduction rigoureuse mais très accessible à l'économie urbaine, voir Brendan O'Flaherty, *City Economics*, Cambridge, Harvard University Press, 2005. Au-delà des présentations didactiques, l'idée fondamentale de ce professeur à Columbia est que la ville est proximité, et que cette proximité est positive. O'Flaherty est un urbain optimiste. Il pense que la ville, malgré certaines de ses démesures, est bonne. Il souligne que la vie urbaine moderne présente d'abord des avantages. Pollution, crime, embouteillage et ségrégation sont largement compensés par les externalités positives de la vie en ville.

4. Le site internet du livre www.triumphofthecity.com propose des liens vers les recensions de l'ouvrage. Voir notamment celles de *The Economist*, du *Washington Post*, de *Prospect*, de *The Independent*, du *New York Times*. La blogosphère et Twitter sont également de la partie.

Repères

de la planète. La ville, prodigieuse invention de l'espèce humaine, c'est de la densité et de la proximité souhaitées par les personnes, ce qui autorise circulation et amélioration des idées et des services.

Si l'urbanisation progresse, c'est parce que les hommes veulent de l'urbain. La ville rend libre et heureux répète à plusieurs reprises Glaeser. Le niveau de satisfaction et de bonheur rapporté par les habitants, à travers les nations, varie en effet positivement en fonction de la proportion de la population urbanisée. Même dans les pays les plus pauvres, c'est dans les villes que les habitants sont les plus satisfaits, relativement, de leurs conditions.

Le paradoxe de la pauvreté urbaine

La ville est un sas qui permet, potentiellement, de passer de la pauvreté à la prospérité. Contre certaines opinions convenues, Glaeser souligne que les villes ne rendent pas les gens pauvres. Elles les attirent. Contre le misérabilisme et le sentimentalisme, il soutient que la pauvreté urbaine doit être évaluée relativement à la pauvreté rurale et non pas en fonction de la richesse et de l'opulence urbaines. Mieux, il écrit que la pauvreté est un signe de succès des villes. Il rejoint ainsi de nouveaux travaux qui ne viennent pas seulement dénoncer les conditions de vie effroyables des « bidonvillois » à travers le monde mais qui s'intéressent aux raisons de leur présence et aux leçons générales à tirer de leur situation et leur **organisation**⁵. Des villes comme Rio ou Lagos sont des villes où les pauvres sont nombreux, car ce sont des territoires plus favorables aux pauvres que les autres espaces dont ils proviennent et où ils ne veulent pas retourner. Les

villes procurent aux pauvres ce qu'ils ne trouvent pas ailleurs : un accès aux marchés. Ils peuvent trouver des emplois, des services, des biens. La grande ville est, pour les pauvres, d'abord un vivier d'employeurs potentiels.

Glaeser renverse la perspective compassionnelle habituelle pour rappeler plusieurs fois que la présence des pauvres – on devrait dire la coexistence de riches et de pauvres – n'est pas une faiblesse mais une force de la ville. C'est un signe de son dynamisme et de son **attractivité**⁶. Glaeser s'intéresse ensuite à ce qu'il baptise « le paradoxe de la pauvreté urbaine ». Celui-ci est lié à l'effet d'attraction de la ville sur les pauvres et tient dans un phénomène difficilement discutable : plus une ville investit pour lutter, directement (services sociaux) ou indirectement (politiques favorables à la croissance), contre la pauvreté, plus elle attirera des pauvres. Plus on améliorera localement la vie des pauvres plus on attirera de nouveaux pauvres. Établissant ce paradoxe, Glaeser va plus loin encore : une ville qui n'attire pas les pauvres est une ville dont la situation est, en réalité, préoccupante.

5. Voir Stewart Brand, "How Slums Can Save the Planet", *Prospect*, février 2010. Pour la traduction : « Les vertus cachées des bidonvilles », *Books*, mai 2010, n° 13. L'auteur y soutient, avec des arguments solides, qu'il y a de nombreuses sources d'inspiration dans les bidonvilles, pour réduire les circuits de production, en finir avec les réseaux coûteux, aménager une vie plus frugale et plus favorable à l'environnement.

6. Pour relativiser l'optimisme de Glaeser, on consultera les différents travaux de Un-Habitat, l'agence onusienne en charge du développement urbain (www.unhabitat.org). Les enquêtes et données sur les « villes harmonieuses » signalent d'emblée que partout richesse et pauvreté coexistent, mais avec de considérables variations. Ce n'est pas le niveau de pauvreté qui est le plus déterminant pour l'harmonie urbaine, mais celui des inégalités. Le rapport note, avec un doux euphémisme, que ces inégalités peuvent être « préjudiciables »... notamment quand elles dégénèrent en émeutes meurtrières ! Un-Habitat, *State of the World's Cities 2008/2009. Harmonious Cities*, Londres, Earthscan/Un-Habitat, 2008.

Coup de sonde

Dit de manière plus générale, les villes ont une fonction de portail pour l'accès aux services et aux réseaux. Les favelas de Rio, les bidonvilles de Mumbai et les ghettos de Chicago n'ont rien de reluisant. Ils sont cependant, de fait, séduisants pour ceux qui veulent y accéder comme pour tous ceux qui préfèrent y rester afin de progresser.

Développer verticalement les villes

Quand les demandes pour demeurer ou s'installer en ville augmentent, le prix des services et des logements augmente, à moins que l'on construise davantage. Une solution serait de développer la ville, non pas sur le plan horizontal, mais vers le haut. Glaeser est un inconditionnel du gratte-ciel. Il ne jette pas la pierre aux périurbains (dont il fait, nous dit-il désormais partie, après avoir longtemps vécu au cœur de New York puis de Boston). Il considère qu'il y a un coût environnemental important à l'étalement, lié à des modes de vie reposant sur la voiture, ceci étant encouragé par la fiscalité, en particulier en matière d'accession à la propriété. Signalant, à raison, que le *XX^e* siècle américain n'aura pas véritablement été celui du gratte-ciel, mais celui de l'automobile, il assure qu'il faut, partout où cela est nécessaire, faire grandir les villes verticalement. Grâce à l'ascenseur sécurisé, il est possible de consommer peu d'espace au sol, d'aller haut et de faire baisser les coûts.

Notre économiste sait que, depuis Babel, les hautes tours sont synonymes de démesure et de dangers potentiels pour l'humanité. Il y a pourtant là une solution aux besoins et aux problèmes de prix de l'immobilier⁷. Les villes asiatiques sembleraient l'avoir compris. New York l'aurait oublié (5 de ses 10 plus

grandes tours ont été terminées au début des années 1930). Certaines villes l'interdisent. Il en va ainsi à Mumbai, ce qui assure un niveau de prix élevé, des appartements trop petits, de la congestion, de l'étalement, des bidonvilles, de la corruption. Construire à Paris passe, selon l'économiste américain, par des « procédures byzantines » qui mettent d'abord en avant un souci de préservation. Or pour Glaeser, limiter le développement des constructions en hauteur ne garantit qu'une chose : l'augmentation des prix. Il se prononce donc en faveur d'un développement « ultradense » des villes pour des raisons économiques et écologiques. En résumé, les urbains devraient vivre dans des villes compactes construites autour de l'ascenseur plutôt que dans des zones étalées construites autour de l'automobile⁸.

Sans procès injuste à l'encontre des périurbains, Glaeser soutient que ce sont Manhattan et les centres de Londres ou de Shanghai qui sont favorables à l'environnement et non pas leurs banlieues. Il estime également qu'États-Unis et Europe doivent réussir rapidement leur tournant vers une urbanisation plus « verte ». À défaut, il sera bien difficile de convaincre l'Inde et la Chine de le faire...

7. Cette célébration des grandes tours ne constitue pas vraiment le développement le plus convainquant de l'auteur. Tous les contre-arguments ne sont pas véritablement pesés, en particulier pour ce qui concerne les coûts de construction et d'entretien. Pour un contrepoint, on lira donc Thierry Paquot, *la Folie des hauteurs. Pourquoi s'obstiner à construire des tours ?*, Paris, Bourin, 2008.

8. Pour une analyse opposée, on pourra lire le rapport rendu début 2011 par le Lincoln Institute of Land Policy (www.lincolninstitute.edu), *Making Room for a Planet of Cities* qui plaide en faveur de la périurbanisation ceci afin d'accompagner l'expansion urbaine encore à venir.

Repères

Une option résolument people

La distinction entre *people* (les habitants) et *place* (les territoires) est entrée dans le vocabulaire français des politiques urbaines avec les travaux de Jacques Donzelot, inspirés d'observations américaines, sur les politiques de lutte contre la **ségrégation**⁹. La politique de la ville à la française oscille entre les logiques *people* et *place*, entre un ciblage sur les habitants ou sur l'habitat. L'accent, de fait, est largement mis en France sur le zonage, la spécification des territoires, et une intervention privilégiant le bâti et les équipements (à démolir, construire ou réhabiliter).

Pour Glaeser il n'y a pas à hésiter. Les politiques publiques doivent aider les personnes pauvres et non les territoires pauvres. Qu'il s'agisse des quartiers dégradés, des villes en déclin ou dévastées (La Nouvelle-Orléans), ce sont les gens qu'il faut prendre en considération. Les villes ne sont pas des structures. Ce sont des **gens**¹⁰. La ville réelle est faite de chair avant d'être en béton. L'erreur fondamentale, pour les partisans de l'option « *people* », est de penser que les villes ce sont des infrastructures alors que ce sont des masses d'habitants connectés.

Très critique (et ce n'est rien de le dire) à l'égard des interventions que l'on dirait en français bureaucratique « territoriales », Glaeser considère qu'il ne sert à rien de zoner des territoires spécifiques (des *empowerment zones*, par exemple, comme il y a en France des zones franches urbaines) pour y subventionner des emplois à hauteur chacun de dizaines de milliers de dollars.

9. Voir Jacques Donzelot, Catherine Mével et Anne Wyvekens, *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Le Seuil, 2003.

10. Et E. Glaeser de citer Shakespeare : « Qu'est-ce qu'une ville sinon les gens ? »

Les villes peuvent décliner, et les interventions de type « *place* » n'y peuvent rien. Detroit – l'exemple à la mode – a vu sa population diminuer des deux tiers en un demi-siècle. Le tiers de la population restante vit sous le seuil de pauvreté et un actif sur cinq est au chômage. La criminalité violente y est dix fois plus élevée qu'à New York, ville qui était pourtant – on aurait tendance à l'oublier – en quasi-faillite au milieu des années 1970.

Six des seize plus grandes villes américaines des années 1950 ont perdu, depuis, plus de la moitié de leur population. Outre Detroit, on trouve ainsi Buffalo, Cleveland, La Nouvelle-Orléans, Pittsburg et Saint Louis. En Europe, des villes comme Liverpool, Glasgow, Bilbao, Rotterdam ou Brême sont sur la même tendance démographique. La plupart de ces villes, souvent développées à partir d'une seule activité industrielle, n'ont pas su passer d'une économie de fabrique des biens à une économie de fabrique des idées. Le déclin de la ville manufacturière est lié, selon Glaeser, au fait que ces cités n'ont pas su investir dans ce qui fait l'essence même de la ville : l'intelligence et le niveau d'éducation des habitants. Elles ont préféré investir dans des projets de logement, des tours administratives grandioses ou des autoroutes modernes. Or, il ne servirait à rien de produire de nouveaux bâtiments et de nouveaux équipements quand ce qui importe c'est de former ou d'attirer de nouveaux entrepreneurs. New York a su opérer son virage vers les arts et la sécurité, mais aussi vers l'industrie financière. C'est ce qui a permis son sauvetage. C'est ce qui permet, actuellement, sa réussite.

Le capital humain, et son entretien, bien plus que les infrastructures, expliquent le succès ou l'échec, le développement ou le déclin d'une ville. C'est vrai d'Athènes antique comme, aujourd'hui,

Coup de sonde

d'hui, de Bangalore ou de la Silicon Valley¹¹. Bâtiments et équipements, tout comme les monuments devenus historiques, ne sont pas des vecteurs du succès, mais des conséquences.

La leçon globale est que le rôle du gouvernement des villes n'est pas de financer des bâtiments, des stades ou des lignes de tramway qui ne seraient pas rentables, mais de se soucier du bien-être et des conditions de réussite des individus. Le bien-être urbain n'est d'ailleurs pas uniquement la qualité de vie au quotidien (avec de jolis espaces publics) mais l'aptitude à s'insérer dans l'économie moderne. Aussi, un maire qui permet aux enfants de sa ville d'être mieux formés et de pouvoir partir travailler à l'autre bout du monde est un maire efficace, même si sa ville rétrécit.

Pour illustrer son point de vue, l'exemple qu'affectionne Glaeser (car on le retrouve dans plusieurs de ses publications) est celui de La Nouvelle-Orléans. Après l'ouragan Katrina qui a dévasté la ville en 2005, les autorités locales et fédérales ont annoncé qu'elles chercheraient à débloquer 200 milliards de dollars, une somme considérable, pour reconstruire la ville. Un tel montant représente 400 000 dollars pour tout individu (de tout âge) qui y vivait avant la catastrophe. Comme rien ne peut prédire de la réussite d'investissements dans les infrastructures d'une région économiquement dévastée, il serait préférable de verser ces dollars aux individus concernés et observer s'ils les affectent à un déménagement et à une nouvelle vie, ou bien s'ils les consacrent à rebâtir leur existence et leur environnement. Pour Glaeser, il n'y a pas de doute et il n'y aurait d'ailleurs pas d'injustice, les gens iraient voir

ailleurs. Que ce soit à La Nouvelle-Orléans, à Detroit ou à Buffalo, les dépenses affectées aux bâtiments et équipements ne serviront pas à les retenir. D'où la primauté totale, en efficacité et en justice, du *people* sur le *place*.

Une règle de trois « C »

Que l'on soit en période pré-industrielle, industrielle ou postindustrielle, ce qui permet à la ville de fonctionner c'est la compétition, la connexion et le capital humain. Il y a ici une sorte de règle des trois « C » à mettre en correspondance avec les trois « T » de Richard Florida. Ce dernier, célèbre urbaniste, a théorisé l'attractivité des villes qui serait fonction de la technologie, des talents et de la tolérance de la *population*¹².

Pour Glaeser, économiste libéral, la réussite passe par l'émulation, c'est-à-dire par la concurrence et la compétition. Elle passe aussi par les connexions, deuxième « C », qu'autorise la ville. La ville, parce qu'elle est densité et proximité, est l'espace de réalisation des projets humains. Marché matrimonial particulier (car elle autorise de multiples rencontres), elle est aussi lieu de toutes les affaires. Celles-ci appellent toujours davantage de contacts, même à l'ère numérique. La proximité n'a pas de prix quand les dis-

11. Sur ce dernier cas, voir Bernard Belloc, Pierre-François Mourier, *l'Académie au pays du capital*, Paris, PUF, 2010.

12. Voir, par exemple, Richard Florida, *Who's Your City? How the Creative Economy is Making Where to Live the Most Important Decision of Your Life*, New York, Basic Books, 2008. Pour une lecture et une expertise critiques des thèses, renommées planétairement, de Florida, voir, notamment, Rémy Tremblay, Diane-Gabrielle Tremblay (sous la dir. de), *la Classe créative selon Richard Florida. Un paradigme urbain plausible ?*, Québec, Presses de l'université du Québec, 2010 et le dossier « Villes créatives », *Urbanisme*, 2010, n° 373. Signalons juste que Glaeser le critique assez ironiquement dans le texte, mais ne le cite pas dans ses notes bibliographiques...

Repères

tances ne sont plus un coût. De surcroît, les interactions électroniques ne remplaceront jamais les discussions en face à face (ou, au moins, en réunion). En langage économique, l'une et l'autre sont complémentaires plus que substituables. La ville qui réussit est celle où les contacts peuvent être denses.

Le troisième « C » – si l'on poursuit cette métaphore – est celui du capital humain. Pour Glaeser, qui est assez défavorable à un grand gouvernement des villes, trois dépenses publiques sont légitimes car véritablement efficaces. La principale relève du capital humain : il faut des écoles et des universités. Mais pour que ce capital humain soit attiré et fidélisé, il lui faut de la sécurité. C'est le deuxième poste de dépense publique qui s'impose. Les lignes de Glaeser sur le sujet sont assez radicales. En termes de sécurité, répression et pratiques de tolérance zéro fonctionnent. Sans grandes pincettes, mais conscient du caractère sensible du propos, Glaeser écrit qu'avant de lutter contre la pauvreté, il faut lutter contre la criminalité. Celle-ci n'est pas cause de la pauvreté, mais conséquence. Policiers et prisons sont nécessaires si l'on veut lutter contre la désagrégation urbaine. La troisième dépense légitime relève des transports et des aménagements, ceci afin de maximiser quantité et qualité des contacts. Pour les villes en développement, Glaeser considère que d'autres investissements publics sont compréhensibles, comme ils l'ont été auparavant pour les villes du monde développé, en particulier pour les services de base rattachés à l'eau.

Dans ses analyses urbaines en général, Glaeser considère que c'est à l'échelon des villes, et à leur échelon seulement (sans intervention fédérale ni nationale donc) que peuvent être définis et traités les problèmes. Et s'il avait à choisir une unique famille d'intervention publique, pour laquelle des

dépenses peuvent se légitimer à une échelle plus large que les seules villes, elle tiendrait dans l'éducation. Une ville, pour vivre et pour faire bien vivre ses habitants, a d'abord besoin d'écoles, publiques ou **privées**¹³, qui vont attirer et former des gens. Et le niveau fédéral peut investir dans tout enfant, qu'il réside à Detroit, à New York ou à Miami.

Les propos et recommandations de Glaeser sur les tours à construire, les investissements à tourner vers les gens, ou encore sur la lutte déterminée contre la criminalité ne manquent pas de faire débat outre **Atlantique**¹⁴. Ils pourront certainement faire sursauter dans l'Hexagone. Il importe de bien connaître ces travaux, les données et exemples qui les illustrent, avant de chercher à en discréditer un substrat idéologique, assurément libéral, qui peut étonner ou déranger, mais qui détonne certainement. Un livre, en tout cas, à lire. Et qui mériterait même, à cet effet, d'être traduit, ce qui se fait de plus en plus extraordinaire **aujourd'hui**¹⁵.

Julien Damon

13. Assez logiquement, par rapport à l'ensemble de son analyse, Glaeser s'oppose au monopole éducatif public.

14. En complément, pour une présentation équilibrée des principaux sujets d'urbanisme (qui vont de la gentrification à la financiarisation en passant par la gestion des villes affectées par des catastrophes), on pourra lire la collection d'essais et de points de vue réunis par les éditeurs du site de référence www.planetizen.com, Abhijeet Chavan, Christian Peralta, Christopher Steins (eds), *Planetizen Contemporary Debates in Urban Planning*, Washington, Island Press, 2007.

15. Signalons que l'un des ouvrages de Glaeser, signé en 2004 avec son collègue de Harvard Alberto Alesina, a été publié en français en 2006 : *Combattre les inégalités et la pauvreté. Les États-Unis face à l'Europe*, Paris, Flammarion, 2006. Pour une présentation de cet ouvrage et des débats qu'il amène, voir www.strategie.gouv.fr/revue/article.php3?id_article=121