

*Compte-Rendu d'Événement*  
*Conférence d'ouverture du Colloque de la Relève, troisième édition*  
*Hank Savitch, « Globalization, choice and urban rescaling »*  
*INRS-UCS, Montréal*  
*11 mai 2006*  
*Par Stéphanie Poirier*

À l'occasion de la troisième édition du colloque de la Relève organisé par le réseau interuniversitaire Villes, Régions, Monde, Hank Savitch, professeur à l'Université de Louisville au Kentucky a effectué une conférence apportant un éclairage sur les liens entre la théorie des échelles et la mondialisation. Selon lui, plusieurs arguments contribuent à expliquer cette corrélation. À ce titre, le déclin de la structure étatique dans les pays industrialisés, les baisses d'impôt, les effets du libéralisme économique, le remplacement des états par de grands ensembles économiques de même que la compétition entre les villes pour accueillir les investisseurs se posent comme des arguments explicatifs. Le contexte actuel incite les villes à faire valoir des conditions préférentielles pour les investisseurs (crédit d'impôt, gratuité des équipements, etc). Il convient ainsi de se questionner sur les stratégies que les villes doivent mettre œuvre pour tirer leur épingle du jeu.

Les changements qui surviennent à la suite du passage des sociétés industrialisées à une société post-industrialisée posent des défis majeurs. Avec le libre-échange et les technologies, il devient difficile de lutter contre la mondialisation. C'est ainsi que les villes doivent utiliser les diverses échelles afin de trouver des alternatives innovantes. La densité et la diversité des activités qui prennent place dans la ville constituent des facteurs pouvant déclencher ces innovations. Le concept de *rescaling* est ici utilisé comme une référence aux territoires afin de hausser et de canaliser les pouvoirs des gouvernements contre les entreprises privées.

Durant la conférence, quatre types de moyens utilisés par les villes pour innover et contrer certains effets de la mondialisation sont analysés. Dans un premier temps, les villes peuvent se *fusionner*, en abolissant certaines municipalités et en agrandissant leur territoire pour favoriser l'efficacité des services et hausser leur influence, comme l'ont expérimenté les villes de Hambourg, Toronto et Indianapolis. La *liaison des coopérations* consiste, pour sa part, à puiser dans les fonctions de certaines municipalités de la ville et ainsi maximiser les ressources de celle-ci (Hanover, Dublin). Les villes de Minneapolis, Tokyo et Londres ont, quant à elles, opté pour un schéma *multi-tiered*, qui implique l'utilisation de plusieurs niveaux de gouvernance dans la ville. L'objectif vise à installer les fonctions dans les localités les plus efficaces. Composée de trois niveaux de gouvernance, la structure de ce modèle est assez lourde, mais utilise le palier le plus influent pour optimiser les services offerts. Finalement, le dernier schéma est celui des *communautés urbaines*, principalement utilisées en France (Toulouse, Lyon, Bordeaux). Ce dernier a pour but de conserver l'identité et le modèle de gouvernance de chaque ville. Pour sa part, la Ville de Montréal constitue un mélange de divers moyens.

Deux questions se posent concernant ces types de restructurations : pourquoi analyser la situation selon un niveau d'échelles et quels sont les problèmes posés par chacune de ces échelles ? Tout d'abord, Hank Savitch considère nécessaire d'accroître les capacités des villes et, pour ce faire, il s'avère impératif de partager les informations pour accélérer les processus de collaboration entre les villes et ainsi déclencher des pratiques innovantes. Pour ce qui est du type d'échelle, il faut considérer la culture et l'identité propre de chaque ville. Une analyse multicritère intégrant la culture de la ville, ses ressources, les conditions politiques, les rapports entre la ville et le gouvernement provincial ou fédéral, les rapports entre les villes, apparaît comme un bon outil d'analyse. Une deuxième étape, consistant à faire une analyse des buts poursuivis par chaque échelle, apparaît également importante.

En ce sens, quatre catégories de critères sont à considérer : l'efficacité et les coûts du nouveau gouvernement, le développement économique généré par la nouvelle échelle, les conséquences pour la démocratie locale et celles au niveau de la planification pour les villes. D'autres critères peuvent être également ajoutés.

Hank Savitch analyse ensuite les types de moyens utilisés par les villes au regard de leur performance et de leur fonctionnement. Ainsi, se demande-t-il si les villes fusionnées fonctionnent mieux ? La plupart des études concluent que les villes fusionnées sont moins efficaces comme l'ont démontré les cas de Tampa et de Jacksonville. On constate toutefois que pour le développement économique, il n'y a pas de corrélation directe entre la fusion et la venue des investisseurs. L'influence sur la démocratie locale est moindre dans les très grandes villes fusionnées, mais le résultat dépend souvent de la culture de chaque ville. Finalement, des études démontrent qu'il est plus facile de contrôler l'étalement urbain et la planification des villes fusionnées.

Les analyses portant sur le schéma *multi-tiered* concluent que ce dernier a très peu d'incidence sur l'efficacité, le développement économique et la démocratie locale. Néanmoins, la planification urbaine semble être plus efficace lorsqu'il y a plusieurs niveaux de gouvernements impliqués. Le cas des communautés urbaines génère, quant à lui, de nombreuses possibilités. Les études sur Marseille, une ville en crise qui a implanté une communauté urbaine en 2000, font preuve de résultats encourageants.

En conclusion, Hank Savitch considère que chaque système a des avantages, mais également des inconvénients. Toutefois, à ses yeux, le schéma suggéré par les communautés urbaines apparaît comme le plus efficace pour affronter les nouveaux défis générés par la mondialisation. Il rappelle finalement qu'il est impossible de lutter contre la mondialisation, qu'il vaut mieux trouver des moyens pour la gérer.

La période de questions donne lieu à des échanges multiples. Dans un premier temps, on se demande dans quelle mesure la théorie de Hank Savitch est basée sur la prémisse que la politique municipale vise à attirer les investisseurs et dans quelle mesure le fait que les municipalités dispensent des services à la population pourrait constituer un élément s'ajoutant à cette théorie. Hank Savitch considère qu'à la lumière de l'histoire récente, il s'avère difficile de redistribuer les richesses et qu'il vaut mieux les créer.

On se questionne également sur l'origine de la théorie des échelles (*rescaling*). On apprend ainsi que le concept de *rescaling* est très populaire parmi les élus municipaux qui désirent attirer les investisseurs. Les fusions rendent la démocratie locale plus faible et c'est pourquoi ce modèle résiste aux grandes échelles. On ne peut pas rester dans les conditions actuelles sans trouver de nouvelles formules. Une discussion s'engage ensuite sur le sens du terme *rescaling*, de même que sur la différenciation entre les modèles de communautés urbaines et *multi-tiered*. Selon Hank Savitch, le *rescaling* ne se concentre pas que dans la réorganisation de la ville, il s'agit d'un système d'analyse du territoire. Les communautés urbaines utilisent la bureaucratie déjà en place tandis que le modèle *multi-tiered* inaugure une nouvelle bureaucratie. Un système d'échelles et de gouvernance est un moyen qui ne fournit aucune garantie sur le fonctionnement. Le problème réside souvent dans la politique derrière le moyen.

Finalement, on se demande s'il s'agit bien d'une question de structure, mais pas plutôt une question de distribution des compétences et de l'exercice du pouvoir ? Comment peut-on comparer ensemble des villes dont les niveaux sont différents, par exemple ? Selon Hank Savitch, ce n'est pas la fonction qui compte, mais le type de gouvernance. Il ne s'agit pas d'une question de compétence, mais de modalités de fonctionnement.

*Propos recueillis et mis en forme par Stéphanie Poirier  
Agente de recherche INRS-UCS  
Le 2 Juin 2006*