



HAL
open science

La question métropolitaine dans une perspective de DD

Cynthia Ghorra-Gobin

► **To cite this version:**

Cynthia Ghorra-Gobin. La question métropolitaine dans une perspective de DD. Les rencontres de Bellepierre, 2008, pp.18-32. halshs-00547257

HAL Id: halshs-00547257

<https://shs.hal.science/halshs-00547257>

Submitted on 5 Jul 2011

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.

Géographe, américaniste, Cynthia Ghorra-Gobin est directrice de recherche au CNRS, elle enseigne à l'Institut d'Études Politiques (Paris) et à l'Université de Paris IV-Sorbonne.

Intéressée depuis toujours par la question de la ville (a), elle s'interroge sur les incidences socio-urbaines de la globalisation, mais aussi sur les réponses politiques que l'on pourrait leur donner ; elle nous a très aimablement envoyé cet article inédit sur le processus de métropolisation.

Le thème n'est pas nouveau, ce qui l'est davantage, c'est de poser le problème en termes de développement durable et d'en envisager les enjeux sociaux, environnementaux et économiques, pour finalement évoquer la possibilité d'une réforme institutionnelle : puisque l'on a changé d'échelle, puisque les frontières se sont déplacées, puisque les décideurs locaux tendent à ignorer l'intérêt général et qu'à l'inverse l'État a une connaissance faible des particularités locales, n'est-il pas temps d'instituer une nouvelle représentation politique pour cette nouvelle entité socio-économico-urbaine ?

(a) Cf., entre autres, son article « Métropolisation » dans le Dictionnaire des mondialisations qu'elle a dirigé aux éditions Armand Colin, (2006).

La question métropolitaine

dans une perspective de développement durable

Cynthia Ghorra-Gobin

Résumé

En ce début de xxie siècle, la métropolisation se présente comme une thématique en mesure de rendre compte de l'urbanisation en cours dans les pays tirant profit de la mondialisation économique (a). Elle se définit d'une part comme la concentration du pouvoir économique dans un nombre limité de grandes villes à l'échelle mondiale en même temps qu'elle désigne le mouvement de concentration des habitants dans de vastes bassins d'emplois. Ce changement d'échelle de la ville ne va pas sans produire des coûts sociaux et environnementaux, ce qui conduit les chercheurs en sciences sociales à s'interroger sur les fondements d'un renouvellement de l'action collective prenant comme référentiel le développement durable.

En ce début de XXI^e siècle, la question métropolitaine s'avère une thématique opérante pour rendre compte de l'urbanisation dans les pays tirant profit de la mondialisation économique, définie comme une nouvelle étape du capitalisme¹. La métropolisation (*metropolization, metropolitanization*) renvoie en fait à deux processus complémentaires. Elle désigne l'avènement d'un ensemble de villes et métropoles globales (*global city-regions*) ou encore un réseau de villes globales (*global city network*) pilotant l'économie globale. La métropolisation se distingue de la mégapolisation dans la mesure où l'urbanisation s'accompagne d'une croissance économique alors que pour la mégapolisation il n'y a pas forcément corrélation entre croissance démographique, étalement urbain et croissance économique. Les chercheurs américains ont pris l'habitude d'utiliser indifféremment les adjectifs « *global* » et « *world* » pour désigner ces villes mais en Europe il est fait une distinction entre ville globale (Sassen 1991) et ville mondiale : la première expression renvoie aux villes assurant un rôle de commandement dans l'économie globalisée alors que la deuxième expression fait référence aux villes ayant une certaine notoriété à l'échelle mondiale en raison de leur patrimoine historique, de leur influence culturelle et de leur attractivité auprès des touristes notamment. Venise est une ville mondiale mais n'est pas une ville globale². Le processus de métropolisation se veut la traduction spatiale et infranationale de l'avènement de l'économie globale. Il participe des mutations urbaines sous l'effet de la restructuration économique et de la localisation des nouveaux emplois relevant notamment de la filière tertiaire. Cette dynamique ne va pas sans poser de sérieux problèmes relevant de la sphère sociale mais aussi de la sphère environnementale qui sont explicitement abordés par les sciences sociales. Ces derniers prônent le principe d'une régulation se donnant pour objectif le développement durable. Le développement durable ne se limite pas à la prise en compte de l'environnement dans les décisions d'aménagement mais se définit comme une réponse politique prenant en compte les trois registres que sont le social, l'environnemental et l'économique.

1. Définir la dynamique de la métropolisation

La métropolisation correspond à la restructuration économique des villes assurant le commandement de l'économie globale. L'économie globale ne se confond pas avec l'économie mondiale qui se veut la somme des économies nationales. Elle représente un segment de cette économie mondiale. L'économie globale résulte de cette nouvelle organisation de la production économique réalisée par des firmes dites globales dans la mesure où elles ont réussi à segmenter les différentes fonctions de productions (conception, design, fabrication des composants, assemblage, publicité) pour les confier éventuellement à des sous-traitants localisés dans différentes parties de la planète. Cette nouvelle organisation de la firme dite globale qui repose sur le principe de la sous-traitance et bien entendu sur les technologies de communication et d'information est à l'origine de la désindustrialisation des pays riches au profit d'autres pays qualifiés de « pays émergents ». On parle alors de délocalisation. Toutefois cette désindustrialisation de la majorité des villes-régions globales (des anciens pays industrialisés) se traduit par la création d'emplois dans le secteur tertiaire incluant des emplois hautement qualifiés et peu qualifiés. La tertiarisation des emplois à l'échelle des villes-régions globales entraîne aussi bien une

¹ Consulter les entrées « capitalisme », « mondialisation », « globalisation », « métropolisation » et « mégapolisation » du *Dictionnaire des mondialisations* (Colin, 2006) qui présentent par ailleurs l'avantage de donner accès à une bibliographie.

² Cf. Cynthia Ghorra-Gobin, « une ville mondiale est-elle une ville globale ? », *L'Information Géographique*, vol. 71, Juin 2007, 31-42.

restructuration du marché du travail (au profit du tertiaire) mais aussi une restructuration spatiale dans la localisation des emplois entraînant ainsi l'émergence de nouvelles polarités.

1.1. Restructuration économique, étalement urbain et suburbanisation des emplois

Les entreprises, parallèlement à la diffusion des technologies de communication et d'information, ont tendance à délaisser le noyau urbain central de la ville-région, en dehors bien entendu des services financiers, et s'installent dans les banlieues (*suburbs*) et les périphéries urbaines (*exurbs*). Les banlieues ne sont plus principalement résidentielles comme à l'époque industrielle. Certaines attirent ainsi des emplois. La suburbanisation des emplois se différencie de la *suburbia* qui elle s'inscrivait dans la continuité de la « métropole industrielle ». La *suburbia* fait référence à la morphologie d'une vaste banlieue résidentielle entourant une ville centre. Aussi des chercheurs américains tel l'historien Robert Fishman (1987), estime que l'on est dans l'ère *postsuburbia* alors que d'autres comme le géographe Ed Soja (2000) préfère le terme de *postmetropolis* pour désigner cette nouvelle entité urbaine qui ne correspond plus au régime industriel fordiste. Toutefois ces deux termes *postsuburbia* et *postmetropolis* sont peu utilisés par les chercheurs et les médias américains qui préfèrent celui d'*urban sprawl*. L'expression « urban sprawl » présente l'avantage de faire référence aussi bien à l'étalement spatial urbain qu'à l'avènement d'un marché du travail dépassant largement la ville-centre pour englober banlieues et périphéries. Pour Joel Garreau (1991) et de Robert Lang (2003), le territoire métropolitain est désormais structuré autour de la ville-centre et des *Edge cities*. Le terme *Edgeless cities* renvoie au tissu périurbain où la densité des emplois est plus diffuse. Le premier renvoie aux nouveaux pôles suburbains qu'ils soient planifiés ou pas (La Défense à Paris, les Docks en Angleterre). La métropolisation qui véhicule le sens d'une restructuration spatiale liée à la restructuration spatiale du marché du travail conduit à distinguer les territoires riches en emplois des territoires pauvres en emplois.

La métropolisation étant devenue synonyme pour les chercheurs américains d'*urban sprawl* - un terme qui renvoie aussi bien à l'idée de l'extension spatiale de l'urbain ainsi qu'à celle d'une restructuration économique -, elle véhicule un sens péjoratif que ne contenait pas le terme de *counterurbanization* utilisé dans les années 1980 à la suite du géographe Berry pour signifier également la suburbanisation résidentielle et économique. Le processus de métropolisation sous-entend l'effet d'une discontinuité spatiale, également véhiculée par une plus récente expression de Berry, *e-urbanization*). Le taux d'urbanisation des aires métropolitaines est à présent en moyenne 2,5 fois supérieur à leur taux de croissance démographique. Entre les années 1970-1990, la métropole de Detroit a enregistré une croissance spatiale de 28% alors qu'elle connaît une diminution de son poids démographique. Les chiffres sont respectivement 55% et 5% pour Philadelphie, de 34% et 5% pour Boston, de 91% et 29% pour Washington DC. Le rythme de l'extension spatiale est toutefois moins marqué dans des métropoles qui comme Los Angeles et Phoenix connaissent une extension spatiale considérable depuis de nombreuses décennies. A San Francisco, le pourcentage est plus ou moins équivalent entre croissance spatiale et croissance démographique, mais la ville périphérique de San Jose (Silicon Valley) a atteint 1 million d'habitants alors que la ville centre se situe à 700.000 habitants en 2000.

Tableau 1Croissance spatiale et croissance démographique de quelques métropoles (%) 1970-1990

Atlanta	161%	84%
Boston	34	5
Chicago	24	1
Detroit	28	-7
Houston	119	73
Los Angeles	25	37
Miami	36	57
Minneapolis- Saint Paul	47	22
New York	22	-1
Philadelphie	55	5
Phoenix	91	132
Pittsburgh	30	-9
San Diego	81	96
San Francisco	28	21
St. Louis	58	3
Washington DC	91	29

Ce tableau est extrait d'un tableau plus long, Myron Orfield, *American Metropolitics*, p. 62

La métropolisation résulte aussi bien de la stratégie spatiale des entreprises -dont l'organisation relève de plus en plus de l'usage des technologies de communication et d'information- que la dynamique du marché immobilier. Elle concerne donc un vaste territoire urbanisé dont la structure n'est plus fondée sur le principe d'une ville-centre où se concentre la majorité des emplois entourée de banlieues suburbaines essentiellement résidentielles. Aux États-unis, 57% des superficies de bureaux étaient ainsi localisés dans les territoires suburbains au début de la décennie 1990 contre seulement 25% vingt ans plus tôt. La ville de Milwaukee a perdu 14.000 emplois entre 1979 et 1994 pendant que la première couronne de banlieues (*inner-ring suburbs*) a gagné 4.800 emplois et les banlieues périphériques (*outer-ring suburbs*) 82.000. Dans le « District de Columbia » (ville de Washington DC), les emplois représentaient 33% des emplois de la région urbaine en 1990 mais uniquement 25% en 2000. La localisation des emplois dans les banlieues lointaines (au-delà de 30 km) a pour effet d'inciter les populations suburbaines à s'installer encore plus loin du centre et parfois atteindre 75 km. Cette restructuration spatiale du marché du travail se lit également dans la plupart des métropoles.

Tableau 2:

Répartition spatiale des superficies de bureaux dans la métropole de Detroit

Detroit	2000	Avant 1980
Pourcentage des superficies de bureaux		
<i>Downtown</i>	21,3%	55%
<i>Edge Cities</i>	39,6%	26,1%
_Troy	17,3%	5,1%
_Southfield	22,3%	21%
<i>Edgeless Cities</i> (emplois diffus)	39,1%	19%
Total	100%	100%

1.2. Identifier les effets induits par la métropolisation : le décalage spatial

Cette nouvelle dynamique économique a suscité à son tour de nouvelles politiques urbaines menées à l'échelle municipale. Les différentes municipalités qui composent le territoire métropolitain, se retrouvent ainsi en concurrence pour attirer les nouvelles entreprises et les ménages à hauts revenus et n'hésitent pas à pratiquer de faibles taux d'imposition. Aussi certaines municipalités réussissent à concentrer des emplois qualifiés pendant que d'autres municipalités peuvent être dénués d'emplois et de ce fait avoir des taux d'imposition plus élevés pour les ménages. Il en résulte des inégalités de services urbains entre municipalités au sein du territoire métropolitain, au niveau de la concentration des emplois, de la fiscalité locale et de la concentration des logements sociaux. Ces inégalités sont à l'origine de ce que les chercheurs américains ont qualifié de phénomènes de *spatial mismatch* et *reverse commuting*. Le premier *spatial mismatch* renvoie à l'idée de l'inégal accès au marché du travail en raison de la localisation périphérique des entreprises, de la non-motorisation des individus habitant dans les centres-villes et de l'inexistence de transports en commun pour s'y rendre. Le second *reverse commuting* met en évidence la restructuration spatiale des flux de déplacements au profit des trajets banlieues-banlieues ainsi que l'usage presque exclusif de la voiture.

La question des difficultés d'accès au marché du travail pour certaines catégories de populations habitant les centres-villes a été principalement étudiée par les sociologues. John Kain fut le premier à mentionner l'expression *spatial mismatch* (1968) largement diffusée dans les années 90. Il a poursuivi sa réflexion dans un second article paru en 1994 dans lequel il a insisté sur la dépendance des pauvres vis-à-vis de l'aide sociale en prenant en compte trois facteurs : (1) le choix résidentiel extrêmement limité de populations pauvres contraintes d'habiter les quartiers centraux des villes américaines (*inner-cities*) où le prix du loyer est accessible (2) une décentralisation croissante des emplois en dehors des villes-centres des métropoles et au profit des périphéries et banlieues et (3) la non-motorisation des populations pauvres au chômage. L'hypothèse de la dépendance à l'égard de l'aide sociale ou encore de la difficulté d'accès au marché du travail pour certains a été vérifiée par des études empiriques qui ont permis la reconnaissance d'une discrimination sociale et raciale dans le marché du logement -interdisant aux minorités pauvres d'avoir accès à des logements situés dans les banlieues et périphéries- alors que par ailleurs les emplois qualifiés et non qualifiés avaient tendance à se localiser en banlieue et en périphérie. Il en résulte pour les habitants non motorisés et souvent aussi peu qualifiés vivant dans des quartiers où le logement est abordable de sérieuses difficultés pour accéder à ces nouveaux emplois périphériques. Les lignes de transports en commun ne permettent pas toujours aux personnes non motorisées d'avoir accès aux emplois localisés en banlieue ou en périphérie. Les lignes de transports en commun ont été conçues pour les populations suburbaines travaillant dans la ville centre (Cervero 1989). La métaphore *spatial mismatch* utilisée par les chercheurs en sciences sociales soit le décalage spatial n'insiste pas trop sur le mode de fonctionnement du marché du logement mais elle met en cause la logique de localisation des entreprises au profit des périphéries pratiquement non desservies par les lignes de transports en commun et, de ce fait, non accessibles par les personnes peu qualifiées généralement démunies de voiture.

L'expression « décalage spatial » a conduit à mettre en évidence la notion de décalage de qualification, *skill mismatch*, pour bien signifier la restructuration économique des villes-centres. La métropolisation induit des coûts sociaux en raison (1) de la non proximité spatiale entre les emplois peu qualifiés et la population au chômage mais aussi (2) du décalage entre la nature des emplois offerts dans les villes-centres (notamment dans les métropoles américaines) et le niveau de qualification de la majorité de la population

résidant à proximité. Les emplois de la ville-centre relèvent du tertiaire supérieur et exigent des compétences dans les secteurs de la finance, de l'assurance et du marché immobilier rarement atteints par les populations vivant dans le voisinage. Les Américains utilisent l'acronyme FIRE pour désigner ces trois secteurs: *finance, insurance, real estate*.

Les experts des transports ont eux aussi pris la mesure de la restructuration économique et plus particulièrement de la restructuration spatiale du marché du travail qui a favorisé la décentralisation économique en utilisant l'expression de *reverse commuting*. Ils ont souligné combien la structure spatiale des déplacements domicile-travail avait changé après avoir mesuré la baisse du nombre d'utilisateurs fréquentant les transports en commun dont le trajet et les horaires avaient souvent été fixés dans les années 60 et 70. Ils reconnaissent que les flux de déplacements domicile-travail ne s'établissaient plus suivant la dynamique centrifuge, -soit des banlieues vers la ville-centre (concentrant l'essentiel des emplois lors de la période industrielle)- mais concernent les trajets de banlieues à banlieues. Les flux avaient désormais pour origine la banlieue ou la périphérie et pour destination la banlieue et/ou la périphérie (Cervero 1989).

Les notions de *spatial mismatch*, *skill mismatch* et *reverse commuting* donnent un éclairage précis sur les effets négatifs de la métropolisation tout en indiquant les processus d'exclusion sociale et spatiale. Le sociologue Paul Peterson souligna le premier dans les années 1990 le paradoxe de la persistance de la pauvreté aux États-Unis en dépit d'une politique fédérale de lutte contre la pauvreté, en utilisant l'expression d'"isolement spatial". Il estimait qu'il était certes possible de critiquer les programmes de l'aide sociale en raison de leur portée limitée (sur le plan financier comme sur le plan de la formation) mais qu'il fallait également prendre en compte la distance entre les modes de vie des classes moyennes (*American Way of Life*) et ceux des *inner-cities neighborhoods* (quartiers défavorisés). Les mutations économiques des villes avaient déqualifié les anciens quartiers au profit de nouveaux territoires périphériques, un processus à l'origine de l'émergence d'une *underclass*, une population exclue du marché du travail et de la sphère de la consommation. En insistant sur l'"isolement spatial", Peterson fait le lien avec l'isolement social et la violence. Le sociologue William J. Wilson qui a également centré son analyse sur les populations habitant les quartiers déqualifiés, a mis l'accent sur le désarroi des populations vivant en dehors de tout lien au marché du travail et contraintes de vivre repliés sur leurs communautés. D'où les problèmes de drogue et de violence.

2- Logiques institutionnelles et développement durable

La dynamique de la métropolisation qui s'inscrit parallèlement à l'avènement de l'économie globale entraîne en fait le déplacement de la notion d'avantage comparatif. En effet à l'époque d'Adam Smith, l'avantage comparatif se jouait à l'échelle nationale et elle entraînait de ce fait des spécialisations nationales favorisant ainsi la division internationale du travail. En ce début de XXI^e siècle, les économistes affirment que l'avantage comparatif se joue aussi bien à l'échelle nationale qu'à l'échelle métropolitaine dans la mesure où les villes-régions globales sont en rivalité entre elles pour attirer capitaux et classe créative (Florida 2002). Cet effet de rivalité entre les métropoles pour assurer le commandement de l'économie globale se joue également à l'échelle du territoire métropolitain où les municipalités sont en rivalité pour attirer entreprises et ménages aisés tout en externalisant les coûts sociaux. En effet les municipalités riches savent s'organiser pour ne pas disposer sur leurs territoires d'équipements publics entraînant des nuisances comme la pollution de l'air ou la pollution sonore et elles savent également s'organiser pour ne pas accueillir sur

leurs territoires des populations aux revenus limités. D'où la question comment réguler cette nouvelle dynamique économique se jouant à l'échelle métropolitaine si l'on se donne comme objectif le développement durable ?

2.1- Les effets de la fragmentation municipale

Les chercheurs en sciences politiques comme Anthony Downs, Hans Savitch et Myron Orfield furent parmi les premiers à mettre l'accent sur l'action menée par certaines municipalités et, de ce fait, sur les effets négatifs de la fragmentation municipale du territoire urbanisé. Au fil de l'analyse, la métropolisation étroitement liée à l'avènement de l'économie globale et au réseau de villes-régions globales, se présente comme un contexte favorable à la rivalité entre gouvernements locaux et, de ce fait, à l'externalisation des coûts sociaux (Ghorra-Gobin 2002).

Dans une métropole américaine, le nombre de municipalités relevant d'une région urbaine se situe généralement autour de 100 mais ce chiffre peut varier en fonction de sa taille comme aussi de sa localisation géographique et de sa dimension historique. Les récentes métropoles du sud et de l'ouest détiennent moins de municipalités que celles de la côte est, mais la superficie des municipalités des anciennes métropoles est moins élevée que celle des nouvelles métropoles. Aussi Denver (Colorado) compte 54 municipalités et Houston (Texas) 88 alors que Boston et Pittsburgh en détiennent presque 400 et Philadelphie 415.

Tableau 3 :

La fragmentation municipale des territoires métropolitains

MÉTROPOLE	NOMBRE DE MUNICIPALITES
Atlanta	101
Boston	394
Chicago	340
Detroit	276
Houston	88
Los Angeles	171
Miami	40
New York	725
Philadelphie	415
Phoenix	22
Pittsburgh	397
San Diego	18
San Francisco	102
Seattle	79
St. Louis	213
Washington DC	111

Source: Chiffres extraits du tableau de Myron Orfield, *American Metropolitics*, p. 160.

La métropolisation entraîne aussi de sérieuses disparités sociales et spatiales entre les municipalités (et parfois aussi au sein des municipalités). Quelques municipalités concentrent ainsi des ménages à hauts revenus, des équipements commerciaux de qualité et des emplois tout en pratiquant une fiscalité raisonnable. Il revient alors à d'autres

municipalités d'inclure des équipements sources de nuisances comme les usines d'incinération d'ordures ménagères (ou encore décharges publiques), ainsi que des quartiers d'habitation peuplés de personnes aux revenus limités appartenant à des minorités ethniques ou encore issus de l'immigration. Il arrive aussi que ces municipalités mal loties pratiquent des taux de fiscalité plus lourds que les municipalités riches. Des municipalités suburbaines voire périphériques peuvent compter moins de 10% de la population totale de la métropole mais entre un quart (25%) ou un cinquième (20%) des superficies de bureaux.

La dynamique de la métropolisation qui se joue au travers d'une fragmentation municipale est à l'origine de sérieuses disparités entre municipalités et est également propice à l'avènement de lotissements fermés (*gated communities*) pour les classes aisées supérieures mais surtout pour les classes moyennes. Les habitants de ces lotissements oeuvrent dans le cadre associatif (*associations de propriétaires, Homeowners Associations*) pour délimiter leur espace quotidien, assurer le financement de la sécurité et celui d'équipements collectifs de loisirs (cours de tennis, piscine) sur le principe du club (Ghorra-Gobin 1991, McKenzie, 1992). Les habitants des municipalités riches savent s'organiser pour préserver leur cadre de vie de l'implantation de tout équipement susceptible de perturber l'ordre paysager ou encore l'ordre sociale. Les habitants du comté de Loudun (Virginie) ont refusé l'implantation d'un parc à thème à proximité dans leur comté et ceux du comté de Ventura (Californie du sud) ont adopté une limite à l'urbanisation. Ils se donnent en fait les moyens pour prévenir la construction de tout équipement ou encore de tout projet immobilier susceptible de limiter la valeur foncière de leurs biens. Les quatre plus riches municipalités de la *Silicon Valley* (dont Palo Alto) ont réussi à empêcher sur leur territoire la construction de logements collectifs sous la forme d'immeubles d'habitations sous prétexte de préserver la qualité d'un paysage structuré autour de la maison individuelle entourée d'un grand jardin. Cette mobilisation qualifiée de *NIMBY (not in my backyard)* se pratique facilement dans les municipalités riches. Elle favorise la hausse des prix immobiliers et fonciers ce qui entraîne des effets négatifs auprès des autres catégories de populations.

Outre les coûts sociaux, la métropolisation entraîne également des coûts environnementaux. L'étalement urbain se fait au détriment d'espaces agricoles et se traduit souvent par la disparition de paysages naturels sans compter la pollution de l'air liée à une mobilité pensée principalement autour de l'usage de la voiture individuelle.

2.2- La métropolisation à l'heure du développement durable¹

Décrire le phénomène de métropolisation qualifié d'*urban sprawl* comme une situation proche du "désordre urbain" exige de se donner les moyens d'y remédier à l'heure où le développement durable devient le référentiel principal de l'action publique. D'où la question : comment combiner avantage comparatif, cohérence spatiale et cohésion sociale et prise en compte des écosystèmes, (les trois piliers du développement durable) dans l'action collective ? Parmi l'ensemble des chercheurs ayant souligné les disparités sociales et spatiales entre les différentes municipalités composant le territoire métropolitain et ayant dénoncé la non-viabilité de cette situation dans une perspective de moyen terme, des politologues comme Myron Orfield, David Rusk et Anthony Downs ont d'emblée mis

¹ Le DD fait l'objet d'une abondante littérature qui présente parfois l'inconvénient de ne prendre en considération que le volet environnemental de la question en négligeant la thématique de l'équité sociale ou encore la croissance économique. Pour la définition et les enjeux, consulter le *Dictionnaire des mondialisations* (Colin, 2006).

l'accent sur la marge de manœuvre limitée des décideurs politiques locaux et la faible connaissance du jeu local pour les décideurs oeuvrant à l'échelle de l'État. Les décideurs locaux seraient en effet enfermés dans une logique politique visant à maximiser les avantages des habitants du territoire municipal qu'ils représentent. Aussi il est difficile d'exiger des décideurs municipaux de se substituer à l'inexistence d'une autorité (en mesure de réguler dynamiques économique et sociale à l'échelle du territoire métropolitain) et ainsi de penser l'Intérêt Général. Tout comme il est difficile d'exiger de l'État qu'il s'inscrive dans les pratiques d'aménagement des municipalités. Le plan d'urbanisme relève de la municipalité.

Les chercheurs Orfield, Downs et Rusk sont allés jusqu'à revendiquer l'émergence d'une vie politique à l'échelle du territoire métropolitain ou encore de la ville-région urbaine en vue de réguler la dynamique économique (marché du travail) fonctionnant à cette même échelle. Un conseil métropolitain issu du suffrage universel aurait pour objectif de construire une stratégie économique permettant au territoire métropolitain de maintenir son positionnement au sein de la hiérarchie des villes-régions globales, de guider la localisation des entreprises, des équipements commerciaux et publics d'une certaine échelle et prenant en compte de manière explicite coûts sociaux et coûts environnementaux. Ce conseil métropolitain permettrait de rationaliser l'offre de services urbains, assurer une redistribution des revenus fiscaux entre les différentes municipalités, investir dans des programmes d'investissement ne se limitant pas aux seules infrastructures mais touchant au capital social et prendre en compte l'étalement urbain. La notion de capital social est d'autant plus importante que l'écart du niveau d'éducation des jeunes ne cesse de s'accroître entre ceux ayant accès à des établissements de qualité et ceux n'ayant pas les moyens d'y accéder. Cet écart croissant représente un défi difficilement réversible à moyen terme.

Le conseil métropolitain aurait la légitimité politique d'interdire l'implantation de programmes immobiliers au-delà d'un périmètre, ce qui permettrait d'assurer la cohérence territoriale et en même temps de réduire la dépendance énergétique, notamment dans le domaine des transports. Le conseil métropolitain réduit ainsi l'instabilité du territoire métropolitain susceptible de s'agrandir sans aucune notion de limites spatiales. L'échelle métropolitaine disposerait d'un espace politique et d'acteurs oeuvrant à cette même échelle afin de prendre en compte la régulation de la dynamique économique et capitaliste, les coûts sociaux et les coûts environnementaux. Orfield qualifie la métropolisation politique ou encore l'invention de la supracommunalité de *metropolitics*.

Conclusion. Réguler la métropolisation à l'heure du Développement Durable, une affaire d'État

Penser la régulation de la métropolisation –définie comme la traduction infranationale de l'avènement de l'économie globale ancrée dans un réseau de villes-régions globales- exige de s'inscrire désormais dans une perspective de développement durable. Toutefois se doter d'une stratégie de développement durable à l'échelle territoriale pertinente est difficilement envisageable si on ne touche pas au cadre institutionnel. Évoquer l'idée même d'une innovation politique ne peut en aucun cas être envisagé en dehors d'une initiative de l'État. Les enjeux de la métropolisation ne peuvent se limiter à un simple exercice de décentralisation des compétences de l'État au profit des multiples collectivités territoriales qui composent le territoire national. Il s'agit d'inventer une

structure politique résultant de la complicité entre l'État et l'échelle métropolitaine afin d'assurer en permanence la visibilité de la métropole dans les flux globaux et de faire face aux coûts induits par la nouvelle étape du capitalisme.

Réduire les coûts sociaux et environnementaux de la métropolisation afin d'assurer la stabilité à moyen terme de l'entité métropolitaine, ancrage privilégié de l'avènement de l'économie globale, impose de retravailler la relation entre l'État et l'échelle infranationale dans le but de créer une « nouvelle » complicité entre les deux. Certains politologues n'hésitent pas à définir par l'expression « État post-moderne » (Chevallier 2004) l'État susceptible de se démultiplier à l'échelle infranationale alors que les chercheurs anglo-américains parlent de « *state spaces* » (Brenner 2004). Le développement durable est loin d'être un objectif simple de l'action collective : il passe aussi par l'innovation politique.

Repères bibliographiques

- Atkinson R.D. & P.D. Gottlieb, *The Metropolitan New Economy Index*, <http://www.ppionline.org> (site du *Public Policy Institute*)
- Berry B.J.L., "Urbanization and counterurbanization", *Urban Affairs Annual Review* #11, 1991, 76-92.
- Brenner N., *New State Spaces: urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford university press, 2004.
- Castells M., *The Informational city: Information Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process*, Basil Blackwell, 1991.
- Cervero R., *America's Suburban Centers: The Land-Use Transportation Link*, Boston, Mass, Unwin Hyman, 1989.
- Chevallier J., *L'État post-moderne*, 2004.
- Downs A., *New Visions for Metropolitan America*, W.D-C, Brookings Institution press, 1994.
- Florida R., *The Rise of the Creative Class*, Basic Books, 2002.
- Garreau J., *Edge City, Life on the New Frontier*, NY, Anchor Books, 1991.
- Ghorra-Gobin C.,
 les entrées « ville » et « métropolisation » dans le *Dictionnaire des Mondialisations*, Colin, 2006
 « Refonder la ville » in *La Nouvelle Question Urbaine*, J. Donzelot et M-C Jaillet (ed.), Paris, PUCA 2000, 45-57.
Villes et société urbaine aux États-unis, Paris, Colin, 2003.
 « Planification urbaine et incorporation aux États-unis : les fondements de la politique d'exclusion », *Les Annales de la recherche urbaine*, N°51, 1991, 40-49.
- Gutfreund O. D., *Twentieth-Century Sprawl: Highways and the reshaping of the American landscape*, Oxford University press, 2004.
- Jargowsky P.A., *Poverty and Place: Ghettos, Barrios, and the American City*, NY, Russel Sage Foundation, 1997.
- Jencks C. & P. Peterson (ed.), *The Urban Underclass*, Washington DC, The Brookings Institution, 1991.

- Kain J., "Housing Segregation, Negro Employment, and Metropolitan Decentralization", *Quarterly Journal of Economics*, 1968, 82, 175-197.
- Kain J., "The Spatial Mismatch Hypothesis: Three Decades Later", *Housing Policy Debate*, 3, 1994, 371-462.
- Katz B. & R. E. Lang, *Redefining Urban and Suburban America: Evidence from Census 2000*, Washington DC, Brookings Institution Press, 2003.
- Lang R. E., *Edgeless Cities: Exploring the Elusive Metropolis*, Washington DC, Brookings Institution Press, 2003.
- Orfield M., *Metropolitics: A Regional Agenda for Community Stability*, Brookings Institution press, 1997.
- Sassen S., *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton University press, 1991.
- Savitch H.V., D. Collings, D. Sanders, and J.P. Markham, "Ties that Bind: Central Cities, Suburbs, and the New Metropolitan Region", *Economic Development Quarterly*, 1997, 7(4), 341-57.
- Scott A., *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford University press, 2001.
- Storper M., *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, New York, The Guilford press, 1997.
- Taylor P.J., *World City Network: A Global Urban Analysis*, Londres, Routledge, 2003.
- Veltz P., *Mondialisation, Villes et Territoires: l'Économie d'Archipel*, Paris, PUF, 1996, 2005.
- Wilson W.J., *When Work Disappears: The World and the New Urban Poor*, NY, Vintage Books, 1996.

Revues

- dossier « Métropolisation/Mondialisation », *Géographie & Cultures* N°48, Hiver 2003
- dossier « Révolution urbaine et mondialisation », *Vingtième Siècle* N°81, 2004.

Pour citer cet article

Cynthia Ghorra-Gobin, « La question métropolitaine – dans une perspective de développement durable », *www.lrdb.fr*, mis en ligne en janvier 2008.