



HAL
open science

**Cox Kevin, The Politics of Urban and Regional
Development and the American Exception, Syracuse
(NY), Syracuse University Press, 2016**

Gilles Pinson

► **To cite this version:**

Gilles Pinson. Cox Kevin, The Politics of Urban and Regional Development and the American Exception, Syracuse (NY), Syracuse University Press, 2016. Métropoles, 2018, 22, pp.[en ligne]. 10.4000/metropoles.5636 . halshs-01798957

HAL Id: halshs-01798957

<https://shs.hal.science/halshs-01798957>

Submitted on 24 May 2018

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0
International License



Cox Kevin, *The Politics of Urban and Regional Development and the American Exception*

Syracuse (NY), Syracuse University Press, 2016

Gilles Pinson



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/metropoles/5636>

ISSN : 1957-7788

Éditeur

ENTPE - École Nationale des Travaux Publics de l'État

Ce document vous est offert par Institut d'études politiques de Bordeaux



Référence électronique

Gilles Pinson, « Cox Kevin, *The Politics of Urban and Regional Development and the American Exception* », *Métropoles* [En ligne], 22 | 2018, mis en ligne le 25 avril 2018, consulté le 24 mai 2018. URL : <http://journals.openedition.org/metropoles/5636>

Ce document a été généré automatiquement le 24 mai 2018.



Métropoles est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

Cox Kevin, *The Politics of Urban and Regional Development and the American Exception*

Syracuse (NY), Syracuse University Press, 2016

Gilles Pinson

RÉFÉRENCE

Cox Kevin, *The Politics of Urban and Regional Development and the American Exception*, Syracuse (NY), Syracuse University Press, 2016, 379 p.

- 1 Kevin Cox est un géographe, généralement présenté comme un géographe (du) politique. Britannique de naissance mais installé aux Etats-Unis depuis les années 1960, il est professeur émérite au département de géographie de l'Ohio State University. Son blog personnel s'appelle « Unfashionable geographies ». Le détail a son importance car il dit bien la double originalité du travail de Cox et de son dernier ouvrage paru en 2016.
- 2 La première originalité, c'est d'opérer un retour à ce qui a sans doute tendance à être négligé (à de notables exceptions près, cf. Guironnet, K. Attuyer and L.Halbert, 2015) dans les études urbaines contemporaines : les fondements économiques de la production de l'espace urbain. *The Politics of Urban and Regional Development and the American Exception* fait en effet figure de véritable manuel en la matière. Mais un manuel livrant un tableau exhaustif des processus de la production de la ville dans une épure marxiste qui fait de Cox un disciple fidèle de David Harvey (1985) et de son « matérialisme historique et géographique » (xiv). Comme Harvey, Cox déplace le regard de ce qui a obnubilé les marxistes classiques -la production- pour le porter sur la manière dont le produit est consommé à travers l'investissement dans le foncier et le bâti. Il est convaincu, comme Harvey, que les modalités d'investissement du surplus dans l'espace, et les logiques de rente, de suraccumulation qu'elles suscitent, sont une partie essentielle du système capitaliste, à l'origine notamment de la plupart des crises qu'il traverse régulièrement

(Harvey, 2011). On oublie trop souvent le caractère fort heuristique des analyses marxistes classiques (« *unfashioned* ») des processus de production de l'urbain et l'ouvrage offre une salutaire synthèse de ce que cette tradition peut apporter.

- 3 La seconde originalité de l'ouvrage de Cox est d'apporter une contradiction forte aux théories de la convergence qui dominent aujourd'hui le champ des « *urban studies* » internationales, notamment aux thèses sur la néolibéralisation des politiques urbaines (pour une lecture critique, cf. Pinson & Morel *Journal*, 2017), en se basant sur une comparaison entre les Etats-Unis et l'Europe de l'Ouest. Sur ce point, la thèse de Kevin Cox est assez simple. Pour lui, ce qu'il appelle le « développement urbain et régional » recouvre un ensemble de pratiques qui prennent des formes bien différentes de part et d'autre de l'Atlantique. Aux Etats-Unis, il s'agit d'une série d'activités marquées par leur caractère « *bottom up* », autrement dit portées par des coalitions d'acteurs locaux au sein desquelles dominent les « intérêts de la rente » foncière et immobilière. En Europe, le développement urbain et régional, autrement dit, la désignation et la prise en charge des espaces qui nécessitent des formes d'urbanisation et d'équipement, est, toujours selon Cox, un ensemble d'activités dont les fondements sont discutés au niveau national et qui sont encore largement coordonnées par l'Etat et ses différentes branches.
- 4 Mais que recouvre exactement la notion de « politiques du développement urbain et régional » (PDUR dans la suite du texte) dans l'esprit de l'auteur ? Fondamentalement, ces politiques sont organisées autour d'une même logique : « *moving around things that promise a shift in the way value circulates geographically -factories, office and residential developments, and eventually shopping centers* » (60). Les PDUR sont donc constituées par l'ensemble des pratiques qui permettent à la fois de lever une contrainte spatiale pouvant grever les logiques de l'accumulation et de saisir des opportunités de plus-value offertes par l'aménagement de nouveaux espaces. Ces politiques naissent dans les années 1930 de la nécessité de réguler un certain nombre de contradictions spatiales générées par le capitalisme industriel : le besoin de services collectifs (eau, assainissement, transport), les problèmes de congestion liés à la suraccumulation dans certains espaces ou encore les conditions de logement de la classe ouvrière. Les réponses à ces contradictions vont prendre des formes diverses -la planification urbaine, le développement des firmes de services urbains ou encore d'une industrie de l'aménagement de la promotion immobilière-, mais vont constituer ensemble ce que l'on pourrait appeler un nouveau secteur : le secteur du développement urbain et régional.
- 5 L'un des intérêts du travail de Cox est de montrer que le développement de ce secteur a aussi été rendu possible par ce qu'il appelle la « *new mobility* ». Cette nouvelle mobilité, c'est d'abord celle des firmes : au 19^e siècle, l'industrie s'incarne essentiellement dans des activités extractives ou de production de biens d'équipement ; ces dernières sont généralement contraintes à une localisation à proximité des sources d'énergie, de matières premières et/ou de main-d'œuvre ; au 20^e siècle, l'industrie repose sur des énergies plus faciles à transporter (électricité, pétrole), se diversifie dans la production de biens de consommation qui peuvent se vendre partout ; elle s'incarne désormais dans des entreprises multilocalisées et organisées en filiales. A l'image des facteurs de production, les consommateurs sont eux aussi devenus plus mobiles. Le développement des transports permet de s'affranchir de la proximité du lieu de travail et ouvre la voie à l'étalement urbain et à la concurrence entre localités pour l'accueil des résidents. Cette nouvelle mobilité va poser un problème au « *property capital* », mais lui offrir aussi des opportunités d'épanouissement. Les consommateurs d'espace sont moins captifs mais,

d'un autre côté, les opportunités de rente se multiplient. Cette tension est au cœur, selon Cox, des dynamiques des PDUR : « *It is in this tension between mobility and a relative fixity that lies behind anxieties about local and regional economies and that is the sine qua non for any notion of local and regional development policy* » (96).

- 6 C'est sur cette base commune de la "new mobility" et de l'émergence du secteur des PDUR que va s'affirmer la différence entre réalités états-unienne et ouest-européenne. Aux Etats-Unis (comme cela est développé dans le premier chapitre « *A very peculiar practice* »), ces politiques mettent en scène des acteurs qui tirent l'essentiel de leurs revenus de cette rente foncière : les « *property developers* », les « *utilities* », mais aussi les gouvernements locaux, les banques, les entreprises de construction, les commerçants, voire les médias et les franchises sportives. Ici, la proximité avec les travaux de John Logan et Harvey Molotch sur les « *growth machines* » (Molotch, 1976 ; Logan & Molotch, 1987) est manifeste et assumée. La particularité des Etats-Unis, c'est que ces intérêts forment des coalitions qui vont jouer à fond le jeu de la concurrence territoriale –à l'échelle du pays ou d'une région urbaine-, sans que cette compétition ne soit régulée par un pouvoir politique supérieur. Cette compétition se fait en utilisant le dumping social et fiscal, ce qui fait qu'en général les intérêts des classes laborieuses sont exclus de ces coalitions et desservis par leurs agissements, même si parfois les intérêts dominants de la rente réussissent à créer une fausse conscience territoriale et à enrôler des gouvernements locaux ou des syndicats dans des stratégies de promotion du territoire. On voit là s'esquisser un des arguments récurrents de l'ouvrage. Pour Cox, les politiques de développement urbain et régional engagent des rapports de classe (cf. le chapitre 6 « *Locations in question* »). Les intérêts de la rente extraient une plus-value du développement des espaces. Une fois les investissements amortis, ils se mettent en quête de nouvelles opportunités de développement, laissant derrière eux des territoires en voie de dévitalisation et de dévalorisation, des groupes modestes piégés du fait de leur faible mobilité, et laissant aux gouvernements locaux la charge de maintenir à flot les équipements collectifs que l'urbanisation a nécessités. On voit là se dessiner le schéma bien connu de la privatisation du surplus foncier et de la collectivisation des pertes.
- 7 En Europe, ce sont davantage les enjeux de correction de l' « *uneven development* » et la mise en œuvre d'une « *good geography* » qui motivent ces politiques (cf. notamment le chapitre 4 « *Planning the good geography* »). Cet élan, qui s'affirme dans l'entre-deux-guerres et se renforce après 1945, s'incarne dans des mesures « *designed to shift investment away from major urban centers to areas vulnerable to unemployment* » (145) (villes nouvelles, soutiens aux villes secondaires, développement de zones touristiques nouvelles). En Europe de l'Ouest, selon Cox, les PDUR sont davantage l'apanage de l'Etat central et leur émergence est intimement liée à la construction de l'Etat-Providence. Des velléités de ce type ont bien existé aux Etats-Unis et se sont incarnées dans des initiatives telles que la création de la *Tennessee Valley Authority*, le développement d'un secteur du logement social ou encore des politiques de soutien aux *inner cities*. Toutefois, ces politiques ont peu pesé par rapport aux logiques et intérêts de la rente foncière. Dans le cas des politiques de l'*urban renewal* des années 1960, Cox montre que leur mise en œuvre est le produit du lobbying des intérêts immobiliers des centres-villes davantage que la traduction d'une volonté de combattre des situations de ségrégation.
- 8 Kevin Cox fait ensuite un sort aux théories de la convergence qui voudraient nous faire croire que les PDUR ouest-européennes se seraient alignées sur le modèle nord-américain. L'auteur admet que les politiques de redistribution de la valeur à l'échelle des

territoires nationaux et des régions urbaines ont perdu de leur superbe et de leur centralité dans les pays européens. Toutefois, selon lui, la « *good geography* » marque encore les imaginaires en Europe et les choix politiques passés ont créé une sorte de dépendance au sentier. Quand, aux Etats-Unis, les logiques de la rente dominant encore dans les PDUR, en Europe, les enjeux de solidarité et de cohésion territoriale, de protection des emplois pèsent encore. Si les gouvernements urbains jouent aujourd'hui le jeu de la compétition territoriale, ils le font sous le contrôle des Etats centraux et sans les leviers dont peuvent bénéficier leurs homologues états-uniens (accès aux marchés obligataires, capacité de jouer sur l'offre scolaire ou le niveau de protection sociale). Ce qui diffère aussi de part et d'autre de l'Atlantique, ce sont les mobilisations qui accompagnent les PDUR (cf. chapitre 6). Aux Etats-Unis, l'absence de conscience de classe, de mouvement ouvrier et de parti de gauche structuré à l'échelle nationale fait que les conflits suscités par le déploiement des logiques de la rente foncière (conflits autour de nouveaux équipements et développement, de l'abandon de certaines zones, etc.) débouchent sur des mouvements très « *parochial* », à dominante « *nymbist* ». Les intérêts de la rente foncière tirent profit de cette situation qui empêche toute remise en question globale des logiques d'extraction et de privatisation de la plus-value foncière. « *This is a conception of the world [...] in which class differences and antagonisms are erased as employers and workers come together to march behind the banner of jobs for 'our' city or region. Capital does not exploit labor; rather it is places that exploit one another* » (242-43). A l'inverse, selon Cox, les sociétés politiques européennes sont beaucoup plus promptes à la montée en généralité à partir de situations d'inégalités territoriales ou de contestation de grands projets. L'issue du feuilleton de Notre-Dame-des-Landes et, plus généralement, la politisation des « grands projets inutiles » ou encore du sort des villes moyennes et territoires ruraux déclinants semblent lui donner raison.

- 9 *The Politics of Urban and Regional Development and the American Exception* est un ouvrage majeur que tout étudiant en études urbaines et géographie devrait lire. En effet, le livre a tout d'un manuel retraçant de manière assez lumineuse la genèse des politiques de développement urbain et de leurs systèmes d'acteurs de part et d'autre de l'Atlantique. Par ailleurs, on l'a dit, la mise en œuvre d'une approche marxiste épurée pour donner sens à la production de l'espace bâti est d'une redoutable efficacité didactique et heuristique.
- 10 Terminons en signalant les pointes de perplexité que suscite la lecture de ce livre. Ce qui frappe d'abord, c'est la définition extrêmement restrictive que Kevin Cox donne des politiques de développement urbain et régional. Le « *development* » est ici limité aux activités visant à générer et capter une plus-value foncière. La capture de cette rente est l'obsession à la fois des capitalistes, des gouvernements locaux, mais aussi des habitants-propriétaires. Il est fait très peu cas des capitalistes qui produisent une plus-value sur d'autres bases que le sol et qui pourtant peuvent avoir un intérêt dans les politiques de développement dans la mesure où le territoire est pour eux une source d'externalités positives. Kevin Cox exclut de fait de son analyse les politiques locales de développement économique ayant un rapport plus lointain avec la question immobilière : politiques d'animation économique, d'innovation, de formation, de promotion territoriale ou de clusters (Galimberti, 2013). En reconnaissant la variété des rapports que les capitalistes peuvent avoir avec le territoire, Cox aurait pu donner plus de force à sa thèse de l'exceptionnalisme US. On peut faire l'hypothèse que, dans les villes européennes, les acteurs du « *property development* » ne sont plus les seuls capitalistes à établir des rapports

durables avec les gouvernements urbains, et que les politiques urbaines de développement s'en ressentent. D'ailleurs, Cox le dit lui-même quand il souligne l'évolution des politiques de développement des villes européennes, de l'attraction des « *inward investments* » vers l'activation de clusters, chose qui semble moins évidente aux Etats-Unis.

- 11 Ensuite, Kevin Cox a tendance à avoir une vision idéalisée de l'engagement des Etats centraux ouest-européens dans la mise en œuvre d'une « *good geography* » et, par voie de conséquence, à proposer une lecture quelque peu biaisée des mobilisations territoriales. Pour Cox, les enjeux de développement urbain et régional ont une dimension de classe et seul l'espace national permet de politiser, de « conflictualiser » ces enjeux. Cette politisation est la condition de l'élaboration de politiques de régulation des inégalités territoriales que seul l'Etat central peut prendre en charge. Les mobilisations territoriales qui remettent en question la domination d'un territoire sur un autre sont donc définitivement rangées du côté du « *parochialism* ». Le territoire est nécessairement le cache-sexe de la lutte des classes, une diversion. Cela revient à ne pas voir que c'est parfois la construction même d'Etats centralisés, concentrant dans les capitales les fonctions à la fois de production, de consommation et de direction, qui a généré des situations criantes de développement inégal et de dépendance des régions périphériques. Les mobilisations territoriales et les politiques urbaines et régionales de développement sont aussi des tentatives pour récupérer une capacité à organiser le développement et sortir de la dépendance. Mais, pour un marxiste, il sera toujours compliqué d'admettre que la lutte politique peut s'organiser sur d'autres bases que la classe.
- 12 Enfin, le peu de crédit accordé aux mobilisations territoriales conduit Kevin Cox à sous-estimer l'ampleur des transformations intervenues dans les PDUR et les rapports entre Etats centraux, villes et régions européens depuis une trentaine d'années. Si on peut facilement le suivre quand il insiste sur le maintien d'un exceptionnalisme états-unien, on peut regretter qu'il le fasse au moyen d'une vision « congelée » et parfois nimbée de nostalgie de l'Europe. Notamment, il a tendance à sous-estimer l'évolution des rapports entre niveaux de gouvernement et la montée en puissance des métropoles et des régions. Cette montée en puissance s'est faite sur fond d'essoufflement et de contestation des politiques de correction du développement inégal conçues et mises en œuvre à partir du centre dont Cox fait le cœur du « modèle européen ». Ces politiques ont certes sorti certaines régions périphériques de la marginalité et donné un rôle à des villes secondaires. Mais elles ont souvent eu aussi pour effet de renforcer les capacités directionnelles des capitales, de cantonner les périphéries dans des fonctions économiques subalternes et de renforcer leur dépendance (Triglia, 1992). C'est bien cette idée chère à Olivier Guichard, premier patron de la Datar selon laquelle « ce que la centralisation a fait, seule la centralisation peut le défaire », qui s'est trouvée contestée par les réformes de décentralisation et de fédéralisation qui ont agité l'Europe de l'Ouest. C'est en partie cette contestation qui a fait émerger des maires entrepreneurs et des politiques locales de développement de plus en plus ambitieuses. Cette évolution a certes pu avoir pour effet de déchaîner une compétition territoriale dont on commence à voir poindre les effets délétères, mais elle a aussi eu pour effet de responsabiliser élus et élites économiques locaux et de renforcer des territoires et des sociétés périphériques. Et comme le montre bien Cox, elle n'a pas mis fin au souci européen de la cohésion territoriale.

BIBLIOGRAPHIE

- Galimberti, D. (2013). Des variétés de régulation de la ville compétitive, *EspacesTemps.net*, 1^{er} juillet, <https://www.espacestemp.net/articles/des-varietes-de-regulation-de-la-ville-competitive/>
- Guironnet, A., Attuyer, K. & Halbert, L. (2015) Building cities on financial assets: The financialisation of property markets and its implications for city governments in the Paris city-region. *Urban Studies*, 53(7), 1442-1464.
- Harvey, D. (1985). *The urbanization of capital*. Oxford: Blackwell.
- Harvey, D. (2011). The urban roots of financial crises: reclaiming the city for anti-capitalist struggle. *Socialist Register*, 48(48).
- Logan, J. R., & Molotch, H. L. (1987). *Urban fortunes: The political economy of place*. Los Angeles, University of California Press.
- Molotch, H. (1976). The city as a growth machine: Toward a political economy of place. *American journal of sociology*, 82(2), 309-332.
- Pinson, G., & Morel Journel, C. (Eds.). (2017). *Debating the Neoliberal City*. Londres, Routledge.
- Triglia, C. (1992). *Sviluppo senza autonomia: effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Bologne, Il Mulino.

AUTEURS

GILLES PINSON

Université de Bordeaux, Sciences Po Bordeaux, Centre Emile Durkheim
g.pinson@sciencespobordeaux.fr