

Deborah Galimberti

Doctorante en Science Politique, Université de Lyon - Université Jean Monnet de Saint Etienne

Cotutelle Dipartimento di Sociologia e ricerca sociale – Università Milano – Bicocca

Colloque sur l'actualité de la sociologie urbaine francophone 23 juin 2010

Politiques urbaines entre attractivité et fragmentation

« Pour les grands groupes internationaux qui se demandent où aller entre Lyon, Paris Francfort, Milan, notre ville est devenue visible »
G. Collomb, *La Tribune*, mars 2010

Historiquement les politiques urbaines d'aménagement du territoire ont joué un rôle déterminant dans la distribution de ressources urbaines et de correction des inégalités induites par les mécanismes du marché. (Brenner, 2004). Ce rôle était particulièrement visible lors de la période socio-historique des « Trente Glorieuses », caractérisée par une très forte croissance économique, la montée en puissance de l'Etat Providence et un niveau d'autonomie et de fermeture nationale élevé. Martin (1989) a forgé le terme de « keynésianisme spatial », repris avec succès par Brenner (2004), pour indiquer la portée des effets stabilisateurs entre territoires des politiques menées par les Etats - Nations keynésiens. Cette dynamique se retrouvait en France beaucoup plus que ailleurs. Toutefois, dans les autres pays comme l'Italie, les politiques d'aménagement, bien que moins développées, réfléchissaient les principes de maintien de l'ordre social et de redistribution des ressources entre les territoires. Des exemples de ces politiques, essentiellement stato-centrées sont illustrés exemplifiés par des institutions telles que la DATAR, par la politique de métropoles d'équilibre et par les grands investissements en logements sociaux.

Du la *golden age* on est passé assez brusquement au *silver age of permanent austerity*, (Pierson, 2001) qui marque le progressif démantèlement de l'Etat social dans les pays d'Europe Occidentale et l'émergence du paradigme néolibéral (Harvey, 2005). Les équilibres des « Trente glorieuses » ont été bouleversés par trois processus : la globalisation, la désindustrialisation et la néolibéralisation. Si la néolibéralisation a affecté les politiques selon des degrés différents, la globalisation, ici entendue comme internationalisation des marchés, et la désindustrialisation, ont exercé des impacts directs et importantes sur les politiques d'aménagement du territoire. Ces processus à l'échelle internationale sont à relier avec d'autres phénomènes de restructuration des espaces politiques, dont l'un des principaux est celui de la décentralisation et de la montée en puissance de villes comme échelle de régulation (Le Galès, 2003). Les villes, qui redécouvrent leur dimension locale, ont vu leur autonomie se renforcer et se sont ouvertes aux flux globaux. Elles se retrouvent également de plus en plus impliquées dans des stratégies de positionnement extérieur pour renforcer leur compétitivité. Si le débat sur les villes nord américaines, historiquement caractérisées par un fort « boosterism » local, a été traversé à partir des années 1980 par de nombreux travaux portant sur la diffusion de "new urban politics" (Cox, 1993), et sur l'émergence de coalitions de croissance (Logan et Molotch, 1987) et des systèmes de gouvernance entrepreneuriale (Harvey, 1989) ; ces catégories peuvent être considérées comme assez nouvelles dans le panorama européenne (exception faite pour Le Royaume Uni), comme le souligne Brenner (2009), en raison de la profonde tradition européenne de politiques redistributives. Jessop (1997) parle de l'émergence de référentiel (Muller, 2000) de la ville entrepreneuriale, dans lequel la compétitivité entre territoires constitue la logique dominante. Harvey rend bien le nouveau credo de *wannabe cities*, en soulignant que : « Above all a city has to appear as an innovative, exciting, creative, and safe place to live or visit, to play and consume in » (Harvey, 1989).

Nous refusons ici l'hypothèse selon laquelle les gouvernements locaux, qui seraient assimilables à des régimes urbains (Harding, 1997), auraient comme seul objectif la croissance économique

(Peterson, 1981). Cependant on ne peut pas nier l'influence exercée à l'échelle urbaine par les grands intérêts économiques (promoteurs immobiliers et grandes entreprises) dans les villes à capitalisme avancé dans l'orientation de l'usage fonctionnel de sols sur la base des possibilités de rente et de profit (Harvey, 1989), en termes de *voice* et de *exit power* (Hirschman, 1970). Nous assistons à une reconfiguration des intérêts et des acteurs à l'échelle urbaine qui prend la forme de l'émergence sur les scènes locales de nouveaux acteurs, de plus en plus internationalisés, comme par exemple les *city builders*. Les nouvelles actions centrées exclusivement sur la recherche du profit sont compensées par les interventions publiques, expression d'une politique orientée par les groupes d'intérêts qui exercent leur pouvoir d'action dans la ville, dans la distribution de ressources urbaines (Dahl, 1971).

Face aux utopies négatives de villes duales et ségréguées (Davis, 1990), et aux défis posés par la compétition internationale (Savitch, Kantor, 2002, Swyngedouw 2005) comment les acteurs publics répondent-ils ? Sont-ils devenus des acteurs au service de la classe moyenne (Smith 1996 ; Wacquant, 2008) et de l'impératif de la compétitivité (Florida, 2004) ? Dans quelle mesure les politiques urbaines sont-elles aujourd'hui encore capables d'accomplir une mission de redistribution ? Peut-on soutenir au contraire qu'elles sont porteuses d'effets en termes de fragmentation et de sélection de catégories sociales dans la ville ? Peut-on soutenir que la maximisation de la valeur d'échange des villes est devenue le nouveau credo des élites politiques urbaines ? On est conscient des fortes pressions et de contraintes qui pèsent sur les acteurs locaux pour entrer dans le jeu de compétition inter-urbaine, des énormes responsabilités (souvent sans assez de marge de manœuvre fiscale) que les gouvernements locaux se voient attribuer par les Etats et du fort *appeal* de la théorie des aménités urbaines pour favoriser le développement local. Toutefois il est légitime de la part d'une jeune chercheuse en politiques urbaines de se positionner d'une façon critique face à cette conception du citoyen comme porteur d'intérêts, comme *stakeholder* et de revendiquer le droit à la ville, dont Lefebvre parlait il y a quarante ans (Jouve, 2009). Le défi est d'une actualité embarrassante face au risque de dérive compétitive des villes, et au risque de cantonnement progressif des objectifs de justice spatiale.

On part de l'hypothèse que dans nos deux cas d'étude, Lyon, la première capitale régionale qui se veut européenne (Bonneville, 1996) et Milan, la deuxième *global city* inaccomplie (Bolocan Goldestein, Bonfantini, 2007), on a assisté depuis une vingtaine d'années à une montée en puissance du référentiel entrepreneurial, qui a eu pour conséquence une focalisation sur l'attraction des investisseurs, des capitaux et par conséquent de certains groupes sociaux. On fait l'hypothèse que les politiques urbaines ici nommées « d'attractivité » sont devenues centrales au détriment d'autres politiques (de services, de redistribution etc.). Nous trouvons particulièrement intéressant une comparaison entre les systèmes urbains milanais et lyonnais en vertu de similitudes et différences qui historiquement les caractérisent. Même si les deux systèmes urbains se positionnent sur deux échelles différentes en terme de puissance poids économique et démographique, ils présentent beaucoup de similitudes historiques. Nous faisons notamment référence à la forte association entre élites économiques et élites politiques locales (Sapelli, 2005, Jouve, 2009) et à leur esprit intrinsèquement entrepreneurial (Saunier, 1995). Pour ce qui concerne Lyon on se situe face à un système urbain où l'acteur public principal, la communauté urbaine dite le *Grand Lyon* a renforcé au cours des années son fort leadership et sa capacité de pilotage dans le domaine du développement économique et de la planification stratégique. Au travers notamment l'expérience de Lyon 2010 et de la création de Lyon Esprit d'Entreprise en 2002 (Healy, 2007, Linossier 2006), le Grand Lyon est devenu le véritable chef d'orchestre du système urbain. Au contraire le système milanais, que nous concevons ici comme un système de « gouvernance latente sans gouvernement » à forte tradition capitaliste (Kemey, 1977), semble incapable de trouver une synthèse, une orientation stratégique. L'acteur public (la municipalité) reste en arrière plan. Si auparavant (de l'après guerre au début des années '90) il jouait plutôt le rôle de courtier, en intervenant avec des

petits ajustements où nécessaire dans la dialectique de forces sociales, maintenant il semble s'approcher de plus en plus d'un système local de type libériste, à trait privé, où la plupart de choix sont prises hors contrôle de l'acteur public. Il nous semble intéressant d'aller voir comment le référentiel englobant de l'attractivité a pris place dans les politiques urbaines de ces deux villes, à forte tradition néolibérale, qui ont toujours refusé d'accepter le poids de l'administration centrale, avec deux systèmes de gouvernance urbaine très distincts, en termes de pouvoir d'action de l'acteur public, encadré dans deux systèmes institutionnels et économiques différentes. A ce propos on va utiliser le cadre d'analyse proposé par DiGaetano et Strom (2003), qui puise dans la courant néo – institutionnaliste¹, (Hall, 1996) et qui considère que « *context matters, ... and European cities are different because they are embedded in different institutional arrangements, providing specific context to actors, characterized by a specific mix of constraints and enablement's and structuring weltanschauungen.* » (Kazepov, 2005).

La thèse se déroulera en trois temps. D'abord on va reconstruire le contexte institutionnel, global et national dans lequel les deux systèmes urbains sont ancrés, de l'après guerre au début des années 1980. On se demandera si et/comment le référentiel de l'attractivité s'est répandu, par quels groupes sociaux il a été porté et dans quelles politiques urbaines il s'est déployé, à partir du virage des années '80 à nos jours. Nous faisons l'hypothèse qu'il est plus visible dans les politiques d'aménagement et de gestion immobilière, qui se concrétisent notamment dans les grands projets urbains, Lyon Confluence et Milano Porta Nuova. Cependant nous ne limiterons pas l'analyse à ces projets urbains qui malgré leur portée révélatrice (Swyngedouw 2005) risquent de ne faire pas ressortir l'ensemble des enjeux en termes de négociations et de conflits qui sont à base à la base de la montée en puissance du référentiel entrepreneurial et de l'attractivité comme objectif ultime de politiques urbaines. Les politiques urbaines sont ici entendues comme des représentations, qui produisent de discours, des imaginaires et de narrations (Secchi, 1984). Ces narrations, ces récits, sont révélateurs de représentations, de *policy beliefs* (Sabatier P. 1996, Surel Y 2000), qui peuvent être influencés selon différents degrés par le référentiel de la ville néolibérale, créative, postfordiste. Cependant ces narrations ne sont seulement faites de discours et d'entreprise de marketing ou de communication, mais aussi de pratiques, de choix opérationnelles, parfois très à l'échelle micro, qui contribuent au renforcement du paradigme d'action. L'analyse de système de croyances / discours de *policy makers* ne peut pas se dérouler sans une analyse fine du système de gouvernance urbaine, à Lyon et à Milan. Dans un deuxième temps on cherchera donc à comprendre comment ces narrations circulent, se répandent dans le système d'acteurs des deux villes, en portant une attention particulière aux frictions et aux conflits internes, entre différentes coalitions d'acteurs. L'enjeu est de mettre en lumière l'influence des différents systèmes de régulation urbaine sur la diffusion de ces politiques urbaines dites d'attractivité. Enfin nous chercherons à élargir notre analyse en interrogeant l'influence des formes de capitalisme urbain (Hall, 2001) sur les différences locales dans la mise en œuvre de ces politiques d'attractivité.

Notre travail mobilise différentes traditions de recherche. Il s'agira à la fois de prendre en compte les acquis de la science politique et en particulier de la sociologie de l'action (Muller, Surel, 1998), ceux de la littérature en *urbans studies* nord-américaine et de la sociologie urbaine, et ceux de l'analyse de politiques publiques (Dente, 1989, Fareri, 2009) avec un intérêt particulier pour l'approche cognitive qui met l'accent sur le rôle des idées (Sabatier, 2006, Surel, 2000). Notre effort vise à raccourcir le décalage croissant entre le champ des *urban studies* et de science politique (Sapotichne, 2007). L'approche adoptée fait référence au courant interprétatif (Della Porta, Keating, 2008) et sera de type inductif, en nous rapprochant de la démarche de la *grounded theory* (Glaser,

¹ Le néo – institutionnalisme est un approche qui met au centre les institutions, ici entendus selon la définition de Scott (1995) comme : « cognitive, normative and regulative structures and activities that provide stability and meaning to social behaviour ».

Strauss, 1967). En ce sens nous rejoignons le constat dressé par Le Galès (2005) lorsqu'il souligne que « *some constructionist approach is required to see how locally or nationally the problem is constructed by different actors, how adjustment process are taking place to define a cognitive frame which is adopted by actors, what the relations of power are* ».

Les techniques d'enquête utilisées seront principalement de type qualitatif, et comprendrons la conduite d'entretiens classiques sémi – directifs (Pinson, Sala Pala, 2005), une analyse systématique de la presse locale (*La Tribune - Progrès* pour Lyon et la section locale de « *Il corriere della Sera* » pour Milan) et de la littérature grise et de la documentation produites par les acteurs urbains. Le matériel empirique recueilli sera traité avec un logiciel d'analyse de contenu, ATLAS.ti qui nous permettra de mieux repérer les catégories d'action dans les deux grands projets qui nous avons choisi comme objets d'étude, et également les *policy beliefs*, et les narrations qui orientent l'action dans les deux systèmes de gouvernance urbaine.

Bibliographie

- Bolocan Goldstein, M., Bonfantini, B., (2007), *Milano Incompiuta. Interpretazioni urbanistiche del mutamento*, Milano : Fraco Angeli
- Bonneville, M. (1996), *Lyon, Métropole régionale ou euro-cité?*, Collection Villes, Paris : Anthropos
- Brenner N. (2004), *New States Spaces. Urban Governance and the rescaling of Satehood*, Oxford: Oxfors University Press
- Brenner N. (2009), "Cities and Territorial Competitiveness", dans *The Sage Handbook of European Studies*, Rumford C., Sage
- Cox, K. R. (1993) "The Local and the Global in the New Urban Politics: A Critical View." *Environment and Planning D: Society and Space* 11:433–48.
- Dahl R. (1971), *Qui gouverne ?* Paris : Armand Colin
- Davis, M. (1990), *City of Quartz. Excavating the future in Los Angeles*, London: Verso
- Della Porta, D., Keating, M. (2008), « How many approaches in social sciences? », introduction de *Approaches and methodologies in the social sciences. A pluralist perspective*, Cambridge : University Press.
- Dente B. (1989) *Politiche pubbliche e pubblica amministrazione*, Rimini: Maggioli
- Di Gaetano, A., Strom, E. (2003), « Comparative urban governance. An integrated approach », *Urban affairs review*, Vol. 38, N. 3, 356 – 395
- Fareri P. (2009) *Rallentare. Il disegno delle politiche urbane*, Milano : Franco Angeli
- Florida, R.L., (2004), *Cities and creative class*, New York: Routledge
- Glaser, B. G. and Strauss, A., L. (1967) *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine.
- Hall, P.A., Soskice, D. (2001) *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative capitalism*, Oxford: Oxford University Press
- Hall, P.A., and R.C.R. Taylor (1996), « Political Science and the Three New Institutionalisms », in *Political Studies*, n. 5, pp. 936-957.
- Harding, A., (1997), « Urban regimes in a Europe of the Cities? », *European Urban and Regional Studies*, Vol. 4, No. 4, 291-314
- Harvey, D. (1989), "From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism", *Geografiska Annaler*, vol. 71 B
- Harvey, D. (2005), *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford : Oxford University Press.
- Healy, A. (2007), *Le gouvernement privé de l'action publique urbaine. Sociologie politique de la gouvernance métropolitaine du Grand Lyon*, thèse de doctorat de Science Politique, Lyon, Université Lumière Lyon 2

- Hirschman, A. O., (1970) *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Jessop, B. (1997), « The entrepreneurial city : re-imagining localities, re-designing economic governance, or restructuring capital? », in N. Jewson and S. MacGregor (dir.), *Transforming cities: contested Governance and new spatial divisions*, Londres, Routledge, pp. 28-41.
- Jouve B. « De la métropole d'équilibre à Lyon Inc », dans *Lyon la production de la ville*, dir. Paul Boino (2009)
- Jouve B. (2009), « Ville : le grand retour de la pensée critique », *Place Publique*, n° 15, mai 2009.
- Kazepov, Y. (ed), (2005), *Cities of Europe. Changing contexts, local arrangements, and the challenge to urban cohesion*, Oxford : Blackwell
- Kemey P. (1977), "Le città del capitalismo maturo", in Ferraresi F, Kemeny P., *Classi sociali e politica urbana. Destra e sinistra nelle amministrazioni locali*, Roma: Officina Edizioni
- Le Galès, P. (2003) *Le retour de villes européennes, Société urbaines, mondialisation gouvernement et gouvernance*, Paris : Presses de SciencesPo
- Le Galès, P. (2005) « Elusive Urban Policies in Europe » dans Kazepov (2005), *Cities of Europe. Changing contexts, local arrangements, and the challenge to urban cohesion*, Oxford : Blackwell
- Linossier, R. (2006), *La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005) : politiques, acteurs, territoires*, Thèse de doctorat de Géographie, Aménagement et urbanisme, Université Lyon 2, Institut d'Urbanisme de Lyon
- Logan, J.R. et Molotch, H.L., (1987), *Urban fortunes. The political Economy of place*. Los Angeles and Berkley, CA: University of California
- Martin, R. (1989) "De-Industrialisation and State Intervention: Keynesianism, Thatcherism and the Regions,» Chapter 6 in: J. Mohan (Ed) *The Political Geography of Contemporary Britain*, London: Macmillan, pp. 87-111.
- Muller P., Surel Y. (1998) *L'analyse de politiques publiques*, Montreichsten
- Muller P. (2000), « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique » *Revue française de science politique*, vol. 50, n-2, 2000, pp. 189-208
- Peterson, P.E. (1981), *City limits*. Chicago: Chicago University Press
- Pierson, P. (2001), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: OUP
- Pinson G., Sala Pala V. (2007), « Peut – on se passer de l'entretien semi- directif en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, Vol. 57 (5)
- Sabatier, P., (2006) (ed.) *Theories of the Policy Process*. 2 edition. Boulder: Westview Press.
- Sapelli, G. (2005), "La trasformazione dei rapporti tra economia e politica a Milano: sussurri e grida", in *Milano, nodo della rete globale*, Milano : Mondadori.
- Sapotichne, J. et al. (2007), "Is Urban Politics a Black Hole? Analyzing the Boundary Between Political Science and Urban Politics", *Urban Affairs Review*, Vol. 43, No. 1, 76-106.
- Saumier, P.Y. (1995), *L'esprit lyonnais XIX-XX siècle : genèse d'une représentation sociale*, Paris : CNRS éditions
- Savitch, H. V., Kantor P. (2002), *Cities in the international Marketplace*, NJ: Princeton University Press
- Scott, W. R., (1995), *Institutions and organizations*, Thousand Oaks, CA, Sage
- Secchi B. (1984), *Il racconto urbanistico. La politica della casa e del territorio in Italia*, Torino: Einaudi
- Smith, N. (1996), *New urban frontier. Gentrification and the Revanchist City*, Londres : Routledge
- Surel, Y. (2000), "The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-making", in *Journal of European Public Policy*, n. 7, pp. 495-512.
- Swyngendouw E. Moulart F. Rodriguez A. (2005), *The Globalized City, Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*, Oxford: Oxford University Press.
- Wacquant, L. (2008), « Relocating gentrification : the working class, science and the state in récent urban research », *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 32.1