



« AVIS DE TEMPÊTE SUR LES GRANDES VILLES! »

Patrick Le Galès, directeur de recherche CNRS, doyen de l'École urbaine de Sciences Po, professeur à Sciences Po, Fellow of the British Academy

Les cas étudiés dans ces Cahiers nous amènent à observer une forme de schizophrénie des métropoles, écartelées entre compétitivité et recherche d'un modèle plus inclusif. Partagez-vous ce constat ?

Patrick Le Galès Je parlerais plutôt de contradiction fondamentale du développement urbain : on essaie d'organiser du développement économique, d'attirer des populations et des investissements, de multiplier les échanges entre différents groupes mais, en même temps, il y a toujours eu dans les villes d'importantes inégalités, notamment en période de croissance.

On a une plus grande acuité de perception pour ce phénomène aujourd'hui, car les villes jouent un rôle plus important qu'hier dans la structuration et l'organisation des sociétés contemporaines. Les grandes villes sont des concentrations de phénomènes sociaux et politiques. Mais, si ces contradictions sont exacerbées à « l'époque des villes », c'est autant parce que celles-ci ont une place renforcée dans la création de richesses et l'organisation des rapports entre groupes sociaux que parce que les États jouent relativement moins leur rôle de rééquilibrage.

LES GRANDES VILLES
RESTENT LE LIEU
PRIVILÉGIÉ POUR L'ACCÈS
DES POPULATIONS
AUX BIENS COLLECTIFS

Les grandes villes restent le lieu privilégié pour l'accès des populations aux biens collectifs, à la santé et à l'éducation. Une étude éclairante, menée par Nadarajan « Raj » Chetty¹ aux États-Unis, a récemment montré que les villes jouent encore plus qu'avant le rôle d'ascenseur social. Son enquête montre que, sur les trente dernières années, les chances pour un enfant d'ouvrier de devenir cadre supérieur sont de plus en plus liées au fait de vivre en ville. Le problème majeur des États-Unis est que les villes deviennent de plus en plus inaccessibles en matière de logement, en tous cas pour les douze agglomérations qui font l'essentiel de la richesse américaine, et où l'ascenseur social serait le plus marqué. France Stratégie a fait une enquête assez similaire en France. Pour un certain nombre de pays, l'espérance de vie devient significativement plus forte dans les villes qu'en milieu rural. Par exemple, elle décroît globalement aux États-Unis mais augmente à New York et à Los Angeles. Néanmoins, il est vrai que le côté sombre de la métropolisation se renforce. Les problèmes de pollution, de manque d'entretien des infrastructures et d'insuffisance des investissements à répondre aux besoins progressent. Ces contradictions sont réelles : plus les villes sont grandes et plus la capacité à organiser la production des biens collectifs devient complexe. De même, plus on a de développement économique, plus on attire de populations, plus on accentue les écarts de revenus.

Il y aurait donc bien, aujourd'hui, une trajectoire commune aux grandes villes ?

P.L.G. Effectivement, l'hypothèse à laquelle m'amène la comparaison est que, malgré les spécificités de chaque ville, ces contradictions deviennent des problèmes majeurs dans toutes ces grandes villes mondiales. En Afrique, à Lagos par exemple, on trouve à la fois des quartiers d'affaires plus modernes que dans les grandes villes du Nord, et des bidonvilles. La contradiction est exacerbée, mais les problématiques ne sont pas si différentes entre Lagos et Los Angeles : transports, équipements, attraction de populations, cohabitation de groupes différents, circulation de capitaux, production de biens publics... Mais les problématiques de Lagos sont, en revanche, de plus en plus différentes de celles du reste du Nigeria.

En réalité, on commence à penser qu'il y a une politique des villes qui se structure et, d'une certaine manière, s'unifie. Le livre *Seeing Like a State*² montrait la manière dont l'État tout à la fois pensait et transformait la société. Par analogie, on peut dire que l'on voit apparaître un monde de *Seeing Like a City*. Les grandes villes mondiales ont *grosso modo* les mêmes problèmes, qui dessinent un agenda politique commun. Il y a des échanges de recettes, des plans stratégiques par exemple. De plus en plus de grandes entreprises se spécialisent dans l'urbain (les télécommunications, la construction, etc.). Il y a un monde « de la ville » qui commence à être bien intégré à l'échelle mondiale, avec un rôle important des stratégies des entreprises, de la Banque mondiale, des consultants internationaux et des chercheurs. Ce n'est pas simplement de la circulation d'idées, mais aussi de l'appropriation. On peut le voir par exemple dans le champ des transports, avec le vélo en libre-service ou les bus en site propre. Et ce ne sont pas uniquement des transferts Nord-Sud : des choses commencent parfois à être élaborées en Amérique latine ou en Asie et vont ensuite être adoptées à Londres et à Paris. Les villes ont des logiques d'action et des méthodes différentes de celles des États, elles sont plus horizontales et davantage négociées entre les différents intérêts.

Mais n'y a-t-il pas, tout de même, des modèles de métropoles très différents ?

P.L.G. Il y a, en tous cas, des variables qui diffèrent. Si l'on voulait établir des typologies de métropoles, il faudrait probablement opérer un mélange entre des variables économiques, comme le niveau de richesse et la productivité, et des variables politiques, qui objectiveraient les modes de gouvernance. Et il faudrait ajouter la prise en compte du temps.

Les typologies sont souvent trop statiques et oublient les évolutions de moyenne durée. Par exemple, on nous a toujours décrit Los Angeles comme une ville très différente du reste du monde. Pourtant, qu'a-t-elle fait depuis trente ans ? Une cathédrale, des équipements culturels, des places réaménagées. Ses responsables investissent dans les transports en commun et densifient les tissus urbains. Les trajectoires permettent aussi de mieux voir les convergences. C'est d'ailleurs ce que montrent nos travaux sur São Paulo et Mexico : le problème n'est pas qu'ils seraient incomparables avec Paris et Londres, c'est simplement qu'il y a un décalage dans le temps.

À l'inverse, des cas plus directement comparables laissent la place à des scénarios de divergence fondamentale. Londres va-t-elle se rapprocher de Paris en régulant les investissements immobiliers, comme l'annonce son maire ? Est-il plus probable, avec le Brexit, qu'elle rejoigne des villes comme Hong Kong et Dubaï, qui se spécialisent dans le modèle du développement urbain fondé sur l'attraction financière ?

Il est intéressant d'observer les tendances et leurs évolutions, guidées par des mouvements de concentration ou au contraire de dissémination. Saskia Sassen avait fait l'hypothèse que les villes globales étaient l'exception par rapport à la règle³. Son intuition sur la ville globale était géniale, mais elle s'est trompée sur le fait que ce processus de globalisation resterait cantonné à un club très fermé de métropoles (New York, Londres, Tokyo). Qu'en sera-t-il pour la ville financiarisée ? Sera-t-elle concentrée dans certaines métropoles spécifiques, les autres cherchant un modèle alternatif, fondé sur une régulation assumée, ou au contraire se diffusera-t-elle dans un grand nombre de villes ?

La comparaison des métropoles, un enjeu pour demain

Les limites pour le développement d'une connaissance sur les trajectoires des grandes villes ne doivent pas être sous-estimées. On a longtemps disposé de très peu de travaux, car la recherche urbaine est peu comparative. Des différences importantes existent en fonction des disciplines. On connaît les importants travaux de géographie critique, qui sont très stimulants intellectuellement, mais faibles en termes de fondements empiriques. C'est avant tout du point de vue des recherches sérieuses de terrain que le bât blesse. À cela s'ajoute que les objets d'étude sont parfois mal définis. Une part significative des discours comparatifs est produite par les professionnels des stratégies et de la planification urbaine, ce qui fournit des matières intéressantes mais laisse de nombreux aspects dans l'ombre. Il y a une tendance à réduire le questionnement sur le pilotage des grandes villes à la bonne mise en œuvre de la planification urbaine, alors que celle-ci n'est qu'une politique publique parmi d'autres. Ils ne nous racontent qu'un tout petit morceau de l'histoire de ce qui se passe dans ces métropoles. Delhi, en Inde, par exemple, est traditionnellement considérée comme ingouvernable, car la planification urbaine n'y est pas mise en œuvre : c'est ignorer l'existence de très importantes politiques en matière d'éducation, de social, et même d'environnement, qui structurent puissamment le développement urbain. C'est le sens du programme de recherche mené à Sciences Po, intitulé *What is governed and not governed in large metropolises ? (WHIG)*, qui tend à montrer que les grandes villes sont de plus en plus gouvernées ! Enfin, force est de constater que, parce que les urbanistes sont fascinés par ce qui se passe dans les villes et par les relations entre elles, ils font souvent preuve d'une grande

naïveté, voire d'une incompréhension réelle, sur les relations entre les villes et les États. Celles-ci restent pourtant un élément central de la transformation des villes et expliquent, pour une bonne part, leurs différences. Face à cet énorme problème de connaissance, de mesure, d'analyse et de comparaison de ces grandes villes mondiales s'opère cependant une véritable recomposition des savoirs, des conceptualisations et des méthodes. C'est ce que montre un livre qui vient de paraître, dirigé par Bruno Cousin, sur la comparaison dans la recherche urbaine*. Pour ma part, avec Michael Storper, j'essaie de concilier une conceptualisation scientifique sérieuse avec des recherches empiriques comparées. Nous pouvons nous appuyer sur les travaux menés à l'École urbaine de Sciences Po et, plus spécifiquement, dans le groupe de recherche *Cities are back in town*. Résolument transdisciplinaire, celui-ci intègre des économistes, des sociologues, des politistes, des anthropologues, des urbanistes et des géographes. La recherche centrale, débutée il y a quatre ans et programmée sur une décennie, compare tout un ensemble de politiques publiques et de problèmes de gouvernance sur un groupe de villes composé de São Paulo, Mexico, Londres et Paris. Avec l'objectif de publier un livre par ville, nous procédons à de l'analyse comparée, en accumulant des recherches empiriques, sur des sujets aussi variés que les réseaux d'acteurs, les quartiers d'affaires, les *utilities*, la corruption... Un second niveau de villes sert aussi de comparaison, à partir de travaux plus ciblés, sur Istanbul, Dubaï, Johannesburg, Manille, Pékin et Los Angeles. ■

* AUTHIER Jean-Yves, BAGGIANI Vincent, COUSIN Bruno, FIJALKOW Yankel, LAUNAY Lydie, *D'une ville à l'autre, la comparaison internationale en sociologie urbaine*, La Découverte, 2019.

Avec le recul de dix ans, peut-on dire que la crise financière de la fin des années 2000 a scellé le sort des métropoles, actant leur position dominante dans la géopolitique des espaces ?

P.L.G. À mon sens, la crise financière n'a fait que confirmer des positions déjà établies. Les mouvements, peut-être exacerbés par exemple sur les prix du logement et les inégalités, ont suivi une tendance déjà largement engagée. D'une certaine manière, ce qui est nouveau, c'est l'accentuation du déclin de ceux qui allaient mal, le basculement de ceux qui étaient déjà fragiles. La position des villes dynamiques et des grandes villes a été confirmée.

En revanche, sur les vingt ou trente prochaines années, les transformations pourraient être profondes. On a le sentiment d'être un peu comme en 1865 en Europe, au moment de la Révolution industrielle et des révolutions politiques. Premièrement, les grandes villes sont à la fois de plus en plus les leaders du monde du XXI^e siècle, mais elles en deviennent aussi davantage les cibles. Elles peuvent très bien se retrouver déstabilisées par les forces qui contestent l'aspect cosmopolite de l'urbain. Peut-on, d'ici trente ans, voir un retournement qui mettrait fin à cette dynamique des grandes villes comme leaders du développement ? Deuxièmement, le progrès technique peut être bouleversé, alors qu'on en est aujourd'hui seulement au début du développement de l'intelligence artificielle. Troisièmement, confrontés au changement climatique, comment peut-on produire des biens communs tout en gérant la rareté et la contrainte ? Quatrièmement, on est encore sur des cycles où énormément de gens se déplacent dans le monde, peut-être même de plus en plus, alors que la population urbaine augmente. Comment gouverner ces très grandes villes peuplées de gens de plus en plus divers ? Tout cela mis bout à bout, on peut dire : « Avis de tempête sur les grandes villes ! »

LES GRANDES VILLES
SONT DE PLUS EN PLUS
LES LEADERS DU MONDE
DU XXI^e SIÈCLE, MAIS
ELLES DEVIENNENT AUSSI
DAVANTAGE LES CIBLES.

Dans le contexte de différenciation entre les villes et l'État que vous décrivez, ces enjeux ne plaident-ils pas pour le développement d'un modèle de plus grande intégration des grandes villes à leurs espaces régionaux ?

P.L.G. On assiste effectivement à une affirmation des villes-régions dans certains cas. Cela peut être un des modèles qui se renforce, en réponse à l'exacerbation du conflit entre villes et État. On l'observe notamment entre Dubai et les Émirats arabes unis, tout comme aux États-Unis. Il est toujours sous-jacent à Shanghai et pourrait s'affirmer au Brésil, dans le nouveau contexte politique. Comme le montre le cas de Barcelone et de la Catalogne, l'espace régional offre des ressources supplémentaires à la métropole. C'est une question intéressante pour Paris et l'Île-de-France.

Mais c'est un modèle parmi d'autres. La variable déterminante reste tout de même la capacité d'action collective. C'est la grande force des villes scandinaves. Investir sur les transports ou sur l'éducation, qui fait l'objet d'une compétition exacerbée, résoudre les problèmes de pollution, qui vont sûrement finir par causer des déficits d'attractivité, cela ne repose pas que sur les villes, mais sur la coopération, notamment avec les États. ■

Propos recueillis par
Paul Lecroart, Léo Fauconnet et Maximilian Gawlik

1. CHETTY Nadarajan, GRUSKY David et al., « The Fading American Dream: Trends in Absolute Income Mobility in the United States », in *Science* 356 (6336), p.398-406, 2017.
2. SCOTT James C., *Seeing Like a State: How Certain Schemes to*

Improve the Human Condition Have Failed, New Haven, Yale University Press, 1998.
3. SASSEN Saskia, *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, 1991.