De la métropolisation : un nouveau paradigme ?

Cynthia Ghorra-Gobin

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/quaderni/442>

DOI : 10.4000/quaderni.442

ISSN : 2105-2956

Éditeur

Les éditions de la Maison des sciences de l'Homme

Édition imprimée

Date de publication : 5 octobre 2010

Pagination : 25-33

Référence électronique

Cynthia Ghorra-Gobin, « De la métropolisation : un nouveau paradigme ? », *Quaderni* [En ligne], 73 | Automne 2010, mis en ligne le 05 octobre 2012, consulté le 02 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/quaderni/442> ; DOI : 10.4000/quaderni.442

de la métropolisation : un nouveau paradigme ?

Cynthia
Ghorra-Gobin

*Géographe
Directeur de recherche au CNRS*

La métropolisation se présente, depuis une dizaine d'années environ, comme un concept et pour certains comme un nouveau paradigme permettant d'appréhender les dynamiques spatiales et territoriales liées à la ville et à son développement et ainsi clarifier les enjeux de l'aménagement du territoire. Les géographes et les économistes concernés par les dynamiques spatiales infra-nationales liées à la globalisation de l'économie – la nouvelle étape du capitalisme – soulignent également la question de l'extension de la ville sans aucune notion de limites. L'économie globale qui fait ici référence à l'« espace des flux » (expression utilisée à la suite de Manuel Castells), soit à l'intensification des échanges de toutes natures, ne se confond pas avec l'économie mondiale définie comme la somme des économies nationales¹. Le capitalisme s'est en quelque sorte émancipé du cadre national pour s'inscrire dans l'espace des échanges, un espace de plus en plus structuré par des firmes globales. Dans ce contexte initialement façonné par des politiques de dérégulation menées par les États – au cours des deux dernières décennies du XX^e siècle – soucieux d'inscrire leur territoire national dans l'espace des flux, le local (ici la ville) se retrouve dans une situation inédite. Contrairement aux théories ayant prophétisé la disparition des villes parallèlement à l'usage des technologies de communication, le pouvoir des villes n'a cessé de se renforcer. La ville fait face à des mutations d'une grande ampleur relevant aussi bien de facteurs endogènes que de flux globaux ou encore transnationaux. Ce caractère inédit explique le choix du terme « paradigme » pour rendre compte des enjeux liés à la métropolisation de la ville. Comment les géographes et les économistes définissent-ils la métropolisation ?

Pourquoi le corpus anglo-américain privilégie-t-il l'expression de « ville-région » ? Quels sont les coûts – qu'ils soient sociaux ou écologiques – engendrés par la métropolisation ? Comment sont-ils appréhendés par l'État ? Bref quel sens faut-il donner à ce paradigme ?

Définir la métropolisation

Au début du siècle dernier la notion de « métropole » a été utilisée pour désigner les grandes villes soumises à une urbanisation rapide qui avait pour conséquence de créer de nouveaux liens entre la ville et la banlieue. Le sociologue allemand Georg Simmel fut le premier à évoquer le terme et ainsi à désigner la métropole comme le témoin de l'avènement de la modernité. Sa réflexion qui s'appuyait sur l'expérience de la ville de Berlin – dont la population avait pratiquement doublé en l'espace de deux décennies à la fin du XIX^e siècle – présentait l'intérêt de ne pas se limiter aux seuls critères associés à la croissance démographique et à la production industrielle pour mettre en évidence des mutations culturelles et de ce fait à souligner l'influence exercée par la métropole sur les autres villes du pays ainsi qu'à l'extérieur du cadre national. Les géographes et les économistes ont dans l'ensemble peu utilisé ce terme et lui ont toutefois préféré celui d'« agglomération » pour insister sur les externalités positives liées à la concentration des individus et plus précisément des activités productives. Le concept d'« agglomération » fut alors régulièrement convoqué pour parler de l'urbanisation et indiquer les avantages liés à la concentration spatiale des activités et des populations autorisant une baisse des coûts de production et par conséquence des coûts de vente des produits. Compte tenu de ces effets

bénéfiques pour la croissance économique et le PNB national, les économistes français ont alors proposé à l'État – au moment où la thématique de « Paris et le désert français » s'est retrouvé au cœur du débat politique – d'ériger la notion de « métropole » comme principe fondateur d'une politique d'aménagement du territoire dans le but de répartir les activités économiques sur l'ensemble du territoire national. Aussi, dès le début des années 1970, l'administration centrale instituait le principe de la « métropole d'équilibre » pour assurer l'homogénéisation des activités productives (industrielles) au sein du cadre national et en faire bénéficier plusieurs régions grâce à des investissements publics. Une politique d'aménagement du territoire a ainsi désigné une dizaine de grandes villes provinciales pour mener sa politique de métropole d'équilibre afin de remédier aux inégalités régionales et d'assurer un niveau de vie équivalent à l'ensemble des habitants du territoire (Perroux 1966, Davezies 2008). À partir de ce moment la notion de métropole fut associée à la figure de l'État.

La notion de métropole a également pénétré le discours de l'État américain qui l'a en fait principalement mobilisé, sous l'impulsion ici des démographes et des statisticiens, pour en faire une catégorie du recensement. Le Bureau du recensement a inventé dès les années 30 la catégorie « aire métropolitaine » (*metropolitan areas*) pour rendre compte de l'avènement de l'unité territoriale organisée autour d'une ville qualifiée de « ville centrale ». L'aire métropolitaine désigne ainsi toute ville ayant au moins 50 000 habitants, concentrant l'essentiel de la production économique (emplois industriels et tertiaires) et dont une grande partie de la popu-

lation active habite en dehors de la ville, dans les banlieues principalement résidentielles. La ville centre assure la convergence de l'essentiel des déplacements : les migrations alternantes, comme on les appelait autrefois, assuraient ainsi la continuité urbaine ainsi que la complémentarité entre ville et banlieue. Cette structure urbaine a été remarquablement étudiée et modélisée par la célèbre École de Chicago dont les sociologues avaient par ailleurs souligné le contraste entre niveau de vie et modes de vie des ménages résidant dans les banlieues résidentielles et les 'nouvelles' populations immigrées habitant dans les quartiers centraux de la ville qualifiés de « ghetto ». Les représentations liées au ghetto l'associaient aussi bien au territoire de la classe ouvrière qu'à l'espace de transition où les immigrés (principalement venus de régions rurales européennes) faisaient l'apprentissage de la vie urbaine et se familiarisaient avec les coutumes américaines tout en les assimilant.

Au-delà des différences entre l'interprétation française – où la métropole a été mobilisée comme principe d'aménagement du territoire – et l'interprétation américaine – où elle est devenue catégorie statistique pour rendre compte de l'unité territoire que forment la ville et ses banlieues –, il est utile de préciser l'appropriation de ce concept par l'État, qu'il soit qualifié d'État central ou d'État fédéral. En ce début de XXI^e siècle, le processus de métropolisation est loin de convoquer de manière automatique la figure de l'État parce qu'il présente une certaine ambiguïté qui fait que l'État a du mal à se l'approprier. Aussi, il revient aux chercheurs de préciser la complexité de cette dynamique spatiale afin d'en clarifier les enjeux. Les géographes et les écono-

mistes régionaux – dont le regard est centré sur l'articulation entre forme urbaine et dynamique économique – l'expliquent comme un processus incluant des mécanismes de concentration spatiale et de polarisation spatiale liés à l'intensification des flux de la globalisation. En établissant cette corrélation entre métropolisation et globalisation et en définissant la dynamique de la métropolisation comme la « traduction spatiale et infranationale de la globalisation » et à faire de la métropolisation le synonyme de « glocalisation » (Ghorra-Gobin, 2000, p. 5) on saisit l'ampleur des mutations liées au local et l'intérêt de faire de la métropolisation un nouveau paradigme de l'urbanisation. La métropolisation ne se limite donc pas à l'étalement urbain (extension spatiale de la ville sans aucune notion de limite) même si celle-ci est reconnue comme l'un des symptômes les plus visibles de la restructuration urbaine en cours.

Interpréter la métropolisation comme une dynamique spatiale et économique a conduit quelques chercheurs à inventer des termes souvent synonymes pour rendre compte des formes urbaines associées à ces nouveaux agencements de l'espace de la production économique, comme « district industriel », « cluster » et « systèmes productifs locaux ». Il s'agit en d'autres termes de rendre compte des effets spatiaux de l'organisation économique qui exige le regroupement de certaines activités relevant d'un même secteur industriel. L'intérêt premier de la territorialité métropolitaine repose sur la diversification économique qui permet d'éviter toute forme de déclin économique en raison de la diversité des « interactions » susceptibles d'enclencher des processus d'innovation (Veltz, 2005). L'idée d'une diversification ne se limite pas aux seules activités déployées, elle

fait également référence aux individus, soit à la diversité de leurs profils et de leurs qualifications. La sociologue Saskia Sassen va plus loin en soulignant combien la diversification des activités de la « ville-région globale » (1991) explique et participe de la mise en réseau des métropoles. Depuis, de nombreux travaux empiriques menés par le chercheur britannique Peter Taylor et son équipe (2003), ont permis de se rendre compte et ainsi de formaliser les flux et connexions entre villes. Leurs travaux portent sur la globalisation et les grandes villes³. Dans notre contexte national, le géographe Olivier Dollfus (1997) a été le premier à identifier la pertinence de l'échelle mondiale pour l'analyse des flux (commerciaux, aériens et migratoires) ainsi que la dynamique des relations que tissent entre elles les grandes métropoles. L'invention du sigle AMM (Archipel Métropolitain Mondial) rend compte de l'intensité des échanges entre métropoles non limitées aux seuls anciens pays industrialisés. Comme l'indiquent les travaux de Taylor et de son équipe ainsi que ceux de Saskia Sassen, le réseau des villes ou encore le système de villes à l'échelle mondiale est en réalité fortement hiérarchisé. En se basant sur les critères relevant des transactions liées aux marchés financiers, les villes de New York et de Londres sont perçues comme les métropoles phares de l'économie mondiale. Force toutefois est de reconnaître que cette hiérarchie de métropoles est assez instable : le positionnement de villes asiatiques comme Hong-Kong dans les échanges financiers la situe désormais comme une rivale de Tokyo et bientôt de Londres. Les chercheurs anglo-américains évoquent certes la métropolisation mais ils utilisent peu la notion de « territoire métropolitain » et lui préfèrent l'expression « ville-région ». Les deux

principales revues de l'univers anglo-américain sur les questions urbaines – *Regional Studies* et *International Journal of Urban and Regional Research* – soulignent l'ancrage de la tradition anglo-saxonne pour la notion de région dès le début du XX^e siècle. L'échelle régionale permet ainsi de reconnaître l'étroite imbrication entre la ville et son hinterland. L'usage du terme région dans cette tradition s'explique du fait qu'il ne présente aucune ambiguïté en raison de l'absence de toute interférence avec l'espace politique, ce qui n'est pas le cas chez nous. En Europe continentale et plus particulièrement en France, la région fait d'abord référence à une entité politique clairement définie. La métropole est perçue comme un cadre spatial facilitant l'organisation et la gouvernance (interne) des entreprises globales – également qualifiées de « réseaux d'entreprises » – en raison de l'intensité de leurs activités informationnelles⁴. Mais quels sont les termes utilisés pour rendre compte de la structure du territoire métropolitain ?

Décrire la structure du territoire métropolitain et identifier les enjeux

La métropolisation, définie comme un processus spatial rendant compte des nouveaux agencements dans l'organisation de l'espace productif, légitime depuis une quinzaine d'années l'idée d'un territoire métropolitain structuré et ne se limitant pas à la simple juxtaposition d'une ville centrale et de banlieues résidentielles. Elle est de ce fait synonyme de désindustrialisation, de restructuration économique au profit du tertiaire ainsi que de certaines formes de décentralisation économique ou encore de diffusion systématique d'emplois et d'activités sur l'ensemble du terri-

toire, y compris en périphérie. Le recours aux notions de décentralisation ainsi que de diffusion signifient que les activités économiques ne sont plus concentrées dans la ville centre ou dans sa proche banlieue mais qu'elles se déploient sur l'ensemble du territoire métropolitain et que, de ce fait, elles sont à l'origine de nouvelles polarités. L'analyse spatiale en géographie met l'accent sur la « multipolarité » du territoire métropolitain, un terme plus adéquat que l'expression « structure polycentrique » dans la mesure où il dissocie la dynamique de concentration spatiale d'activités au sein d'un « cluster » de toute intentionnalité de représentation du politique. Aussi l'idée de centralité n'est pas vraiment remise en cause par l'évocation d'une multipolarité.

La métropolisation (« *ensemble de processus privilégiant les grandes dimensions urbaines marquées par les transformations du système productif, appréhendé au niveau international et mondial* ») conduit à des organisations et à des recompositions territoriales (Lacour et Puissant, 1999). Mais évoquer la métropolisation tout en y associant les notions synonymes de « district industriel », « système productifs locaux » ou encore « cluster » faisant référence à la concentration spatiale d'activités relevant aussi bien de la recherche que de la production, permet de souligner le jeu des externalités positives de ce regroupement spatial en raison des opportunités de rencontres informelles entre individus relevant d'entreprises ou encore d'institutions différentes mais appartenant toutes au même secteur industriel.

Mais si le terme de « district » (ou « cluster ») fait référence à l'organisation interne de la dynamique

économique et à la fécondation des échanges formels et informels entre institutions et entreprises, le terme d'« edge cities » désigne la concentration spatiale de hauts bâtiments abritant principalement des bureaux dans les territoires suburbains. Pour le moment, la figure du *skyscraper* (gratte-ciel) est toujours réservée au centre-ville ou plus exactement au CBD (central business district), ce qui permet de maintenir la suprématie de la centralité sur les pôles périphériques. L'« Edge city » est généralement localisée à l'intersection de deux ou plusieurs voies autoroutières et à proximité d'un vaste centre commercial. L'*Edge city* terme que l'on doit à Joël Garreau (1991) indique le déplacement de certaines activités tertiaires en faveur des territoires suburbains ainsi que l'émergence d'une certaine densité dans le tissu suburbain. Une dizaine d'années après Joël Garreau, Robert Lang a inventé l'expression « Edgeless cities » pour faire référence à la localisation diffuse d'emplois et d'activités sur l'ensemble du territoire métropolitain et notamment dans le péri-urbain. Pour évoquer l'impact paysager de la dynamique métropolitaine, les Anglo-Américains utilisent outre les termes d'edge cities et d'edgeless cities, les termes de « burb » et de « sprawl ». « Burb » fait référence aux municipalités suburbaines qui enregistrent un taux de croissance démographique élevé et souvent aussi supérieur aux taux de croissance de la ville centrale ou encore d'autres municipalités suburbaines. Le second terme, « sprawl » peut être qualifié de synonyme d'« étalement urbain ». La métropolisation fait en sorte que les limites du bassin d'emplois et celles du bassin de vie ont de plus en plus tendance à coïncider.

La métropolisation qui renvoie principalement

aux mutations spatiales et économiques de la ville, modifie à son tour le système urbain national et le recompose à l'heure où, par ailleurs, notamment dans notre contexte, les acteurs territoriaux (ici ceux des grandes villes) tirent profit des pouvoirs que leur octroient les politiques de décentralisation. Aussi la problématique de la métropolisation a intéressé les chercheurs dont l'analyse est centrée sur l'aménagement du territoire alors que, paradoxalement, les coûts ou encore dysfonctions liés à cette nouvelle dynamique spatiale et économique indissociable de la globalisation de l'économie ont été peu abordés (Davezies 2008).

La métropolisation se traduisant par la polarisation de l'espace explique également la concentration spatiale de la pauvreté dans certains îlots ainsi que l'émergence de sérieuses disparités entre les multiples municipalités suburbaines qui composent le territoire métropolitain. Aux États-Unis, Myron Orfield fut parmi les premiers chercheurs à mener un travail empirique visant à rassembler de nombreux indicateurs sur la base de critères relevant du marché immobilier (valeurs foncières et immobilières et leur évolution dans le temps), de l'aide sociale (nombre d'enfants bénéficiant d'une aide du comté pour les repas pris à l'école, nombre de ménages en difficulté, nombre de jeunes au chômage et ayant terminé la scolarité sans diplôme) de la répartition spatiale des ménages (immigrés, minorités ethniques et/ou raciales) dans chacune des municipalités ainsi que la fiscalité et les revenus des budgets municipaux. Ce travail lui a permis de dresser une cartographie complète de la plupart des grandes métropoles américaines et de bâtir des typologies de municipalités. Il a pour objectif de différencier les

municipalités riches des municipalités pauvres, les anciennes municipalités (population vieillissante) des récentes municipalités (localisées notamment dans le péri-urbain et accueillant de jeunes ménages avec enfants) et ainsi d'identifier les municipalités où, suite à la forte ségrégation sociale et raciale, les ménages sont tout compte fait déconnectés du marché de travail. Ce travail empirique autorise Myron Orfield et son équipe à construire une solide argumentation dénonçant les effets collatéraux de la métropolisation et prônant le principe d'une régulation à cette échelle métropolitaine. Il plaide ainsi en faveur de l'émergence d'un pouvoir métropolitain issu du suffrage (les habitants du territoire métropolitain) et de ce fait ayant la légitimité pour mener une politique visant à instaurer une limite à l'urbanisation, à favoriser la cohérence du territoire métropolitain au travers d'investissements coordonnés (réseaux transports, promotion immobilière, localisation des emplois) et à opérer des transferts financiers en faveur des municipalités les plus déshéritées parce que dépourvues d'emplois et habitées par des ménages pauvres⁵.

La thématique de l'accès au marché du travail pour les populations non-motorisées a retenu notre attention à la suite notamment des travaux du sociologue américain John Kain qui le premier a évoqué la problématique du « spatial mismatch », le décalage entre les opportunités du marché du travail (emplois peu qualifiés) et la non-capacité des individus et des ménages susceptibles d'y répondre en raison de l'injonction résidentielle dont elles sont victimes (marché immobilier) et leur non-motorisation. Un travail de terrain a été mené auprès de responsables locaux à Milwaukee et Madison (Wisconsin), à Indianapolis (Indiana) et

à Minneapolis (Minnesota). Ces entretiens auprès de responsables locaux avaient pour objectif de mieux comprendre les politiques publiques mises en oeuvre par les décideurs territoriaux pour faire face aux problèmes liés à la décentralisation économique (localisation des emplois en milieu suburbain et péri-urbain) et pour aider les individus non-motorisés habitant principalement dans les « inner-cities » (centre-ville) à se rendre en banlieue ou encore dans le péri-urbain. Mener une politique sur la base du ramassage des travailleurs devant se rendre dans d'autres municipalités que celle de leur résidence s'avère en fait limité ou encore peu performant pour régler la question de l'accès au marché du travail.

Que devient le rôle de l'État à l'heure de la métropolisation ?

La métropolisation, ce nouveau paradigme de l'urbanisation permet de rendre compte des dynamiques spatiales de la grande ville en relation avec l'avènement de l'économie globale, une économie s'inscrivant dans l'espace des flux transnationaux. Elle souligne la pertinence de l'échelle du territoire métropolitain à l'heure où l'« avantage comparatif » – pour reprendre l'expression utilisée par les économistes – ne se joue plus vraiment à l'échelle du territoire national pour soumettre les métropoles à une compétition (Veltz 2005). Aussi pour de nombreux observateurs, le rôle de l'État revient à aider les métropoles à s'inscrire dans l'espace des flux grâce à leur attractivité. En d'autres termes, il revient à la métropole de se doter d'une stratégie et à l'État de l'aider à mener cette stratégie dans les meilleures conditions au travers d'investissements publics permettant de renforcer ses infrastructures sociale

(scolarité, enseignement, recherche) et technique (axes routiers, aéroports, réseaux divers). Pour ce qui concerne le territoire métropolitain abritant la capitale, il est certain que les enjeux ne sont plus exactement les mêmes dans la mesure où l'État souhaite se donner les moyens pour que la métropole Capitale l'emporte sur les autres territoires métropolitains du territoire national.

Pour certains chercheurs la métropolisation – en tant que territoire glocal – exige également une politique de régulation afin de faire face aux enjeux que représentent pour le moyen terme les inégalités sociales et les disparités spatiales entre municipalités composant le territoire national. En outre, il devient impératif pour limiter les coûts liés à la fragilisation des systèmes écologiques et à la disparition de terres agricoles d'imaginer une limite spatiale à la métropolisation (Burchell 2005). Or il s'avère que l'État a aujourd'hui des priorités certainement plus importantes que la cohérence des territoires métropolitains et la cohésion sociale quand il s'agit de répondre aux défis des marchés financiers et de conduire avec d'autres États, dans le cadre de relations internationales ou encore du multilatéralisme, des politiques coordonnées et pertinentes. Aussi la question de l'invention d'une vie politique ayant toute sa légitimité parce qu'issue du suffrage à l'échelle du territoire métropolitain est susceptible de s'imposer pour dépasser les débats liés au sujet d'une gouvernance peu visible et peu transparente.

R · É · F · É · R · E · N · C · E · S N · O · T · E · S

BURCHELL R. E., *Sprawl Costs: Economic Impacts of Unchecked Developments*, Washington: Islands press, 2005.

CASTELLS M., *La société en réseaux*, vol.1, l'ère de l'information, Paris, Fayard, 1998.

DAVEZIES L., *La république et ses territoires : La circulation invisible des richesses*, Seuil, Paris, 2008.

GARREAU J., *Life on the New Frontier: Edge City*, Anchor Books, New York, 1991.

GHORRA-GOBIN C., « Espaces territoriaux vs espaces globaux » in introduction du *Dictionnaire des mondialisations*, Colin 2006.

Les États-Unis entre local et mondial, Presses de Sciences Po, 2000.

« Le gouvernement des espaces métropolisés : refonder la relation entre l'État et le territoire national », *Esprit*, Février 2008, 50-62.

LACOURT C., Puissant S. (ed.), *La métropolisation : croissance, diversité, fractures*, Anthropos, 1999.

LANG R., *Edgeless Cities*, Brookings Institution, 2003.

ORFIELD M., *Metropolitics*, Brookings Institution, 2005.

PECQUEUR B., « Le tournant territorial de l'économie globale », *Espaces & Sociétés* N°124-125 (1-2), 2006, pp. 17-32.

PERROUX Fr., « Intégration économique. Au bénéfice de qui s'opère l'intégration ? » *Economie Appliquée*, XIX, (3-4), 1966, 389-414.

TAYLOR P., *The World City Network: A Global Urban Analysis*, Routledge, 2003.

VELTZ P., *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*. PUF, Paris, 1996, 2005.

1. Pour l'usage des termes liés à la globalisation, consulter le *Dictionnaire des mondialisations* (Colin, 2006) et notamment les entrées ville, ville globale, métropolisation, réseaux, globalisation, mondialisation, firme globale et glocalisation.

3. Consulter leur site GaWC (globalization and world cities).

4. L'entreprise globale n'est pas synonyme de la multinationale même s'il est certain que toute multinationale a tendance à s'apparenter à une entreprise globale, cf. *Dictionnaire des mondialisations* (2006).

5. Myron Orfield a été invité par le groupe de travail Vaam (villes anglo-américaines et métropolisation), une équipe de recherche regroupant des chercheurs appartenant à différentes UMR et localisée au département de géographie de l'ENS, grâce à un financement Puca en 2008.

R · É · S · U · M · É

La métropolisation se présente depuis une dizaine d'années environ, comme un concept, voire même un « nouveau » paradigme toutes les fois qu'il est question de ville, de développement urbain et d'aménagement du territoire. Ce concept est principalement utilisé par les géographes et les économistes qui s'interrogent aussi bien sur les dynamiques spatiales à l'origine d'une extension de la ville sans aucune notion de limite que sur les ressorts de cette dynamique liés à la globalisation de l'économie. On parle moins de ville que de « territoire métropolitain » ou de « ville-région ». L'article a pour objectif de mettre en perspective tous les principaux éléments du discours sur le processus de métropolisation en s'appuyant aussi bien sur les corpus français qu'anglo-américains. Il souligne par ailleurs les « récents » coûts sociaux et écologiques engendrés par ce processus dans le but de clarifier certains enjeux politiques, aussi bien pour l'État que pour les acteurs territoriaux.

Summary

For the last ten years, metropolization has been perceived as a concept, even as a new paradigm whenever scholars talk about city, urban development and regional planning. This concept is mainly used by geographers and economists who are concerned with spatial dynamics linked to urban sprawl and to economic globalization trends. They speak about “metropolitan territory” and “city-region”. The purpose of the article is to compare some elements of this recent discourse on metropolization in the French and Anglo-American scientific corpus. The article also points out the more recent social and ecological costs associated with this process in order to clarify political issues relevant to the state as well as to local actors.