

GOUVERNER LES TRÈS GRANDES MÉTROPOLES ?

Patrick LE GALÈS

Dominique LORRAIN

Directeur de recherche au CNRS,
CEVIPOF-Sciences Po

Directeur de recherche au CNRS,
CEMS-EHESS

L'émergence de très grandes métropoles est un fait nouveau dans l'histoire urbaine et politique de longue durée. New York et Londres furent considérées longtemps comme « les » deux grandes métropoles du monde avec dix millions d'habitants. Aujourd'hui, plus de vingt rentrent dans cette catégorie ¹ (voir tableau) ; des ensembles comprennent entre quinze et vingt millions d'habitants (Bombay, Mexico, Sao Paulo, Shanghai), voire de trente cinq millions d'habitants (Tokyo/ Kawasaki/ Yokohama) se forment sur plusieurs continents... sauf en Europe ².

Les ordres de grandeurs passés se trouvent balayés. Lorsque les historiens évoquent le réveil des villes de la Méditerranée, au milieu du XIX^e siècle, ils peuvent alors écrire qu'en « atteignant les 50 000 habitants, Alexandrie ou Beyrouth semblent renaître » ³. Le réseau des villes chinoises, dont il est souvent question se compose avant tout d'une trentaine de villes de plus d'un million d'habitants et de trois métropoles de plus de 10 millions : Shanghai, Pékin, Tianjin ⁴. En Europe le réseau des villes est surtout dense dans une fourchette de 200 000 à 1 millions d'habitants ; Londres, Paris, Madrid, Berlin font figure d'exception ⁵.

Le changement est aussi dans l'accélération de l'histoire. Si on suit la fresque de Lewis Mumford ⁶, les villes européennes ont mis plusieurs siècles pour passer de la ville

¹ Voir Nations Unies, PNUD, travaux publiés depuis 1996 ; *The World Urbanization Prospects* ; <http://esa.un.org/unpp>

² Moriconi-Ebrard (F.), *De Babylone à Tokyo, Les grandes agglomérations du Monde*, Paris, Ophrys, 2001.

³ Ilbert (R.), « De Nankin à Marseille, la Méditerranée et l'épreuve du monde », in : Nicolet (C.) (dir.), *Mégalopoles méditerranéennes*, Maisonneuve et Larose, École française de Rome, Paris, 2000, p. 117.

⁴ Sanjuan (T.), « Pékin, Shanghai, Hong Kong, trois destins de villes dans l'espace chinois », *Hérodote*, n°101, 2^{ème} trimestre 2001 ; Larivière (J.-P.), *Les Chinois*, Paris, Masson, 1994, p. 94.

⁵ Sur les villes européennes, cf. Cattani (N.), Pumain (D.), Rozenblat (C.), St-Julien (T.), *Le système des villes européennes*, Paris, Anthropos, 2^e éd., 1999.

⁶ Mumford (L.), *La cité à travers l'histoire*, Paris, Seuil, 1964.

moyenâgeuse, à la ville industrielle et enfin à la ville contemporaine. La croissance rapide des grandes villes industrielles anglaises puis dans la Ruhr a marqué les esprits du XIX^e siècle. Sur d'autres continents le temps se compresse. Chicago et ses dix millions d'habitants en comptait 500 en 1833, lorsqu'elle obtient la dénomination de « ville ». On recensait 65 000 habitants en 1890 à Sao Paulo, elle en compte aujourd'hui 18 millions. Hong Kong n'avait que 600 000 habitants après la seconde guerre mondiale et 6,4 millions aujourd'hui. Une ville comme Lagos et ses onze millions n'était qu'un gros bourg en 1950. Nous pourrions multiplier les exemples qui ont d'abord été étudiés par les géographes et les économistes régionaux.

L'accélération de l'urbanisation combinée aux dynamiques de globalisation qui commencent à être mises en évidence au début des années 1980 expliquent un programme de recherche sur les villes globales et des méga régions urbaines. L'idée de globalisation fait son chemin avec un article programmatique de John Friedmann sur les « *world cities* ⁷ ». La dynamique de métropolisation est classiquement expliquée par une logique de coûts et par les effets d'externalité. Les géographes de l'économie comme Allen Scott mettent l'accent sur ces grandes régions urbaines qui structurent l'économie mondiale. La désintégration verticale et horizontale des firmes et l'émergence d'organisations cellulaires en réseaux rend les firmes dépendantes de nombreuses externalités et de la recherche de coûts de transaction peu élevés ⁸. Ces raisons de coûts et de stratégie de firmes expliquent la dynamique d'agrégation de ces dernières dans les métropoles ⁹. À partir de travaux sur les réseaux, la production de biens collectifs, les transactions et sur les nouvelles formes de la segmentation et de la division internationale du travail dans le capitalisme avancé, différents auteurs tentent de donner une explication aux dynamiques de ces grandes métropoles ¹⁰. La globalisation et la libéralisation de l'économie conduisent donc pour ce courant de pensée à des villes largement dominées par les forces du marché qui viennent s'ajouter au zoning technique de la planification spatiale ; ceci conduit à des espaces urbains spécialisés (par fonction) et socialement ségrégués.

Dans cette perspective, la dynamique économique impose ses nouveaux espaces, fait fi des frontières et des territoires politiques et contraint à la formation d'un espace

⁷ La première version de ce texte a été présentée à Hong Kong pendant l'été 1985, à une conférence du comité de recherche 21 de l'ISA, publiée en 1986 (Friedmann (J.), « The World City Hypothesis », *Development and Change*, 17 (1), 1986, p. 69-84) et reproduite en annexe dans Knox et Taylor (1995) (????????????????????).

⁸ Veltz (P.), *Le nouveau monde industriel*, Paris, Gallimard, 2000.

⁹ Scott (A.J.), *Regions and the World Economy*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

faible de coordination pour résoudre les problèmes liés au développement économique. Les questions de pilotage et de direction sont structurées par les dynamiques de concurrence entre grandes méga régions globalisées, notamment pour ce qui concerne les infrastructures. En revanche, les questions politiques, de démocratie, de légitimité, d'État sont mises au second plan ¹¹.

Une première idée de ce numéro part donc du constat que l'existence de très grandes métropoles constitue réellement un phénomène majeur dans l'histoire urbaine et politique de long terme. Cela pose de nombreux défis fonctionnels et politiques. Comment maîtriser de pareils ensembles ? Qui pilote, oriente, dirige le développement de ces immenses villes qui frappent l'imagination et actualisent le mythe de la grande ville qui dévore, de la ville des dangers, de l'insécurité, des classes dangereuses, de la ville ingouvernable. Les pages de Dickens sur les villes industrielles de l'ère victorienne ou la « Métropolis » de Fritz Lang sont réactualisées dans les cauchemars urbains version *high tech* des auteurs contemporains de science fiction comme Maurice G. Dantec, Philip K. Dick ou William Gibson. Après Manchester, Londres, Berlin ou Paris au XIX^e siècle, Chicago au début du XXI^e siècle, Los Angeles, Lagos, ou Sao Paulo, font figure de symbole de la croissance urbaine sauvage, du chaos urbain, de contradictions sociales extrêmes entre accumulation ostentatoire de richesse et quartiers de pauvreté immense, de contradictions d'échelle entre les besoins de groupes engagés dans la mondialisation, y compris en termes d'infrastructures et de réseaux et d'autres dont la mobilité dépasse à peine le quartier, contradictions écologiques et culturelles. Le livre *City of Quartz* de Mike Davis ¹² est sans doute l'un des livres phare de la décennie passée, présentant à la fois le Los Angeles de l'avant-garde capitaliste et la ville du tiers monde.

De manière plus limitée, ce numéro est une contribution au débat sur le gouvernement de ces très grandes métropoles. Prenant en compte les dynamiques de globalisation, nous avons souhaité mettre en regard des métropoles très grandes des pays développés (Londres, Paris, Berlin) ou grandes (Barcelone, Montréal) avec les métropoles du sud (Le Cap, Mumbai, Sao Paulo, Singapour). Les approches théoriques de science politique et de sociologie urbaine ont trop souvent évité de prendre en compte le monde du sud ou bien adopté, de fait, le principe d'une convergence de long terme ; nous avons

¹⁰ Storper (M.), *The Regional World*, New York, Guilford Press, 1997 ; Scott (A.J.) (ed.), *Global City-Regions (Trends, Theory, Policy)*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

¹¹ On renvoie au web site GWAC de l'université de Loughborough (Peter Taylor) qui concentre les recherches sur les villes globales, recherches empiriques détaillées, une centaine de *working papers* sont disponibles.

voulu comparer la façon dont s'y posent les questions de gouvernement. Ensuite, l'histoire nous a montré que dans la plupart des cas, les images de chaos urbain dissimulaient souvent la formation de modes de gouvernements, de gouvernance, d'intégration de l'action collective entre différents acteurs pour répondre à des problèmes. Ces modes ne sont pas parfaits et sont loin de répondre aux critères idéaux, mais il ne faut pas les négliger sous prétexte que leurs effets ne sont pas à la hauteur d'un jugement normatif. Sans ambition d'exhaustivité, nous avons souhaité dans ce numéro identifier des exemples de ces arrangements qui s'agrègent ou non et qui évoluent dans le temps.

Nous avons notamment souhaité mettre l'accent sur deux dimensions particulières. D'une part, malgré les limites des gouvernements urbains, toutes ces métropoles sont plus ou moins gouvernées par des autorités publiques élues dont il nous semblait intéressant de faire ressortir l'impact et les limites dans des contextes différents. D'autre part, les réseaux techniques sont depuis longtemps une composante de ces grandes métropoles et la façon dont certains d'entre eux fonctionnent nous a semblé un bon révélateur de modes de résolution de problèmes collectifs plus ou moins liés au politique.

En combinant ainsi les questions de pouvoirs politiques, d'institutionnalisation et de pilotage des réseaux techniques dans le temps, nous avons voulu contribuer aux débats sur le gouvernement et la gouvernance de ces très grandes métropoles au-delà des visions catastrophistes à court terme sur leur soi disant « ingouvernabilité »¹³. La carte des territoires gouvernés est bien plus réduite que le terme générique de gouvernement ne le laisse croire. « L'activité gouvernementale n'est pas constante et ne se déploie pas dans tous les domaines. Elle est discontinue, et parfois très discontinue »¹⁴.

Les articles rassemblés dans ce numéro contribuent plus précisément à trois chantiers de recherche sur la grande ville : celui sur la ville globale, la région urbaine et ses crises, celui sur le gouvernement et la gouvernance, enfin celui sur la ville comme méga-système technique.

¹² Davis (M.), *City of Quartz, Los Angeles, capitale du futur*, Paris, La Découverte, 1997.

¹³ Jouve (B.), Lefèvre (C.) (dir.), *Des métropoles ingouvernables*, Paris, Elsevier, 2002.

¹⁴ Favre (P.), « Qui gouverne quand personne ne gouverne ? », in : Favre (P.), Hayward (J.), Schemeil (Y.), (dir.), *Être gouverné, Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 263.

périodes d'urbanisation rapide ont ainsi développé ce registre de la crise pour parler des très grandes villes.

Jane Jacobs publie en 1961 *The Death and Life of Great American Cities*, à un moment où la mégalopole américaine représentait « la » forme urbaine moderne²¹. Au milieu des années 1960 le pays est secoué par les émeutes des quartiers noirs qui mettent en cause son modèle de division spatiale et sociale. En 1977, Alcaly et Mermelstein dirigent *The Fiscal Crisis of American Cities* qui accorde une large place à la crise fiscale de New York et à ses causes profondes. En se déplaçant vers le sud (*the Sun Belt*) les entreprises mettent en cause la base économique des villes du nord est ; les coalitions de gouvernement sont ébranlées et les villes rentrent dans une crise fiscale. Cet axe de recherche esquissé en 1977 va devenir majeur à partir de 1985 et déboucher sur de nombreuses publications à la fin des années 1990 ; elles convergent sur l'analyse d'une ville duale²². Au-delà du cas américain, ce thème de la ville duale fait écho aux travaux sur la ségrégation de l'espace, dans les pays industriels comme dans ceux du sud, qu'il s'agisse des ghettos noirs, des *inner cities* en crise, des émeutes, des favellas ou des quartiers précaires d'une part, de la sécession, des villes fortifiées, des enclaves de riches d'autre part ; il est accompagné par une analyse sur la fin des classes moyennes.

L'État et le gouvernement sont le plus souvent analysés *via* les politiques de maintien de l'ordre, de sécurité, d'enfermement de diverses populations dont les plus pauvres. Les très grandes métropoles sont vues comme le lieu d'expression des contradictions sociales les plus extrêmes du capitalisme globalisé. Régulations et politiques y sont vues comme marginales, aux effets limités face aux dynamiques du capitalisme et des effets spatiaux et sociaux.

²¹ « Ce terme de la Megalopolis fut construit par Jean Gottmann au début des années 1960, à partir d'un cas particulier, apparemment exceptionnel, celui du littoral nord-est des États-Unis » (Roncayolo (M.), *La ville et ses territoires*, Paris, Gallimard (coll. « Folio »), 1990, p. 67).

²² Mollenkopf (J.) et Castells (M.) (eds.), *Dual city*, New York, Russell Sage, Foundation, 1991 ; Fainstein (S.), Gordon (I.), Harloe (M.) (eds.), *Divided cities : New York and London in the contemporary World*, Oxford, Blackwell, 1992 ; Knox (P.L.) et Taylor (P.) (eds.), *World Cities in a World System*, Cambridge UK, Cambridge University Press, 2000 ; Castells (M.), *La société en réseaux*, Paris, Fayard, 3 volumes, 1997 ; Marcuse (P.) et van Kempen (R.) (eds.), *Globalizing Cities, (a New Spatial Order ?)*, *op. cit.* ; Scott (A.J.) (ed.), *Global City-Regions (Trends, Theory, Policy)*, *op. cit.* ; Graham (S.) et Marvin (S.), *Splintering Networks : Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*, London, Routledge, 2001.

Des villes ingouvernables ?

Ce numéro apporte ensuite des éléments au débat sur les transformations des gouvernements urbains. À dire vrai, ce débat a jusqu'alors peu concerné les très grandes villes. Dans la plupart des cas, les auteurs jugent ces très grandes villes « ingouvernables » compte tenu du nombre, de la complexité et de la puissance des intérêts divers qui y sont représentés. Que l'on soit un tenant du pluralisme exacerbé, au-delà de Robert Dahl ²³, des multiples intérêts organisés dans la très grande ville — *street fighting pluralism* ²⁴ — ou de la domination de ces métropoles par les intérêts économiques et financiers des classes dirigeantes, l'incohérence et l'ingouvernabilité sont érigées en paradigme.

Une partie des auteurs qui s'affichent dans le courant de la « Los Angeles School » ²⁵ vont plus loin et proposent une théorisation sophistiquée de la très grande ville postmoderne en termes de dystopia, de mosaïques de communautés coexistant dans une méga-région urbaine complexe et polycentrique, tentaculaire et toujours en expansion, profondément inégalitaire. Soja ²⁶ parle d'Exopolis pour désigner une post-ville toujours en expansion et qui n'est plus une ville modifiée par des dynamiques locales, régionales, nationales, mondiales, rivale de Tokyo. Dans ce cas le politique apparaît en termes de corruption, de rivalités entre différents gangs, de politique carcérale, d'investissements de prestige. Dans ce cadre l'urbain est englobant et représente la société post moderne dans son ensemble ; la ville a disparu.

Ces recherches sur l'extrême diversité des intérêts présents dans les très grandes villes rendent *a priori* peu utiles les cadres d'analyse privilégiant la formation d'un acteur collectif ou le développement de capacités politiques ²⁷ sauf pour la régulation du capitalisme et les infrastructures nécessaires à l'accumulation. Une partie des travaux mettent en évidence dans les capitales régionales le rôle des chambres de commerce et d'industrie, des grandes entreprises transnationales, des promoteurs immobiliers pour

²³ Dahl (R.), *Qui gouverne ?*, Paris, Colin, 1971.

²⁴ Yates (D.), *The Ungovernable City : the Politics of Urban Problems and Policy Making*, Cambridge, The MIT Press, 1977.

²⁵ Scott (A.J.), Soja (E.W.) (eds), *The city, Los Angeles and Urban Theory at the End of the Twentieth Century*, Berkeley, University of California Press, 1996 ; Dear (M.), *The Postmodern Urban Condition*, Oxford, Blackwell, 2001.

²⁶ Soja (E.W.) (ed.), *Postmetropolis, Critical Studies of Cities and Regions*, Oxford UK, Blackwell, 2000.

²⁷ Le Galès (P.), *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003 ; Sellers (J.), *Governing from below. Urban Politics and Post-Industrial Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

former des coalitions poussant à la croissance, forces dominant également certains éléments de la gouvernance de la très grande métropole mais pas toujours ²⁸.

En revanche, ces travaux rejoignent les analyses qui tentent de comprendre des formes de pilotage, de direction des sociétés malgré les processus de fragmentation, les analyses en termes de gouvernance. Le succès du terme requiert tout d'abord ne pas être naïf sur le gouvernement. Jean Leca définit le gouvernement en différenciant les règles (la constitution), les organes de gouvernement, les processus d'agrégation et de direction et les résultats de l'action. « Gouverner c'est prendre des décisions, résoudre des conflits, produire des biens publics, coordonner les comportements privés, réguler les marchés, organiser les élections, extraire des ressources, affecter des dépenses » ²⁹. Dans la plupart des grandes métropoles des formes de gouvernement existent, soit liées à l'État lorsqu'il s'agit de capitales d'État, soit sous la forme de gouvernements urbains et régionaux, le plus souvent démocratiquement élus. Il nous a par conséquent semblé utile de s'interroger sur ce que faisaient ces gouvernements, sans illusion sur la capacité politique à organiser l'ensemble de la grande métropole par des processus rationnels, ni sur le poids de groupes sociaux puissants. De fait, le vocable de gouvernance, pour de bonnes et de mauvaises raisons, a aussi connu un succès important pour rendre compte de processus de coordination politique dans les très grandes villes du sud ³⁰ afin de prendre en compte les grandes familles, les grandes entreprises, les promoteurs immobiliers, la police ou l'armée comme groupe d'intérêts, parfois les partis.

La ville comme méga-système technique

Ce programme de recherche fait référence à deux ensembles de travaux développés, l'un aux États-Unis et en Europe du nord et s'appliquant aux grands systèmes techniques ³¹ et l'autre développé en France à partir du groupe de recherche (GDR)

²⁸ Lefèvre (C.), « Paris, une métropole ingouvernable ? », in : Jouve (B.) et Lefèvre (C.), *op.cit.*.

²⁹ Leca (J.), cité par Favre (P.), « Qui gouverne quand personne ne gouverne ? », in : Favre (P.), Hayward (J.), Schemeil (Y.), (dir.), *Être gouverné, Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

³⁰ Stren (R.), « Local Governance and Social Diversity in the Developing World : New Challenges for Globalizing City-Regions », in : Scott (A.J.), *op. cit.*.

³¹ Mayntz (R.) et Hughes (T.) (eds.), *The Development of Large Technical System*, Frankfurt am Main, Campus, 1988 ; La Porte (T.) (ed.), *Social Responses to Large Technical Systems : Control or Anticipation*, Dordrecht (NL), Kluwer, 1991 ; Summerton (J.) (ed.), *Changing Large Technical Systems*, Boulder (Co), Westview, 1994.

Réseaux du CNRS et de la revue *Flux*³². À dire vrai, initialement ces travaux se préoccupaient peu de ville et encore moins de gouvernement. Pendant de longues années le GDR Réseaux a exploré les différentes dimensions du concept de réseaux en l'abordant plus à partir d'approches disciplinaires que du point de vue qui nous intéresse ici³³. L'ouverture qui fait le pont avec les questions de gouvernement doit être cherchée alors du côté des économistes de la régulation³⁴ et d'historiens des techniques qui adoptent une approche institutionnaliste. Tom Hughes, dont l'influence est majeure, écrit une histoire de l'électricité aux États-Unis et s'intéresse aux conditions de développement de ce grand système technique³⁵ avec une clef qui autorise bien des élargissements, en particulier en direction des systèmes politiques. Pour lui « la production de l'environnement matériel... n'est pas une question marginale... L'étude des affaires technologiques est aussi essentielle aujourd'hui que pouvaient l'être il y a un siècle l'analyse des régimes constitutionnels ou l'histoire des nations »³⁶. Pour décrire le travail de stabilisation des règles, des techniques et du droit qui se fait dans les premières années (l'enfance) de l'électricité, alors que le courant continu le dispute encore au discontinu, il parle de « *system builders* » : ce sont des ingénieurs-inventeurs, des industriels et quelques membres de l'administration qui inventent des règles. Hughes, comme Chandler pour l'histoire des chemins de fer sur la côte est, démontre que le développement des systèmes techniques est inséparable de la construction de systèmes d'action et si l'on pousse un peu le raisonnement on peut démontrer qu'à chacune des étapes de cette construction les gouvernants peuvent intervenir, même s'ils le font en mobilisant des registres forts hétérogènes³⁷.

La véritable articulation avec la question urbaine va se faire à partir d'une double reconnaissance : premièrement, du rôle des techniques et des objets techniques dans la

³² Pour une présentation de ces courants et de quelques questions qui les réunissent voir Coutard (Olivier) : son introduction au colloque sur les technologies du territoire (*Flux*, n° 21 & 22, juillet-décembre 1995, Colloque de Paris sur les technologies du territoire) et celle de l'ouvrage Coutard (O.) (ed.), *The Governance of Large Technical Systems*, New York, Routledge, 1999.

³³ Dupuy (dir.), *Réseaux territoriaux*, Caen, Paradigme, 1988; Offner (J.M.) et Pumain (D.) (dir.), *Réseaux et territoires, significations croisées*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 1996.

³⁴ Curien (N.) et Gensollen (M.), *Économie des télécommunications, ouverture et réglementation*, Paris, Économica, 1992.

³⁵ Hughes (T.), *Networks of Power: Electrification in Western Society, 1880-1930*, Baltimore, John Hopkins University, 1983.

³⁶ Hughes (T.), p. 1-2, cité par Coutard (O.), *Flux*, op. cit.

³⁷ Lorrain (D.), « The Construction of Urban Services Models », in : Bagnasco (A.) et Le Galès (P.) (eds.), *Cities in Contemporary Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

constitution de la ville³⁸ ; deuxièmement, du rôle des opérateurs de réseaux³⁹, qu'il était difficile d'ignorer tant ces acteurs portés par la vague de libéralisation s'imposaient dans le paysage international.

Progressivement donc, le champ de vision s'est élargi pour conduire aujourd'hui à s'intéresser aux enjeux de la « ville des réseaux »⁴⁰. Le programme se déploie dans des territoires plus familiers de la sociologie et des politiques publiques. Quels sont les effets sociaux et politiques des politiques de libéralisation s'interroge G. Rochlin⁴¹ ? Ces systèmes techniques plus ou moins délégués au secteur privé renforcent-ils ou non les tendances à la ségrégation décrites par le programme ville globale⁴² ? À partir de réflexions sur la fiabilité des systèmes industriels (le nucléaire) l'intérêt s'est déplacé vers la fiabilité des réseaux urbains en cas de crise⁴³. Bref, ces travaux nombreux, conduits des deux côtés de l'Atlantique, étalés sur quinze ans, sont depuis longtemps sortis du cadre technique des origines. Cette approche éclaire autrement les questions de gouvernement, en prenant en compte de nouvelles nécessités et les acteurs correspondants (ingénieurs, banquiers, consultants) ; inversement elle a aggloméré à son programme les acquis de l'histoire des réseaux et des firmes et les théories de la régulation des marchés de monopole, qu'elles versent dans leur composante « théorie de l'agence », ou dans une approche plus institutionnaliste.

GOVERNANCE, COORDINATION

Ce numéro contribue à ces différents débats en partant d'un doute sur certaines affirmations. Premièrement, on peut par exemple douter de la force démonstrative d'une notion comme celle de « crise » lorsqu'elle fonctionne pendant plus de 40 ans. Les villes souffrent de nombreux défauts, elles ne sont pas assez démocratiques, les inégalités sont massives, elles peuvent être améliorées dans leur fonctionnalité et pourtant ces villes, qui

³⁸ Tarr (J.) et Konvitz (J.), « Patterns in the Development of the Urban Infrastructure » in : Iette (H.) et Miller (Z.) (ed.), *American Urbanism*, New York, Greenwood Press, 1981.

³⁹ Lorrain (D.) et Stoker (G.) (dir.), *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris, La Découverte, 1995.

⁴⁰ Coutard (O.) (ed.), *The Governance of Large Technical Systems*, New York, Routledge, 1999.

⁴¹ Rochlin (G.), « Networks and the Subversion of Choice : An Institutional Manifesto », *Journal of Urban Technology*, vol.8, December 2001, p. 65-96.

⁴² *International Journal of Urban and Regional Research*, n°1, 2000 et n°1, 2002, Symposium on Cities and Infrastructure Networks (and debate) ; Coutard (O.) Hanley (R.) et Zimmerman (eds.), *Social Sustainability of Technical Networks*, New York, Routledge, 2004 à paraître.

⁴³ Zimmerman (R.), « Social Implications of Infrastructure Network Interaction », *Journal of Urban Technology*, vol.8, December 2001.

seraient en crise depuis si longtemps, sont bien vivantes. Elle se développent, attirent les talents, sans doute à une échelle jamais atteinte dans l'histoire ; le phénomène concerne désormais tous les continents et tous les pays.

Deuxièmement, le défi de la taille et de la complexité des institutions pose des problèmes de gouvernement et de coordination de l'action collective. Dès lors que l'on sort de l'architecture de l'institution publique verticale en position de commandement la coordination se complique et cela peut autoriser des stratégies opportunistes, susciter des rivalités stériles, renforcer la fragmentation. Tout cela est vrai mais partiel. Car, malgré les conditions de vie des plus défavorisés, les grandes métropoles restent pour une grande partie d'entre elles des ensembles vivables. D'ailleurs, le « vote avec les pieds »⁴⁴ de millions de nouveaux urbains est rendu possible parce que des mécanismes de coordination, des processus de gouvernance se trouvent à l'œuvre. Ils ne correspondent peut-être pas à ceux auxquels les observateurs pensent spontanément mais ils existent.

Une clef d'entrée pour organiser ce numéro a été de réfléchir à la notion de gouvernement et de gouvernance, au-delà de la position de principe de « l'ingouvernabilité » qui nous paraît proche de la paresse intellectuelle, et ce en la rattachant à une problématique plus générale de la coordination dans l'action collective. Comment s'organisent les échanges ? Quels sont les mécanismes qui aboutissent à une certaine intégration et qui font que l'échange fait émerger des buts communs et non des situations chaotiques où domineraient, seuls, les intérêts particuliers⁴⁵ ? Inversement, si l'on affirme que les villes ne sont pas gouvernables cela revient à dire que les grands mécanismes de coordination de l'action collective font défaut. Sans rentrer ici dans les questions de régulation, gouvernement et gouvernance (ce qui implique les questions politiques de débat, de direction, de résolution de conflits, de sanction⁴⁶), nous distinguerons : le marché, la hiérarchie, l'État, la communauté, le problème partagé⁴⁷.

⁴⁴ Cet argument de la théorie du *Public Choice* utilisé pour dire que les habitants mécontents d'une politique municipale peuvent partir (donc il existe une certaine forme de compétition) peut aussi signifier, à l'inverse, que les entrants expriment, même de façon diffuse, un jugement sur la ville qui en fait, au fond, un lieu plus prometteur que celui d'où ils viennent.

⁴⁵ On mentionnera que c'est ce type de situation extrême dans laquelle « l'homme devient un loup pour l'homme » qui fonde chez Hobbes la nécessité du contrat politique

⁴⁶ Leca (J.), « La gouvernance de la France sous la Vème République, une perspective de sociologie comparative », in : d'Arcy (F.), Rouban (L.) (dir.), *De la Vème République à l'Europe, Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996 ; Borraz (O.), Le Galès (P.), « Gouvernement et gouvernance des villes », in : Leresche (J.P.) (dir.), *La gouvernance des villes suisses*, Paris, Pedone, 2001 ; Le Galès (P.), *Le retour des villes européennes*, op. cit.

⁴⁷ Lorrain (D.), « Administrer, gouverner, réguler », *Annales de la Recherche Urbaine*, n°80-81, décembre 1998, p. 85-92 ; Le Galès (P.), Voelzkow (H.), « Governance of Local Economies and the Production of

Le marché — Le modèle du marché prend pour acquis l'existence d'acteurs rationnels dont le but est d'accroître l'utilité individuelle par l'échange de biens et de services. Ce modèle suppose que les individus et les firmes souhaitent avant tout maximiser leur profit. Il permet d'expliquer l'allocation des ressources dans une économie de libre concurrence. La concurrence entre petites entités permet au marché de remplir son rôle de coordination entre les acteurs. Les tenants de la thèse de la crise urbaine ont essentiellement retenu comme effets des marchés ceux qui renforcent la spécialisation spatiale et les inégalités : la sélection par les prix. Mais le marché est aussi un puissant facteur d'intégration par la comparaison entre projets, entre villes. Il apporte une fonction d'arbitrage entre le champ infini des souhaitables et celui des possibles. Le marché (et les prix) représente un dispositif qui va dissuader les acteurs de se lancer dans des projets trop risqués. Il introduit un principe de réalité qui vient atténuer les risques d'une indépendance totale des acteurs

Les hiérarchies en grappe — Le modèle de l'État met classiquement l'accent sur la coordination par le contrôle hiérarchique et surtout l'exercice de la contrainte politique légitime et des sanctions. Les « hiérarchies » ont aussi une autre généalogie. Dans un article célèbre de 1937, Ronald Coase avance l'idée des coûts de transaction consécutifs à l'échange par les marchés et justifie ainsi les coordinations internes aux grandes organisations comme alternative aux marchés. Ceci permet d'expliquer ce qu'il observe alors : une formidable concentration du capitalisme américain alors que selon la théorie l'optimum devrait être obtenu par des solutions atomistiques et concurrentielles. Williamson développera par la suite ce programme et explorera les différentes voies de la coordination : autoritaire ou coopérative. À partir de ce modèle de la hiérarchie, qu'il ait pour origine l'État ou la grande organisation, les recherches mettent plutôt en évidence des formes diverses d'agences publiques locales et centrales qui coopèrent et/ou qui entrent en concurrence avec des ressources politiques particulières. On pourrait parler ici de hiérarchies en grappe. Il est inexact de représenter les institutions publiques locales des grandes métropoles comme des ensembles atomistiques, composés de dizaines d'organisations indépendantes, égales en pouvoir et en compétition les unes avec les autres. Ce ne sont pas non plus des hiérarchies lourdes et bureaucratiques. L'image la plus

Collective Goods » Crouch (C.), Le Galès (P.), Trigilia (C.), Voelzkow (H.) (dir.), *Local Industrial Systems in Europe, Rise or Demise ?*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

adéquate pour en rendre compte est plutôt celle de hiérarchies en grappe, signifiant que des ensembles d'organisations viennent s'articuler autour d'un même tronc. Les unités de base disposent de l'autonomie juridique et semblent être des entités autonomes mais, de fait, elles se trouvent rattachées à quelques institutions pivot (la ville principale, l'État, une institution intercommunale, un grand groupe) qui introduisent une mise en cohérence. Ce type d'organisation vient réduire le risque d'éclatement de l'action.

La communauté — Dans ce cas, le principe directeur de coordination des acteurs repose sur des formes de solidarité informelles, autonomes, parfois spontanées, organisées autour d'unités sociale de base telles que la famille, le clan, le village, la localité. Les motivations des acteurs relèvent plutôt de l'ordre de l'appartenance au groupe et de la valorisation de la relation avec les autres que de la recherche du profit. Au-delà du comportement rationnel des acteurs qui conduiraient à des formes de défaillance du marché, la régulation communautaire permet l'émergence de formes de coopérations privées sur la base d'identités collectives. Ces mécanismes laissés au second plan dans les travaux sur l'action publique urbaine des pays industriels prennent tout leur sens dans les pays émergents ; les règles de la démocratie politique interfèrent en permanence avec celles de la coutume.

Le problème partagé et formaté, coopération et interdépendance — Quoiqu'on dise sur le libre choix des acteurs, sur leur capacité à négocier⁴⁸, dans un grand nombre de situations ils n'ont pas grand chose à négocier. Premièrement, ils doivent souvent solutionner des problèmes concrets cruciaux. La vision de l'acteur stratégique doit largement être équilibrée par celle de l'acteur réactif. Les situations extrêmes de guerre, ou d'attentat, rappellent avec brutalité l'importance des services essentiels dans le fonctionnement urbain qui ne laissent pas de grandes marges de jeu à l'acteur ; ils doivent être rétablis au plus vite : réseaux d'électricité, de transport, de distribution d'eau ou de gaz, de télécommunication. Deuxièmement lorsqu'ils s'engagent dans l'action, les acteurs voient leur libre choix largement encadré par des routines ; nous dirons que le problème se trouve formaté par l'état des techniques, par des réglementations, par des normes et des solutions juridiques. Les acteurs s'inscrivent très largement dans la continuité de ce que leurs prédécesseurs avaient décidé, ce qui prend la forme d'institutions. Fernand Braudel

⁴⁸ Friedberg (E.), *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil, 1993.

parle du poids des routines, Douglas North et les institutionnalistes du « sentier de dépendance ».

Il se trouve que cette manière de formuler le problème de la coordination s'applique bien à l'action publique urbaine si l'on accepte de considérer la ville non seulement comme un lieu de pouvoir (arènes politiques, forum de l'échange, marché où s'échangent des intérêts) mais aussi comme un système matériel, un méga-système technique formé de réseaux techniques urbains, de grands systèmes techniques, d'ensembles bâtis⁴⁹. Or que nous enseigne l'histoire urbaine ? Même s'ils sont invisibles, même s'ils acquièrent la force de l'évidence tant ils font partie de notre quotidien, ces systèmes techniques façonnent la ville moderne, doublement.

Premièrement, ces réseaux représentent le squelette qui structure l'espace urbain et le rendent lisible ; ils contribuent à tracer des lignes stables ; ils améliorent la ville fonctionnellement. Leur contribution a été essentielle dans la résolution des grands problèmes urbains : hygiène publique avant le XIX^e siècle par les adductions d'eau potable et l'évacuation des déchets, éclairage public, difficultés de circulation avant les métros et les tramways. On peut convoquer les exemples contrastés de Hong Kong et de Singapour⁵⁰ d'un côté et de Canton et de Bangkok⁵¹ de l'autre, comme figures de métropoles plus ou moins organisées à partir des réseaux. Si la ville ingouvernable se traduit fonctionnellement par le chaos des circulations, par le mélange d'activités hétérogènes, alors les réseaux techniques introduisent un ordre.

Deuxièmement, ils participent à l'invention d'institutions qui ont une dimension politique. Ce qui est oublié, en raison d'une lecture trop exclusivement technique, est que leur développement a nécessité la mise au point d'institutions⁵², notion extensive qui recouvre des autorités responsables, des organisations opératrices, des formules

⁴⁹ Mentionnons la distinction descriptive entre réseaux techniques urbains et grands systèmes techniques. Les premiers (réseaux d'eau, d'assainissement, de distribution électrique, de transports urbains, de chauffage urbain) contribuent directement à structurer l'espace urbain. Les seconds (chemins de fer, autoroutes, télécommunication) articulent les territoires entre eux ; avec malgré tout une composante urbaine directe (comme dans les réseaux de distribution électrique).

⁵⁰ Honk Kong et Singapour, deux villes parfaitement planifiées et maîtrisées d'un point de vue fonctionnel car leurs gouvernements maîtrisent le maillon foncier et ont pris sur des acteurs (publics ou privés) qui à des titres divers produisent la ville. L'explication principale se trouve dans ces facteurs là et non dans un régime de gouvernance plus ou moins participative.

⁵¹ Djakarta, avec ses 8 millions d'habitants permanents et jusqu'à 12 millions de jour est l'une de ces métropoles menacées par l'asphyxie faute de réseaux – pollution de l'eau, embouteillages monstres. Dans un article récent J.C. Pomonti rappelle que 6 % de la surface y est consacrée aux voies publiques contre 20 % en moyenne dans les grandes villes européennes, *Le Monde*, 26 août 2002. Et la ville ne prend pas le chemin de la réforme en raison de la corruption qui décourage tous les grands professionnels : Kumagai Gumi pour une autoroute urbaine, Lavalin pour un métro, North West Water pour l'assainissement.

contractuelles, des méthodes de calcul des coûts permettant de justifier des politiques tarifaires. Le développement des systèmes techniques urbains et des grands projets d'urbanisme n'est jamais anodin compte tenu de leur taille, de leurs effets spatiaux, de la complexité de mise en œuvre et du niveau des financements. Pour y parvenir, les acteurs doivent construire des institutions qui incitent les élus, les professionnels et les populations à se mettre d'accord sur des modalités de l'action collective : choix des institutions de pilotage des réseaux (intégrées ou séparées des services municipaux), solutions en termes de financement, mécanismes de contrôle, réflexions en termes de conséquences sur les modes de vie. Si gouverner veut bien dire délibérer des choix de la cité, alors le pilotage des réseaux techniques en représente une modalité.

Autrement dit, les problèmes urbains ont posé des défis pratiques dont la résolution a nécessité la construction d'institutions. Ces dernières aujourd'hui occultées en Europe, par le rôle et la vitalité des institutions directement politiques et par le fait que ces problèmes pratiques sont résolus, n'en n'existent pas moins⁵³. Dans les pays émergents, où le politique demeure en retard, où les problèmes sont intenses ces institutions deviennent structurantes et participent *de facto* au gouvernement des villes, même si leur objet de départ est circonscrit à des missions précises.

Dans ce va-et-vient entre l'Europe et les pays émergents qui organise ce numéro, notre idée a été de travailler sur les mécanismes de la construction des institutions politiques. Notre hypothèse est qu'un parcours a pu être celui de la démocratie politique, conduisant au moins en principe à assujettir les grands choix techniques à des accords des institutions politiques ou administratives. En d'autres parties du monde, ces mêmes apprentissages peuvent se faire par le détour d'institutions de pilotage des réseaux⁵⁴. Ce qui revient à dire qu'il faut sortir des analyses macro-sociales qui agglomèrent trop rapidement l'idée d'une économie post-fordiste, celle de villes globales et ingouvernables, pour se demander comment les villes fonctionnent et sont *de facto* gouvernées car bien ou mal elles tournent.

⁵² Définition large au sens de North et Vogel : institutions + organisations + contrats + méthodes de calculs + accords informels.

⁵³ La démocratie locale était déjà vivace en Angleterre avec l'urbanisation du début du XIX^e siècle ; il n'est pas sans intérêt de noter qu'en France et en Allemagne, la mise en place des grandes lois sur le gouvernement local est concomitante au développement des premiers grands réseaux lourds.

⁵⁴ Par ce détour nous faisons entrer dans cette histoire, les institutions internationales de développement, les conseils (consultants, ingénieristes), les grandes firmes et aussi les ONG. Ces acteurs viennent compléter la trilogie, de l'État, de l'élu local et du fonctionnaire communal.

Tableau : Les plus grandes métropoles dans le monde (chiffres en milliers d'habitants)

Métropoles	Classement	Population de la ville en 2000	Population de la conurbation 2000	Population de la ville en 1900
TOKYO	1	7 769	29 896	1 496
NEW YORK	2	7 459	24 719	3 437
SÉOUL	3	9 831	20 674	150
MEXICO	4	8 591	19 081	419
SAO PAULO	5	10 286	17 396	240
MANILLE	6	1 711	16 740	209
LOS ANGELES	7	3 642	15 807	123
BOMBAY	9	11 536	15 769	822
DJAKARTA	10	9 966	15 086	170
OSAKA	11	2 851	15 039	852
DELHI	12	9 426	13 592	238
CALCUTTA	13	4 630	12 619	1 481
BUENOS-AIRES	14	2 957	12 297	833
SHANGAI	15	9 755	11 960	840
CAIRO	16	7 078	11 633	570
RIO	17	5 625	10 628	692
MOSCOW	18	8 272	10 046	1 096
ISTANBUL	19	8 793	9 981	900
C. RUHR	20	601	9 963	143
PARIS	21	2 122	9 850	2 678
DHAKA	22	9 801	9 801	127
KARACHI	23	9 661	9 661	132
LONDON	24	7 263	9 166	4 505
CHICAGO	25	2 833	9 076	1 699

MADRID	48	2 903	4 669	540
BRUSSELS	51	960	4 424	219
BARCELONE	61	1 501	3 994	533
MANCHESTER	64	429	3 976	540
MILAN	69	1 241	3 822	524
BERLIN	70	3 417	3 755	1 889
ATHENS	79	662	3 227	181
ROTTERDAM	88	581	3 122	372
NAPLES	92	1 032	3 047	610
ROME	99	2 625	2 826	414

Source : Moriconi-Ebrard (F.), *op. cit.*, p.315-320, Base de donnée Geopolis.

