

Trendsetting cities : les modèles à l'heure des politiques urbaines néolibérales

Vincent Béal

Dossier : Actualité des modèles urbanistiques

Les acteurs des politiques urbaines se tournent vers des expériences internationales pour élaborer leurs projets et leurs stratégies, tandis que certaines villes cherchent à s'ériger en modèles. Vincent Béal montre que les logiques de néolibéralisation ne suffisent pas à expliquer la montée en puissance des modèles dans l'action publique urbaine, et qu'il faut également lire ce phénomène au regard des transformations récentes des stratégies des États et des villes.

Début 2012, aux États-Unis, un projet d'un genre nouveau est annoncé. Il s'agit de créer de toutes pièces une ville de 15 km² dépourvue d'habitants, dans laquelle seront expérimentées des innovations technologiques dans le domaine de l'urbanisme, des transports ou de l'environnement. Ce projet, baptisé « CITE » (Center for Innovation, Tests and Evaluation) et situé au Nouveau-Mexique, ne constitue qu'un cas parmi d'autres de « villes laboratoires » telles qu'il s'en développe sous le label d'*ecocity* dans de nombreux pays des Suds (Masdar City à Abou Dhabi, Songdo en Corée du Sud, Tianjin en Chine, etc.). Il est toutefois révélateur d'une nouvelle tendance de l'urbanisme contemporain dans lequel l'expérimentation, la course aux innovations et surtout la production de modèles semblent avoir pris une place sans précédent. Ces modèles s'apparentent à des expériences qui, en vertu de leur réputation d'excellence et d'exemplarité, vont acquérir le statut de « bonnes pratiques » ou d'exemples à suivre, sans que leur bien-fondé ou leur adaptabilité à d'autres contextes que celui de leur élaboration ne soient systématiquement démontrés, voire même débattus. Dans les politiques urbaines, les exemples de ce phénomène sont nombreux et touchent des domaines variés : régénération culturelle (Bilbao, Glasgow), organisation de méga-événements sportifs (Barcelone, Londres), développement durable (Breda, Vancouver), créativité (Seattle, Hambourg), sécurité (New York), etc. Ils montrent à quel point les villes sont aujourd'hui devenues des *showrooms* dans lesquels sont expérimentés des politiques, des pratiques, des technologies, qui peuvent ensuite être consacrées en tant que « modèles » ou « bonnes pratiques » en vue d'être exportées dans d'autres localités.

Ce nouveau rôle des espaces urbains doit sans doute beaucoup à l'émergence d'un contexte néolibéral. Depuis les années 1980, on assiste, en effet, à une vague de néolibéralisation des politiques urbaines qui s'apparente à une restructuration sélective de l'intervention publique prenant la forme d'un renforcement des dynamiques marchandes dans la régulation des espaces urbains (Brenner et Theodore 2002 ; Peck et Tickell 2002). Au-delà de quelques cas extrêmes comme celui de Dubaï (Davis 2007), cette évolution se retrouve à des degrés d'intensité divers dans la plupart des villes. Elle se matérialise par plusieurs dynamiques – dérégulation, entrepreneurialisme, montée du secteur privé, traitement différencié de l'espace urbain – qui seraient à l'origine d'une accélération des échanges et de la diffusion de « modèles » et autres « bonnes pratiques » favorisant la standardisation des politiques urbaines (McCann et Ward 2011). Pourtant, cette lecture reste incomplète. Loin de reposer uniquement sur l'émergence d'une « ville néolibérale », l'accélération de la production et de la diffusion de modèles dans les politiques urbaines doit également beaucoup

à des dynamiques plus proprement politiques. Elle s'explique, en effet, largement par l'évolution des rapports entre différentes échelles de gouvernement et par la restructuration des États (et également de l'Union européenne), des gouvernements locaux et de leurs stratégies respectives.

Les modèles : entre marché et... État

La question de la « ville néolibérale » est aujourd'hui l'une des plus débattues au sein de la littérature internationale (Robinson 2011). Il existe des controverses très animées sur la définition du terme « néolibéralisme » et sur ses apports et limites dans la compréhension des villes contemporaines. De manière générale, les processus de néolibéralisation correspondent à un basculement dans les politiques urbaines, au moment de la transition post-fordiste des années 1970 et 1980. Avec la crise du fordisme, les villes – et notamment les plus grandes d'entre elles – ont été sommées d'entrer dans l'ère de l'entrepreneuralisme urbain et de troquer leur portefeuille de politiques à visée redistributive (versement d'un « salaire social », production de biens et de services collectifs, contrôle de la rente foncière, etc.) contre des politiques urbaines dites de « l'offre » visant à créer les conditions nécessaires à l'attraction des investisseurs, des entreprises et des classes sociales privilégiées (Harvey 1989). Bien souvent, ce sont les États et l'Union européenne qui ont initié ce mouvement en mettant les gouvernements locaux en compétition, les incitant à développer des projets emblématiques et une « vision » pour positionner favorablement leur ville dans la compétition internationale. Si ces projets ont souvent eu pour effet de redynamiser les centres-villes et d'organiser la reconversion/reconquête d'anciens espaces industriels, ils ont également conduit à accentuer une gestion différenciée de l'espace qui caractérise les villes contemporaines (Rousseau 2013). En concentrant les investissements dans quelques zones soigneusement sélectionnées, ces projets ont participé à l'intensification des inégalités socio-spatiales et de la fragmentation des villes. On voit ici toutes les limites du fameux « effet de ruissellement » (*trickle-down effect*) – justification pseudo-scientifique des théories néolibérales – qui conduirait les bénéfices de la croissance à s'écouler quasi-mécaniquement depuis le centre vers les marges, depuis les riches vers les pauvres. Au contraire, dans la plupart des cas, cette gestion différenciée de la ville n'a fait que renforcer la géographie inégale du capital, accentuant les dynamiques de croissance là où elles étaient déjà présentes et marginalisant pour de bon les espaces sur le déclin (Swyngedouw *et al.* 2003 ; Van Hamme et Van Criekingen 2012).

Ce contexte est en partie responsable de la multiplication des modèles et du renforcement de leur influence dans l'action publique urbaine. En effet, la néolibéralisation s'est traduite par la mise en place de projets emblématiques spatialement circonscrits au détriment d'une gestion plus « keynésienne » de la ville, qui visait davantage à étaler les interventions publiques sur l'ensemble de l'espace urbain. Élaborés dans l'objectif de concentrer les investissements publics et privés et de transformer l'image de la ville, ces projets, qui cumulent innovations architecturales et urbanistiques, ont souvent été consacrés par les médias spécialisés et les experts comme des initiatives exemplaires, constituant progressivement un véritable « réservoir » de modèles, fournissant des solutions clés en main. Dans un contexte de décalage croissant entre élus et sociétés urbaines, l'élaboration des politiques et des stratégies urbaines s'opère désormais largement de manière exogène. Pour des élus urbains dont l'inscription dans les réseaux économiques ou de l'expertise transnationale tend à remplacer le travail plus traditionnel d'entretien des liens avec les différents groupes sociaux qui composent la ville, il s'agit bien souvent d'aller chercher à l'extérieur des expériences dont le bien-fondé et l'efficacité ne sont dès lors pas mis en débat. Le détour par Bilbao ou Glasgow s'imposait ainsi aux villes de tradition industrielle désirant investir dans le domaine culturel. Celui par Baltimore constituait, à une époque, le point de passage obligé pour ceux qui souhaitaient régénérer leurs fronts de mer (Levine 1987). Parfois, ces modèles voyagent avec les acteurs économiques eux-mêmes, vendeurs de dispositifs susceptibles d'être reproduits à l'identique dans plusieurs villes comme dans le cas des grandes firmes de services urbains pour la gestion des déchets ou le vélo en libre service. Dans le même temps, la

néolibéralisation des politiques urbaines a également contribué à accélérer les échanges entre villes, en multipliant les espaces et les agents qui dynamisent la circulation des modèles urbains (McCann et Ward 2011). En l'espace de quelques années, un véritable secteur de l'expertise urbaine s'est ainsi développé, impliquant des grands groupes d'audit, des cabinets de conseil, des acteurs de la production urbaine (architectes, promoteurs, etc.), des réseaux comme Eurocities ou l'ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives), etc. Cette « consultocratie » transnationale occupe une place importante dans les politiques urbaines contemporaines. Elle joue – comme dans le cas de l'Atelier projet urbain dirigé par Ariella Masbounji en France – un rôle de prescripteur, notamment à travers la sélection et la promotion de « bonnes pratiques » internationales. Elle est aidée en cela par la multiplication des « sites » depuis lesquels se diffusent les modèles – comme, par exemple, le salon annuel MIPIM (Marché international des professionnels de l'immobilier).

À un autre niveau, il est possible d'analyser la multiplication des modèles de politiques urbaines comme le résultat d'une réorientation de l'action des États et de l'Union européenne à destination des villes (Béal *et al.* 2013). Historiquement, les États ont joué un rôle clé dans les politiques urbaines en fournissant, d'une part, les ressources financières et d'expertise nécessaires à leur mise en œuvre et, d'autre part, les ressources de « sens » indispensables à leur conception. La production d'un tel projet pour les territoires s'est grippée dans les années 1980. Incapable de se maintenir dans leur rôle d'aménageur, les États se sont bien souvent tournés vers la mise en place d'interventions plus « douces », visant à inciter les acteurs locaux à se mobiliser, à se constituer en collectifs, à monter des « projets » (Pinson 2009). Si ces interventions ont longtemps reposé sur des instruments incitatifs peu contraignants, elles semblent avoir pris aujourd'hui un tour plus coercitif (Le Galès 2013). En effet, dans un contexte de montée en puissance des dogmes néo-managériaux et de disette budgétaire, les rapports ville–État se sont recomposés autour d'instruments comme les appels à projets compétitifs, les indicateurs de performance ou le *benchmarking*, qui favorisent la mise en compétition des acteurs locaux (Bruno et Didier 2013). Dans le cas français, si l'État ne dispose plus d'un projet cohérent pour les territoires et d'une vision lui permettant d'énoncer le sens des politiques urbaines, le cadre néo-managérial lui confère un ensemble d'outils efficaces lui permettant de renforcer sa capacité à piloter l'action publique à l'échelle locale (Epstein 2013). Ce renforcement passe souvent par l'incitation à développer des expériences locales novatrices susceptibles d'être certifiées puis diffusées en tant que modèle à suivre. Ainsi, les États et leurs agences sont parvenus à reconstruire leur influence autour de la mise en place d'un système de compétition censé stimuler l'innovation. Ce système a été d'autant mieux accepté localement qu'il s'ancre parfaitement dans le nouveau climat de l'action publique, se caractérisant par une montée des formes de légitimation par les résultats et une croyance dans la démonstration par la preuve (*evidence-based policy-making*).

Une prime au premier entrant : l'usage des modèles par les villes

Si la multiplication des modèles s'explique en grande partie par la restructuration des États qui, dopés aux principes néo-managériaux, ont réussi à renforcer leur emprise sur les villes, les acteurs locaux n'ont pas été totalement passifs dans ce processus (Devisme *et al.* 2006). Certes, de nombreux gouvernements locaux semblent aujourd'hui contraints de suivre les prescriptions nationales et européennes dans des domaines comme la rénovation urbaine ou la lutte contre le changement climatique. Leurs marges de manœuvre apparaissent d'autant plus réduites que les crédits se sont raréfiés. Toutefois, certaines villes, disposant de ressources organisationnelles et financières supérieures à la moyenne, ont également réussi à tirer leur épingle du jeu en s'adaptant à ces nouvelles règles pour se constituer en modèle, en *trendsetters* capables de prescrire le contenu des politiques urbaines conçues aux échelles nationale et européenne. Cette situation se retrouve aujourd'hui dans des villes comme Manchester au Royaume-Uni (Béal 2011).

Pour cette dernière, il faut remonter à la fin des années 1980 pour comprendre la genèse de cette stratégie visant à ériger la ville en modèle. Empêtrées dans des difficultés financières liées à la désindustrialisation et aux coupes budgétaires orchestrées par le gouvernement Thatcher, les élites politiques mancuniennes – pourtant apparentées au mouvement de la *new urban left* britannique – opèrent alors une volte-face dans leur stratégie de redéveloppement urbain. Plutôt que de chercher à retarder le déclin industriel ou de soutenir les initiatives alternatives qui émergent de la société urbaine, elles se lancent avec quelques années d'avance sur leurs homologues britanniques dans une stratégie entrepreneuriale visant à profiter des opportunités – économiques, immobilières, culturelles, etc. – offertes par la transition post-fordiste. Ce changement se concentre dans deux secteurs principaux : les transports (avec notamment l'extension de l'aéroport) et la régénération urbaine. Rapidement, les contacts se renouent avec le secteur privé et des partenariats sont mis en place pour « redresser » la ville. Cette situation est vue d'un œil très favorable par le gouvernement central qui cherche alors à faire de Manchester un exemple à suivre pour l'ensemble des villes travaillistes réticentes à s'engager dans la compétition interurbaine. Ainsi, dans les années 1990, la plupart des projets mancuniens font l'objet d'une promotion poussée, à la fois de la part des élites locales et du gouvernement central et de ses agences qui n'ont de cesse de vanter les mérites de ce modèle de régénération. Les élites locales comprennent très tôt le bénéfice qu'elles peuvent retirer d'une telle situation. En disposant d'un temps d'avance sur ses homologues et en étant régulièrement présentée comme un modèle à suivre, la ville de Manchester commence à exercer une influence décisive sur les politiques urbaines nationales. Son expérience contribue à façonner les cadres nationaux de l'action publique (mise en place des partenariats « City Challenge » ou des *urban regeneration companies*¹), ce qui en retour lui confère un avantage concurrentiel indéniable dans les réponses aux appels à projets compétitifs. Ainsi, de l'aveu de tous, la ville devient dans les années 1990 une *grant coalition* (« coalition de financements ») disposant d'une capacité impressionnante à capter des financements étatiques.

Depuis 2005, cette stratégie visant à être érigée en tant que modèle s'est généralisée. Elle s'est intensifiée en étant intégrée à la stratégie de marketing urbain de Manchester centrée sur le récit mythique d'une ville au centre de toutes les révolutions, construit autour de la célèbre formule de Disraeli : « *What Manchester does today, the world does tomorrow* ». Elle s'est également étendue en se diffusant à d'autres domaines d'action publique comme celui de l'environnement et plus particulièrement du changement climatique. Ainsi, après avoir élaboré une stratégie visant à devenir la « ville la plus verte » d'Angleterre en 2006, les acteurs locaux ont renforcé leur action pour produire une politique de lutte contre le changement climatique ambitieuse, permettant à la ville de devenir l'un des modèles britanniques, si ce n'est européens, en la matière. Comme à la fin des années 1980, le pari des élites locales est de miser sur un domaine « émergent », dans lequel les hiérarchies et les règles du jeu ne sont pas encore stabilisées, et qui est susceptible de conférer aux villes pionnières une prime du premier entrant².

¹ C'est ce que souligne le document produit par le ministère britannique de l'Environnement, des transports et des régions en 2000 en annonçant la mise en place des *urban regeneration companies* (URC), outil central de la première vague de politiques urbaines blairistes : « *[Manchester] had a decade of partnership working and considerable experience of public-private regeneration coalitions. Much of the essence of the URC "model" has derived from Manchester's prior experience in its approach to co-ordinated regeneration and, in particular, its harnessing the shared agreement about priorities for the city centre after the IRA bombing. The city council has shown its readiness to work "as a business" in a way that is wholly consistent with the aims of the URC* » (Department of the Environment, Transport and the Regions 2000, p. 10).

² On retrouve cette idée dans le rapport rendu par le cabinet Deloitte aux acteurs économiques de la conurbation, ainsi que dans le plan stratégique élaboré par la municipalité quelques mois plus tard : « *There is a choice between "going with the flow" and taking strategic decisions to harness assets to position the city region at the forefront of the global environmental industry. The latter is more likely to lead to first-mover advantage, which is likely to confer greater economic benefits* » (Deloitte 2008, p. 10). « *Manchester led the world in driving social progress through innovation. Within the UK, and perhaps beyond, the field is open to take a lead on climate-change action and, where it makes sense to do so, to pre-empt and influence rather than follow the path of national legislation and policy and market changes* » (Manchester City Council 2009, p. 4).

Conclusion

L'exemple de Manchester souligne le rôle des transformations des États et de leurs stratégies dans la multiplication des modèles urbains. Dans un contexte caractérisé par une crise des finances publiques et une montée du *new public management*, les États ont désormais largement recours aux modèles pour stimuler la compétition interurbaine par l'innovation et construire le contenu de leurs interventions. Si la plupart des villes sont contraintes de suivre le rythme, certaines d'entre elles, disposant de ressources supérieures à la moyenne, sont toutefois en mesure de s'adapter à ce nouveau contexte et d'en tirer profit. Sur ce point, l'exemple de Manchester peut paraître extrême. Après tout, le Royaume-Uni est aujourd'hui célèbre pour le culte qu'il voue aux instruments néo-managériaux et à leurs logiques de contrôle et de performance. Parallèlement, les acteurs mancuniens sont réputés pour la stabilité de leur coalition urbaine et pour le stock de ressources organisationnelles qu'ils ont su patiemment constituer. Pourtant, les dynamiques que cet exemple révèle sont beaucoup plus générales et sont visibles dans d'autres contextes politiques et économiques, que ce soit au Canada, en Suède ou encore en France, où la stratégie de Nantes dans le domaine de la lutte contre le changement climatique n'est pas très éloignée de celle de Manchester (à la différence qu'elle cible davantage l'échelle européenne que nationale).

D'un point de vue plus normatif, la montée en puissance des modèles dans les politiques urbaines et cette capacité renouvelée du centre à imposer ses priorités suscitent de fortes interrogations quant aux rationalités à l'œuvre dans les politiques d'aménagement. Elles laissent entrevoir des États centraux préférant promouvoir – par la concurrence – l'excellence (ou plutôt ce qui est considéré comme telle) dans les plus grandes métropoles, plutôt qu'outiller l'ensemble des villes, favorisant ainsi les logiques de différenciation et le renforcement des inégalités entre les territoires.

Bibliographie

- Béal, Vincent. 2011. *Les Politiques du développement durable. Gouverner l'environnement dans les villes françaises et britanniques (1970-2010)*, thèse de doctorat en science politique, université de Saint-Étienne/université de Lyon.
- Béal, Vincent, Epstein, Renaud et Pinson, Gilles. 2013. « Policy mobilities and power: insights from the French case », International Sociological Association (ISA) – Research Committee 21 Conference, Berlin, 29-31 août. Consulté le 28 juin 2014, URL : www.rc21.org/conferences/berlin2013/prog-21.php.
- Brenner, Neil et Theodore, Nik (dir.). 2002. *Spaces of Neoliberalism. Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Oxford : Blackwell.
- Bruno, Isabelle et Didier, Emmanuel. 2013. *Benchmarking. L'État sous pression statistique*, Paris : La Découverte.
- Davis, Mike. 2007. *Le Stade Dubaï du capitalisme*, Paris : Les Prairies Ordinaires.
- Devisme, Laurent, Dumont, Marc et Roy, Élise. 2006, « Le jeu des “bonnes pratiques” dans les opérations urbaines : entre normes et fabrique locale », *Espaces et Sociétés*, n° 131, p. 15-31.
- Epstein, Renaud. 2013. *La Rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'État*, Paris : Presses de Sciences Po.
- Harvey, David. 1989. « From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism », *Geografiska Annaler B*, vol. 71, n° 1, p. 3-17.
- Le Galès, Patrick. 2013. « La gouvernance territoriale après la crise », in Pasquier, Romain, Simoulin, Vincent et Weisbein Julien (dir.), *La Gouvernance territoriale : pratiques, discours et théories*, Paris : LGDJ, p. 289-300.
- Levine, Marc. 1987. « Downtown redevelopment as an urban growth strategy: a critical appraisal of the Baltimore renaissance », *Journal of Urban Affairs*, vol. 9, n° 2, p. 103-123.

- McCann, Eugene et Ward, Kevin (dir.). 2011. *Mobile Urbanism: City Policymaking in the Global Age*, Minneapolis : University of Minnesota Press.
- Peck, Jamie et Tickell, Adam. 2002. « Neoliberalizing space », *Antipode*, vol. 34, p. 380-404.
- Pinson, Gilles. 2009. *Gouverner la ville par projets. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris : Presses de Sciences Po.
- Robinson, Jennifer. 2011. « The travels of urban neoliberalism: taking stock of the internationalization of urban theory », *Urban Geography*, vol. 32, n° 8, p. 1087-1109.
- Rousseau, Max. 2013. « Villes post-industrielles : pour une nouvelle approche », *Métropolitiques*, 18 septembre. URL : www.metropolitiques.eu/Villes-post-industrielles-pour-une.html.
- Swyngedouw, Erik, Moulaert, Frank et Rodriguez, Arantxa (dir.). 2003. *The Globalized City: Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*, Oxford : Oxford University Press.
- Van Hamme, Gilles et Van Criekingen, Mathieu. 2012. « Compétitivité économique et question sociale : les illusions des politiques de développement à Bruxelles », *Métropoles*, n° 11. Consulté le 28 juin 2014, URL : <http://metropoles.revues.org/4550>.

Vincent Béal est maître de conférences en sociologie à l'université de Strasbourg et chercheur au laboratoire SAGE (UMR 7363). Après avoir réalisé une thèse en science politique (université de Saint-Étienne/université de Lyon) consacrée aux politiques urbaines d'environnement et de développement durable en France et au Royaume-Uni, il a enseigné en tant que *lecturer* au King's College de Londres, ainsi qu'à Sciences Po Paris. Il est l'auteur de plusieurs articles sur les politiques urbaines et la gouvernance des villes parus dans des revues comme *Sociologie du travail*, *Espaces et Sociétés* ou encore l'*International Journal of Urban and Regional Research*, et d'un ouvrage collectif intitulé *Le Développement durable changera-t-il la ville ?* (Publications de l'université de Saint-Étienne, 2011, co-écrit avec Gilles Pinson et Mario Gauthier).

Pour citer cet article :

Vincent Béal, « *Trendsetting cities* : les modèles à l'heure des politiques urbaines néolibérales », *Métropolitiques*, 30 juin 2014. URL : www.metropolitiques.eu/Trendsetting-cities-les-modeles-a.html.