

# Faut-il vraiment défragmenter les métropoles?

Une controverse politique en quête de spatialité

Thomas Favre-Bulle\*<sup>1</sup>

<sup>1</sup>EPFL ENAC IA ALICE, École Polytechnique Fédérale de Lausanne

7 mars 2014

Depuis les années 1950, l'Europe et l'Amérique du Nord ont connu une dynamique urbaine comparable : la métropolisation. Avant la Seconde Guerre Mondiale, la frontière était nette entre un monde rural, majoritaire, et un monde urbain, minoritaire, constitué de grandes villes industrielles (Oliver, 2001, p.35). Ce tableau a été largement perturbé par l'extension de la mobilité (Dessemontet et al., 2010) et, en Amérique du Nord, par la multiplication des institutions locales (Burns, 1994), qui ont créé de larges zones urbaines ne gravitant plus uniquement autour d'un centre urbain unique.

Les métropoles sont des réalités sociales et spatiales mesurées par la mobilité. Une étendue spatiale fait métropole lorsqu'elle abrite en son sein l'essentiel de la mobilité quotidienne des individus qui y résident. Pour la plupart des agences statistiques d'Europe et d'Amérique du Nord, c'est un seuil de pendularité entre communes qui les définit. Ce seuil varie, et il est souvent ajouté à un critère de centralité urbaine, mais le mode de calcul est comparable. Une aire métropolitaine existe parce que ses habitants utilisent un espace cohérent pour leurs déplacements domicile-travail. C'est une approximation, car ces déplacements ne constituent qu'une part décroissante de la mobilité réalisée des individus. La mobilité de loisir, notamment, prend une importance relative grandissante. Le marché spatial de l'emploi est le thermomètre des métropoles (Duranton, 2013). On peut néanmoins

conjecturer que cette approximation permet de saisir avec une marge d'erreur acceptable la réalité spatiale métropolitaine.

Aucune réalité institutionnelle ne correspond cependant à la réalité spatiale métropolitaine. L'espace métropolitain est institutionnellement fragmenté (Kubler (2005), Oliver (2001)). L'espace vécu des mobilités ne correspond pas à une réalité institutionnelle et politique unique. Il n'y a pas de gouvernement métropolitain. En Europe, des gouvernements d'agglomération ont été créés dans certains pays, comme la France, mais ne couvrent que les coeurs métropolitains et ne disposent que de compétences spéciales et limitées. Aux Etats-Unis, quelques rares gouvernements métropolitains ont été créés mais la plupart des tentatives ont échouées. Comme en Suisse, ces efforts portent avant tout aux Etats-Unis sur la coordination de gouvernements locaux préexistants.

Cette fragmentation varie et l'on reconnaît dans cette variation des *patterns* géographiques plus ou moins marqués. Au Etats-Unis, par exemple, les métropoles des grands lacs ou du sud sont significativement moins fragmentées que celles du nord-est.

La fragmentation institutionnelle est-elle un problème? Ce hiatus entre réalité sociale et réalité institutionnelle a donné lieu à une controverse en sciences politiques, encore active aujourd'hui. Rapportée par Kubler (2005, p.27) et Blat-

---

\*thomas.favre-bulle@epfl.ch

ter (2007, p.329), elle oppose les “réformateurs métropolitains”, les partisans du choix rationnel et les “nouveaux régionalistes”. Les “réformateurs métropolitains” cherchent à refermer cette lacune entre les deux réalités, créant des gouvernements métropolitains qui disposeraient du monopole des politiques urbaines, selon une conception weberienne (Weber, 1921) qui implique la confiance dans l’institution et sa bureaucratie. Par contraste, suivant le modèle de Tiebout (1956) qui inspire les partisans du choix rationnel, ou choix public, la fragmentation crée une concurrence productive entre les institutions, pour attirer des individus mobiles et les ressources fiscales qu’ils génèrent. C’est une approche fédéraliste qui est partiellement descriptive de la situation suisse ou américaine. Jusqu’à la dernière décennie, la controverse s’est déroulée entre ces deux écoles (Lowery, 1999, p.29–30), que Ostrom (1972) a identifié comme les “deux traditions de la réforme métropolitaine”. Plus récent, le “nouveau régionalisme” (Friskens and Norris, 2001) se veut pragmatique et se focalise sur la coopération entre gouvernements locaux existants, ainsi que sur les réseaux rassemblants acteurs publics et privés.

Que peut dire la géographie de cette controverse? Les sciences politiques ont largement laissé de côté la spatialité de la réalité métropolitaine. Cette mise à l’écart de l’espace est une approximation, mais cette approximation fausse considérablement les raisonnements et les modèles proposés. Les modèles proposés par la théorie du choix rationnel ou le réforme métropolitaine reposent sur le postulat d’un espace univoque. Le choix rationnel y ajoute le postulat d’homogénéité. La géographie peut déconstruire ces postulats et contribuer à renouveler le débat sur cette question dans les sciences politiques. Que ces postulats ne soutiennent pas un examen géographique rigoureux n’est cependant pas suffisant. Il faut encore qu’ils soient une condition nécessaire de validité de ces modèles. Si l’espace importe, et que la spatialité des modèles au cœur de la controverse ne tient pas, alors la géographie se trouve en position de renouveler cette controverse.

**L’espace n’est pas homogène.** C’est le postulat spatial spécifique du choix rationnel. Pour que la concurrence fonctionne entre gouvernements lo-

caux, il est nécessaire que le choix de localisation des individus repose essentiellement sur leur action, et non sur leurs qualités spatiales. Pour les théories du choix rationnel, les individus ont des préférences en matière de service public (des préférences dont la formation ou l’évolution n’est pas explicitée) et se localisent là où ils trouvent le meilleur compromis entre la satisfaction de ces préférences et le coût fiscal qu’ils doivent supporter pour les satisfaire. Or, l’espace n’est pas homogène. Il ne s’agit pas d’espace physique, mais d’espace social. Les dimensions spatiales qui importent pour la société et celles sur lesquelles les individus peuvent s’appuyer pour faire des choix ne sont pas distribuées de manière homogènes. Pour les espaces réticulaires, l’idée même d’une distribution homogène n’a pas de sens. La superposition d’espaces aux propriétés différentes mais pas forcément convergentes crée de profondes inégalités. Les notions de centralité et d’accessibilité l’illustrent.

Ces espaces sont constitués par des processus sociaux agissant dans le temps. Cette historicité de l’espace pose un problème pour modéliser l’espace comme marché car il crée une dépendance au chemin déjà parcouru. Il augmente les coûts d’entrée dans le marché. Le choix rationnel repose sur une conception intégralement véhiculaire de l’espace, c’est à dire échangeable sur un marché. Si depuis le 18ème siècle les Etats-Unis et l’Europe ont progressé dans cette conception véhiculaire de l’espace, le mouvement n’est pas et ne peut pas être achevé. L’espace n’est jamais entièrement fongible et liquide.

**L’espace n’est pas univoque.** C’est le postulat commun des deux premiers modèles métropolitains. De multiples espaces peuvent cohabiter sur la même étendue sans avoir ni la même nature (réticulaire ou aire) ni les mêmes frontières. Pour des raisons différentes, choix public et régionalisme réduisent l’espace à l’univoque. Pour le choix public, il s’agit d’une condition nécessaire de la véhicularité. Un espace pris dans un entrelacement d’autres espaces n’est plus échangeable. Dès lors il faut postuler que toutes les dimensions spatiales pertinentes sont encloses dans les frontières de l’institution. Pour les “réformateurs métropolitains”, c’est la capacité de

l'action publique qui est déterminante. L'espace d'une métropole n'est pas homogène, et c'est pour agir efficacement sur cet ensemble hétérogène que l'espace de l'institution doit correspondre terme à terme à l'espace de la métropole. Dans les deux cas, à une échelle différent, municipalité ou métropole, il s'agit d'englober toutes les dimensions spatiales pertinentes dans un seul espace, celui des frontières de l'institution.

La relation du nouveau régionalisme à l'espace est plus problématique parce qu'elle est agnostique. Il ne se préoccupe pas d'espace, mais des réseaux d'acteurs qui peuvent avoir une dimension spatiale forte et nécessaire, mais sans qu'elle soit formulée explicitement. Derrière chaque acteur, il y a une capacité d'action qui est nécessairement spatiale. Mais cette spatialité n'est pas explicitée, ni théorisée. La capacité collective de ces réseaux d'acteurs est pourtant inséparable de leurs interspatialités (Levy, 2013), c'est-à-dire de la manière dont leurs espaces de référence (il peut y en avoir plusieurs par acteur) interagissent entre eux. La relation d'acteur à acteur est la seule dimension explicite du nouveau régionalisme, mais il ne peut avoir prise sur l'espace métropolitain que si il rend également explicite la relation d'espace à espace.

Les trois principaux courants qui occupent le débat sur la forme institutionnelle de la réalité spatiale métropolitaine ont un rapport problématique à l'espace, soit qu'ils se reposent sur des postulats abusifs, soit qu'ils laissent de côté la dimension spatiale. La géographie peut, par un examen rigoureux de cette dimension spatiale, contribuer à renouveler ce débat. L'espace est une dimension nécessaire, mais pas suffisante, de cette controverse, et il est donc important de créer des connexions entre sciences politiques et géographie. Les unes ne peuvent, nous l'avons vu, ne se préoccuper que d'institutions politiques sans un examen rigoureux de leur espace. L'autre ne peut se reposer sur le seul espace sans approfondir sa production et son histoire sociale et politique.

## Références

- Blatter, J. (2007). *Governance - theoretische Formen und historische Transformationen : politische Steuerung und Integration in Metropolregionen der USA (1850-2000)*. Nomos, Baden-Baden.
- Burns, N. (1994). *The Formation of American Local Governments : Private Values in Public Institutions*. Oxford University Press, USA.
- Dessemontet, P., Kaufmann, V., and Jemelin, C. (2010). Switzerland as a single metropolitan area? a study of its commuting network. *Urban Studies*, 47(13) :2785–2802.
- Durantou, G. (2013). Delineating metropolitan areas : Measuring spatial labour market networks through commuting patterns. *Processed, Wharton School, University of Pennsylvania*.
- Friskén, F. and Norris, D. F. (2001). Regionalism reconsidered. *Journal of Urban Affairs*, 23(5) :467–478.
- Kubler, D. (2005). *La métropole et le citoyen : les agglomérations urbaines en Suisse vues par leurs habitants*. Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne.
- Levy, J. (2013). Interspatialité. In Levy, J. and Lus-sault, M., editors, *Dictionnaire de la géographie*, pages 569–570. Belin, Paris.
- Lowery, D. (1999). Answering the public choice challenge : A neoprogressive research agenda. *Governance*, 12(1) :29–55.
- Oliver, J. E. (2001). *Democracy in suburbia*. Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Ostrom, E. (1972). Metropolitan reform : Propositions derived from two traditions. *Social Science Quarterly*, 53(3) :474–493.
- Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures. *The journal of political economy*, 64(5) :416–424.
- Weber, M. (1921). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Mohr, Tübingen.