



Métropolisation et gouvernance urbaine : les dynamiques territoriales du nouveau régionalisme dans les agglomérations de Los Angeles et San Francisco

Pierre Lefevre

► **To cite this version:**

Pierre Lefevre. Métropolisation et gouvernance urbaine : les dynamiques territoriales du nouveau régionalisme dans les agglomérations de Los Angeles et San Francisco. Géographie. Université Toulouse le Mirail - Toulouse II, 2009. Français. <tel-00451633>

HAL Id: tel-00451633

<https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00451633>

Submitted on 29 Jan 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



THESE

En vue de l'obtention du

DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE TOULOUSE

Délivré par *l'Université de Toulouse II Le Mirail*
Discipline ou spécialité : *Géographie et Aménagement*

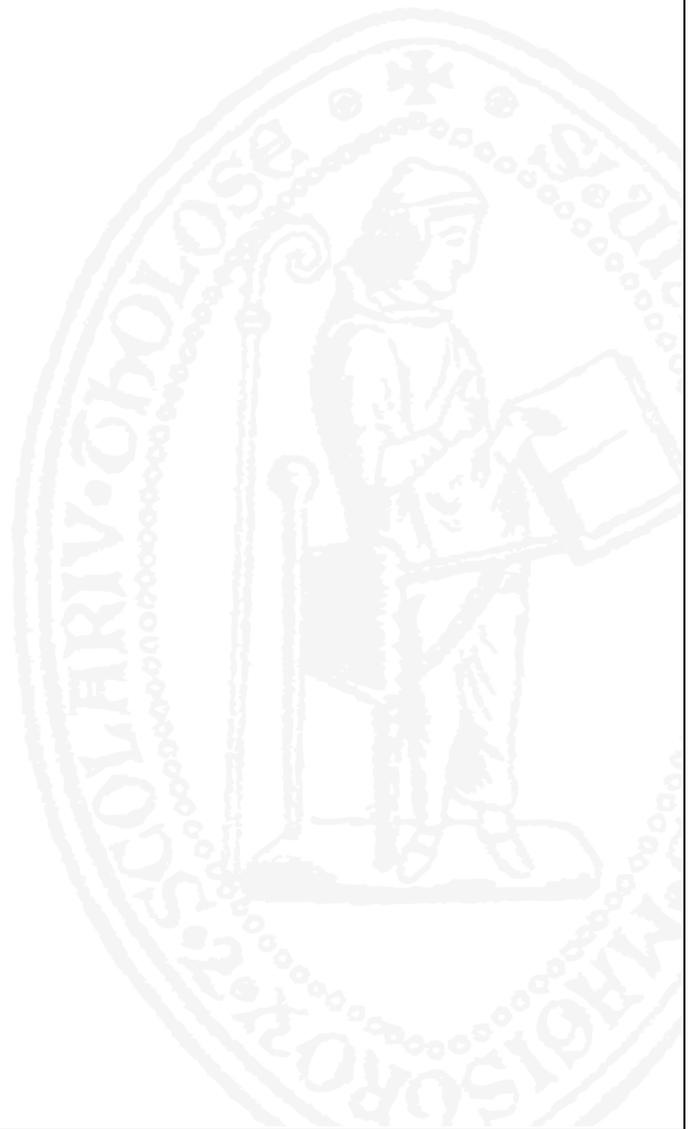
Présentée et soutenue par *Pierre LEFÈVRE*
Le *25 novembre 2009*

Titre : *Métropolisation et gouvernance urbaine : les dynamiques territoriales du nouveau régionalisme dans les agglomérations de Los Angeles et San Francisco*

JURY

Sylvie DAVIET (Professeur, Université de Provence)
Emmanuel EVENO (Professeur, Université Toulouse le Mirail)
Marie-Christine JAILLET (Directrice de recherche, CNRS)
Frédéric LERICHE (Maître de conférence, Université Toulouse le Mirail)
Jérôme MONNET (Professeur, Université de Vincennes, Institut Français d'Urbanisme)
Richard WALKER (Professor, University of California, Berkeley)

Ecole doctorale : *TESC*
Unité de recherche : *LISST-Cieu*
Directeur(s) de Thèse : *Emmanuel EVENO et Frédéric LERICHE*
Rapporteurs : *Sylvie DAVIER et Jérôme MONNET*



REMERCIEMENTS

Je tiens d'abord à remercier Frédéric Leriche et Emmanuel Eveno pour le soutien et l'intérêt qu'ils ont portés à ce travail de recherche. Je remercie également Allen J. Scott et Richard A. Walker d'avoir rendu possible mes séjours de recherches à UCLA et UC Berkeley, ainsi que Edward W. Soja et Judith E. Innes de m'avoir permis d'assister aux séminaires qu'ils animaient.

Mes remerciements s'adressent également aux collègues et aux responsables du LISST-Cieu (ex-Cirus-Cieu et ex-Cieu tout-court inclus). J'exprime enfin une profonde reconnaissance à mes proches pour leur patience, leurs conseils et leurs encouragements tout au long de ces années.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

PREMIÈRE PARTIE - GOUVERNER LA VILLE, GOUVERNER LES METROPOLES

- . CHAPITRE 1 - MÉTROPOLISATION ET GOUVERNANCE MÉTROPOLITAINE
- . CHAPITRE 2 - LE POUVOIR URBAIN/MÉTROPOLITAIN DANS LES APPROCHES FRANÇAISES ET AMÉRICAINES
- . CHAPITRE 3 - LE RÉFÉRENTIEL RÉGIONALISTE FACE AUX LOGIQUES DE CONSTRUCTION DES TERRITOIRES

DEUXIÈME PARTIE - LA GOUVERNANCE REGIONALE EN CALIFORNIE DU SUD ET DANS LA BAIE DE SAN FRANCISCO

- . CHAPITRE 4 - ÉLÉMENTS DE MÉTHODOLOGIE : APPRÉHENDER LES DYNAMIQUES DU NOUVEAU RÉGIONALISME EN CALIFORNIE
- . CHAPITRE 5 - LEADERSHIP REGIONAL ET ÉVOLUTION DU POUVOIR URBAIN EN CALIFORNIE DU SUD ET DANS LA BAIE DE SAN FRANCISCO
- . CHAPITRE 6 - GOUVERNANCE RÉGIONALE ET RENOUVEAU RÉGIONALISTE EN CALIFORNIE

TROISIÈME PARTIE - RÉGIONALISME CLASSIQUE ET RENOUVEAU RÉGIONALISTE : LOGIQUES, FORMES ET ENJEUX DES ORGANISATIONS RÉGIONALES EN CALIFORNIE DU SUD ET DANS LA BAIE DE SAN FRANCISCO

- . CHAPITRE 7 - LES COLLABORATIVE REGIONAL INITIATIVES (CRI)
- . CHAPITRE 8 - LES CONSEILS RÉGIONAUX ET LES INITIATIVES HYBRIDES
- . CHAPITRE 9 - ENSEIGNEMENTS SUR LE RENOUVEAU DU RÉGIONALISME CALIFORNIEN : ACTEURS, TERRITOIRES ET DISCOURS

CONCLUSION

INTRODUCTION

À l'heure où l'on s'interroge sur l'avenir institutionnel du grand Paris et où l'on observe l'adoption massive du régime intercommunal sur l'ensemble du territoire français, la question de la gouvernance des grandes agglomérations s'impose comme un enjeu de société majeur. Cette question est par ailleurs loin d'être une préoccupation franco-française, et pour cause. Dans un contexte mondial marqué par un processus de métropolisation, les villes connaissent des mutations profondes – spatiales, sociales, économiques – qui remettent en cause le contrôle qu'exercent les sociétés sur leur environnement urbain. M. Bassand liste trois types de dynamiques caractérisant la métropolisation¹. La première est l'émergence d'agglomérations urbaines millionnaires concentrant la production de richesse. La seconde, directement liée, est la construction progressive, à l'échelle mondiale, d'une armature de métropoles à l'intérieur de laquelle ces nouveaux pôles urbains tendent à entretenir des relations entre eux plutôt qu'avec leurs arrière-pays. La troisième concerne l'évolution de la structure interne de ces nouvelles agglomérations ; à mesure que se renforce la métropolisation, celles-ci deviennent des ensembles urbanisés de plus en plus vastes, hétérogènes, et discontinus du fait de l'étalement urbain.

Les Nations Unies estiment que depuis l'année 2008, plus de la moitié de la population mondiale est urbaine et que la grande majorité de ces nouveaux urbains se concentrent dans de grandes agglomérations millionnaires². Si les grandes agglomérations urbaines attirent ainsi les populations autour du globe, c'est qu'elles sont devenues les lieux centraux de production de richesse. En effet, au lieu de contribuer au déclin des villes, les évolutions des moyens de transports et des télécommunications ont fait d'elles des commutateurs urbains, des lieux de transactions, d'échanges, de rencontres, c'est-à-dire d'interactions variées

¹ BASSAND M. (1997), *Métropolisation et inégalités sociales*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.

² UNFPA (2008), *State of World Population 2008*, New York, United Nations Population Fund.

intrinsèquement liées à l'urbain³. Les métropoles concentrent des avantages comparatifs non négligeables pour les entreprises qui s'y installent et s'y développent. Les entreprises y bénéficient par exemple de l'effervescence créatrice et y développent des logiques assurantielles⁴, voyant dans les marchés, les réservoirs de main d'œuvre et surtout la présence d'entreprises similaires à l'intérieur des métropoles, une façon de sécuriser leurs investissements. L'ensemble de ces mécanismes pousse les géographes à décrire l'émergence d'un monde de ville-régions globales⁵, et met en évidence l'interdépendance entre la mondialisation de l'économie, la crise du système fordiste et la métropolisation.

L'organisation interne des agglomérations a elle aussi évolué. D'une part, le phénomène de périurbanisation s'est accéléré et ne touche plus seulement des pays dits riches. Une portion croissante de citoyens est ainsi amenée à vivre de plus en plus loin de son lieu de travail, ce qui élargit d'autant les espaces urbanisés. D'autre part, la nature de la périurbanisation évolue de telle sorte qu'on assiste à une remise en cause du modèle centre / périphérie, au profit de régions urbaines polycentriques. L'étalement tend en effet à noyer des ensembles urbains, auparavant distincts, dans de larges conurbations tandis que les banlieues acquièrent de plus en plus de fonctions qui étaient propres à la ville centre, surtout en matière d'emploi, au point qu'elles deviennent parfois des « *edge cities*⁶ ». La périphérie proche des centres historiques attire des centres commerciaux dont la zone de chalandise recoupe désormais celle des zones commerciales du centre ville. Les zones d'activités et de concentration industrielle se développent dans les villes de première couronne autour des grands axes autoroutiers et à proximité des zones portuaires et aéroportuaires. Cette évolution s'est accompagnée d'une transformation de la géographie sociale des agglomérations. Les espaces centraux sont réinvestis par les classes aisées et l'inflation immobilière repousse les populations plus modestes vers les périphéries, donnant lieu à une gentrification des centres historiques que les autorités tendent à favoriser, parce qu'elles y voient un moyen de redynamiser des quartiers jugés jusque-là répulsifs⁷. Dans la banlieue périurbaine, l'automobilité et les formes urbaines de l'étalement transforment les modalités d'interaction et de socialisation et modifient la définition et l'usage des espaces publics⁸. Aux Etats-Unis, la ville centre n'a plus le monopole des quartiers d'habitat social ou ethniquement marqués. La

³ CLAVAL P. (1982), *La logique des villes*, Paris, Litec.

⁴ VELTZ P. (1996), *Mondialisation, villes et territoires : l'économie d'archipel*, Paris, PUF.

⁵ SCOTT A. (éd.) (2001), *Global City-Regions, Trends, Theory, Policy*, New York, Oxford University Press ; SEGBERS K. (ed.) (2007), *The Making of Global City Regions*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

⁶ GARREAU J. (1992), *Edge City: Life on the New Frontier*, New York, Anchor Books.

⁷ SMITH N. (1996), *The New Urban Frontier : Gentrification and the Revanchist City*, New York, Routledge.

⁸ SABATIER B. (2006), La publicisation des espaces de consommation privés. Les complexes commerciaux récréatifs en France et au Mexique, Thèse de Géographie et Aménagement, Université de Toulouse 2-Le Mirail.

périphérie se décline elle aussi entre les *inner-suburbs* et les *outer-suburbs*, les premiers étant réinvestis par les minorités ethniques de classe moyenne, alors que les seconds, qui constituent les zones les plus dynamiques et les plus récentes, continuent d'accueillir une population en majorité blanche et aisée.

Métropolisation et gouvernance urbaine en Californie

Étant donné les implications très diverses de ces évolutions sur ce qu'il convient d'appeler la gouvernance urbaine, les réflexions théoriques et les travaux plus empiriques menés sur cette question adoptent des approches variées représentant différents courants disciplinaires. Cela n'a fait qu'accentuer le caractère polysémique de la notion de gouvernance. Son introduction dans le débat universitaire français traduit une remise en cause des principes et des modalités de traitement des problèmes publics qui impose aux sciences sociales d'adopter une grille de lecture nouvelle pour comprendre la production de l'action publique. Cette notion est aujourd'hui victime de son succès et de l'utilisation excessive qui en a été faite. S'il est courant de parler du débat sur la gouvernance ou de questions de gouvernance, il semble en revanche désormais impossible de défendre une définition précise et exclusive de cette "notion-valise". En France, il semble que le débat sur la gouvernance soit dominé par une approche verticale qui intègre la gouvernance urbaine à une réflexion plus large sur la réorganisation de l'État français. Néanmoins, plusieurs éléments laissent penser qu'il ne faut pas négliger l'intérêt de l'analyse géographique et sa dimension horizontale, étant donnée l'importance du facteur spatial dans les transformations de la gestion de l'urbain.

Le constat le plus évident est celui du décalage entre l'espace concerné par les mobilités et interactions quotidiennes inhérentes au fonctionnement de la métropole et les différents périmètres administratifs qui la "recouvrent". Le changement d'échelle des questions de mobilité, de mixité sociale ou de dégradation de l'environnement, par exemple, appelle la construction de modalités d'action politique adaptées. Cependant, la morphologie changeante des espaces urbains soumis à la métropolisation n'a pas seulement une incidence sur la nature des problèmes que l'on tente d'y résoudre ; elle transforme aussi les conditions politiques du traitement de ces problèmes. Lorsque l'espace urbain s'étale et que l'accès à certains espaces convoités devient un critère d'ascension sociale ou la condition de la prospérité économique, le maillage municipal cristallise les tensions sociales et la concurrence économique à l'intérieur de l'agglomération. D'une part, l'échelon municipal concentre une

compétence généralement assez importante en matière d'aménagement, qui représente un outil de maintien de l'homogénéité sociale désirée ou de promotion du développement économique. D'autre part, même si là encore l'incidence de ce facteur est indexée sur les législations nationales, l'échelon municipal constitue un premier niveau de prélèvement et de répartition des richesses. Il nous paraît donc impensable d'étudier la gouvernance urbaine dans un contexte de métropolisation sans adopter une approche géographique qui prenne en compte les logiques territoriales.

Notre travail porte sur les régions de Los Angeles et San Francisco, qui sont les deux principales agglomérations de Californie. Il s'agit, à de nombreux égards, de terrains emblématiques des travaux de géographie urbaine des dernières décennies. Des lieux comme la Silicon Valley ou Hollywood sont par exemple symboliques des travaux sur les mécanismes d'innovation et de spécialisation qui génèrent des économies d'agglomération et contribuent ainsi à la concentration des activités économiques au sein des régions urbaines. De même, lorsqu'on évoque l'étalement urbain, l'automobilité ou de nouvelles formes urbaines comme les *gated communities*, Los Angeles et la Californie du Sud sont devenues des modèles incontournables, au point que certains auteurs en viennent à critiquer la *Losangelization*⁹ du débat sur l'urbanisation. Cela s'explique en partie du fait de la portée des travaux de l'école de géographie californienne, aussi qualifiée d'école de Los Angeles, dans les sciences sociales. Ces travaux, qui posent la question de l'émergence d'un nouveau paradigme urbain, ont eut un tel succès que'ils ont par la suite été évoqués de façon quasi-prophétique ou au contraire violemment critiqués. L'expansion des industries à caractère culturel, sur lesquelles repose désormais une large part de la croissance économique de l'agglomération, participe également à la construction de cette aura médiatique si particulière¹⁰. Ainsi, la multiplication des références aux métropoles californiennes a fait en de ces agglomérations des sortes de "faux-amis" des sciences sociales, c'est-à-dire des terrains à propos desquels circulent de nombreux clichés et *a priori* et qui semblent familiers à de nombreux chercheurs.

⁹ La *Losangelization*, ainsi que l'expression de *californization*, sont des néologismes qui attribuent, souvent de façon exagérée, les vertus mais surtout les vices des modalités d'urbanisation étalée à l'agglomération de Californie du Sud ; BOQUET Y. (2004), «Do not Californize Oregon ! La Losangelization : perception et réalités d'un mode californien d'étalement urbain aux Etats-Unis», in FOUCRIER A. et COPPOLANI A. (dir.), *la Californie : laboratoire ou périphérie*, Paris, L'Harmattan, pp. 69-79.

¹⁰ LERICHE F. et MONNET J. (2001), «Los Angeles, l'industrialisation de l'image et de la culture», in JALABERT G. (dir), *Portraits de grandes villes*, Toulouse, PUM, pp. 51-72. ; LERICHE F. et SCOTT A. (2008), «Hollywood, un siècle d'industrie cinématographique», in LERICHE F. et al. (Eds.), *L'économie culturelle et ses territoires*, Toulouse, PUM, Toulouse, pp. 29-41.

Alors que la littérature californienne abonde en travaux portant sur le processus économique contribuant à l'émergence des ville-régions globales, et en travaux sur les dynamiques sociales ou ethniques observables au sein de ces agglomérations, il existe en revanche assez peu de travaux sur la construction politique des régions métropolitaines de Californie. Les ouvrages qui abordent cette question font généralement un constat pessimiste sur le manque de pouvoir des organisations existantes et sur l'impossibilité quasi structurelle d'en voir émerger de nouvelles. La fragmentation de la gouvernance urbaine est en permanence pointée du doigt comme le facteur principal de toute une série de problèmes, sans que l'on s'interroge sur de potentielles recompositions territoriales en cours. Malgré le pessimisme académique ambiant, nous partons de l'hypothèse que les profondes transformations des agglomérations californiennes suscitent une recomposition des périmètres et des échelons à partir desquels l'action publique se construit. L'intérêt que nous portons à cette question se démarque quelque peu des travaux des géographes étasuniens. Il faut sans doute y voir l'héritage d'une culture académique française qui relie la géographie urbaine à l'aménagement et nous conduit ainsi à porter le regard vers les pouvoirs et les politiques publiques au lieu de les considérer à la marge. Cette démarche de recherche internationale, qui peut paraître surprenante au premier abord, s'inscrit de fait dans une tradition de regards croisés entre la France et l'Amérique du Nord¹¹. Par conséquent, le cadre théorique développé ici s'appuie presque essentiellement sur une littérature franco-américaine.

Le référentiel régionaliste à l'épreuve des dynamiques territoriales

Aux États-Unis, la réflexion concernant l'adéquation entre les territoires fonctionnels et les territoires institutionnels des métropoles se confond avec l'évolution de la pensée régionaliste. Il faut d'abord préciser que le régionalisme américain ne correspond pas à l'acception française du terme. Le régionalisme évoqué ici n'est pas un mouvement revendiquant une autonomie ou mettant en avant les particularismes identitaires et culturels d'un espace géographique donné. Par ailleurs, la région n'est pas un échelon de l'architecture politico-administrative aux États-Unis et elle n'a donc pas de périmètre clairement défini, ni d'élus. Le régionalisme est un mouvement de pensée qui a évolué en parallèle de différentes sciences sociales – la sociologie, les sciences politiques, l'économie et surtout la géographie –,

¹¹ Certains travaux sont des ouvrages de référence de cette tradition : TOCQUEVILLE (de) A. (1835), *De la démocratie en Amérique*, Paris, Gosselin ; GOTTMAN J. (1961), *Mégalopolis, The Urbanized Northeastern Seabeoard of the United States*, New York, The twentieth Century fund.

qui met en avant la pertinence de l'approche spatiale des faits socio-économiques et postule l'existence des régions. Il rassemble un groupe hétérogène d'acteurs – universitaires, mais aussi praticiens de la planification ou personnalités politiques – qui œuvrent à la mise en application politique de ces conceptions, c'est-à-dire à la construction politique des régions. L'évolution du régionalisme au cours du XX^{ème} siècle est généralement décrite en trois vagues, abordées en détails ultérieurement dans le cadre de ce travail. Inhérente au processus de métropolisation, la troisième vague de régionalisme, qualifiée de nouveau régionalisme, suscite une remise en question de la pensée régionaliste et un renouvellement de ses applications politiques depuis la fin des années 1980.

L'idée de définir l'essence de la région pour mieux déterminer l'échelle pertinente de l'intervention publique est un thème récurrent de la littérature régionaliste, mais là non plus il n'y pas de définition précise qui fasse consensus¹². La région dont il est question dans ce travail se situe à un niveau supra-local, sans que nous cherchions à en privilégier une définition plus précise qui serait forcément restrictive. Étant donné la taille des agglomérations étudiées, l'idée de région renvoie aux deux échelles décrites par J. Lévy comme les échelles des métropoles et des mégapoles. Il s'agit donc à la fois de l'échelle de temporalité qui rassemble les lieux fréquentés au quotidien, et de l'échelle régionale ou biographique, c'est-à-dire «*le plus petit espace proposant toutes les opportunités structurelles dont un individu doit pouvoir disposer au cours de sa vie*¹³». Ainsi, le terme région sera ici utilisé en référence à des entités spatiales de tailles différentes allant de l'agglomération urbaine au sens large jusqu'à des territoires plus restreints, qui rassemblent quelques municipalités à l'intérieur de l'agglomération. Lors de certains passages, où il sera nécessaire d'opérer une distinction entre ces deux échelles, nous emploierons respectivement les qualificatifs suprarégional et infrarégional. Il faut également noter que le terme agglomération sera utilisé ici dans son acception française, désignant un ensemble plus ou moins continu d'espaces urbanisés, et ne fera donc pas référence à des regroupements productifs, comme c'est le cas dans la littérature régionaliste anglo-saxonne¹⁴.

Bien qu'il semble pertinent d'aborder le nouveau régionalisme sous l'angle des politiques publiques, il faut tout de même souligner que ce mouvement souffre de l'absence de ligne politique au niveau national. Le régionalisme regroupe en effet un ensemble de

¹² En ce sens, le régionalisme est un parent éloigné du mythe français de l'optimum territorial.

¹³ LEVY J. (2003), «Métropoles / Mégapoles», in LEVY J. et LUSSAULT M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, pp. 609-612, p. 611.

¹⁴ Sauf peut-être lorsque nous utilisons l'expression «économies d'agglomération», qui englobe les avantages comparatifs qui poussent les entreprises à se localiser à proximité les unes des autres.

conceptions théoriques parfois contradictoires et d'initiatives politiques hétérogènes soutenues par une coalition hétéroclite d'acteurs. Aussi est-il loin de constituer un agenda politique cohérent, comme c'est le cas en France, au moins en apparence, avec les projets de lois sur l'intercommunalité. Pour que notre analyse tienne compte à la fois des faisceaux d'idées, des acteurs qui les portent et des actions qu'elles impliquent, nous avons choisi d'utiliser le concept de référentiel développé par P. Muller et B. Jobert¹⁵. Ce concept, créé dans les années 1980 suite à une série de travaux sur la planification en France et en Allemagne¹⁶, s'inscrit dans ce que l'on qualifie aujourd'hui d'approche cognitive des politiques publiques, parce qu'il a l'avantage de ne pas limiter l'action publique à une arène où s'affrontent les rationalités d'acteurs aux intérêts contradictoires. Il intègre ainsi la question de la définition des problèmes publics et de la production de solutions politiques, en rapport avec la construction de systèmes de valeurs auxquels adhèrent les différents acteurs. Or, ce qui rassemble les nouveaux régionalistes, c'est justement un ensemble de valeurs communes, une vision partagée des enjeux sociétaux et des solutions politiques, puisqu'ils ne peuvent être assimilés ni à un corps de métier particulier, ni à une administration de l'État fédéral ou fédéré et qu'ils ne peuvent être appréhendés que par cette dimension cognitive. L'approche en termes de référentiel de politique publique présente donc ici un grand intérêt.

Le régionalisme vise explicitement à remodeler le territoire des métropoles et donc à modifier un élément central de la mise en œuvre locale des politiques urbaines. Or, la métropolisation, du fait de l'ensemble des processus qu'elle implique, affecte également les logiques territoriales. L'intérêt d'une analyse géographique du régionalisme vient donc précisément de ce qu'elle permet une lecture croisée des différentes composantes du référentiel régionaliste et des logiques territoriales dans un contexte de métropolisation. La géographie accorde une place centrale à la notion de territoire¹⁷. Depuis la fin de l'hégémonie de l'école vidalienne, des géographes s'interrogent sur les processus de construction politique de l'espace des sociétés et des rapports de domination qu'ils impliquent¹⁸. La conception que nous privilégions envisage le territoire comme un espace, socialement construit, sur lequel les

¹⁵ MULLER P. et JOBERT B. (1987), *L'État en action*, Paris PUF.

¹⁶ NIZARD L. (1974), *Planification et société*, Grenoble, PUG ; JOBERT B. (1977), *La planification urbaine comme pratique politique et administrative : le cas de Stuttgart*, Grenoble, PUG.

¹⁷ Les définitions de la notion restent malgré tout diverses et variées, ce que l'on ne peut que regretter, la communication scientifique entre géographes y perdant en clarté. J. Lévy dénombre ainsi pas moins de neuf définitions de la notion ; LÉVY J. (2003), «Territoire», in LEVY J. et LUSSAULT M. (dir.), *Op. Cit.*, pp. 907-910.

¹⁸ LACOSTE Y. (1976), *La Géographie ça sert d'abord à faire la guerre*, Paris, La Découverte ; CLAVAL P. (1978), *Espace et pouvoir*, Paris, PUF ; RAFFESTIN C. (1980), *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Litec.

acteurs exercent un certain pouvoir. Ce pouvoir se manifeste par l'imposition de limites matérielles ou immatérielles (marquage, mur, plan, carte, etc.) et/ou de représentations plus ou moins conscientes et instrumentalisées, qui constituent le maillage territorial. Le maillage territorial divise et organise l'espace et permet ainsi l'institution de mécanismes politiques permettant son contrôle. En cherchant à mettre en oeuvre la construction politique de l'échelon régional, les régionalistes états-uniens essaient donc d'imposer un nouveau maillage territorial. Ils s'engagent donc dans un rapport de force avec les acteurs qui défendent le maillage existant.

Mobilisant le concept de référentiel et la notion de territoire, l'approche privilégiée ici permettra donc de confronter les logiques du nouveau régionalisme et celles qui contribuent au maillage territorial des agglomérations de Los Angeles et San Francisco. Partant de l'hypothèse évoquée précédemment, la question de départ de notre travail pourrait donc être formulée de la sorte : dans quelle mesure le renouveau du référentiel régionaliste affecte-t-il les dynamiques territoriales des deux principales agglomérations de Californie ?

Avant de tenter de répondre à cette question, la première partie de notre travail reviendra plus en détail sur la littérature qui traite de la métropolisation et de l'évolution de l'organisation politique des métropoles. Le premier chapitre passe ainsi en revue les travaux qui traitent des différents processus constitutifs de la métropolisation et des évolutions que ces processus impliquent en termes d'enjeux urbains. La dernière partie de ce chapitre évoquera différentes tentatives de recomposition de l'organisation politique des agglomérations, observées dans différentes métropoles d'Amérique du Nord et d'Europe de l'Ouest. Le second chapitre s'intéressera à la littérature, d'abord française puis états-unienne, qui traite plus particulièrement des mécanismes de pouvoir caractéristiques de la ville, la dernière section de ce chapitre étant spécifiquement consacrée à l'émergence et aux évolutions de la pensée régionaliste. Ce chapitre permet ainsi de faire état de l'intérêt et des limites des approches évoquées concernant l'analyse des manifestations du nouveau régionalisme en Californie. Partant de ce constat, le troisième chapitre détermine le cadre théorique que nous avons privilégié. Il décrit ainsi plus en détail la théorie du référentiel et la place qu'elle occupe parmi les approches cognitives des politiques publiques et il revient également sur la notion de territoire définie à travers les travaux de la géographie politique.

La seconde partie rend compte d'enseignements tirés d'une première confrontation avec le terrain et de considérations plus empiriques sur le régionalisme en Californie. Le chapitre quatre procède à une mise en situation générale des deux agglomérations étudiées ; l'exposition détaillée des caractéristiques des terrains d'étude s'articule à l'explication des

choix méthodologiques et du protocole de recherche adopté. Le chapitre cinq interroge plus précisément les évolutions du leadership régional et du maillage territorial dans les deux agglomérations. Le sixième chapitre, enfin, offre la possibilité d'expliquer comment une armature régionale *a minima* s'est construite au fur et à mesure des réformes et tentatives de réformes régionalistes en Californie. Ce chapitre traite également des composantes théoriques du renouveau régionaliste et de la spécificité des différents courants du régionalisme qui émergent dans le contexte californien.

La troisième partie aborde plusieurs cas précis d'initiatives régionalistes récentes, observées dans les agglomérations de Los Angeles et San Francisco. Le chapitre sept propose ainsi l'analyse détaillée de quatre Collaborative Regional Initiatives (CRI), des organisations régionales semi-publiques qui émergent et illustrent le renouveau de la doctrine. Le huitième chapitre aborde ensuite le cas de deux anciennes structures, le Southern California Association of Governments (SCAG) et l'Association of Bay Area Governments (ABAG) et montre comment évoluent ces organisations héritées des vagues précédentes de régionalisme sous l'impulsion du renouveau régionaliste. Le neuvième et dernier chapitre propose enfin une synthèse des observations réalisées. Il confronte ainsi les logiques d'acteurs, les dynamiques territoriales et les systèmes de valeurs induits par les manifestations anciennes et plus récentes du régionalisme californien.

Première partie - Gouverner la ville, gouverner les métropoles

L'organisation de la première partie de ce travail suit cheminement qui a été le nôtre en définissant un cadre théorique qui convienne à l'analyse des manifestations du régionalisme dans les deux principales agglomérations de Californie. Le premier chapitre expose les évolutions urbaines qui nous ont amenés à nous poser la question de la gouvernance des métropoles. Dans le second, nous abordons différentes approches qui ont contribué au débat sur la gouvernance urbaine. C'est donc seulement dans le troisième que nous explicitons la construction de notre problématique de travail.

Nous évoquerons donc en premier lieu la littérature qui traite des différents processus constitutifs de la métropolisation. La métropolisation implique la construction d'une armature mondiale de régions urbaines qui entretiennent des rapports renouvelés entre elles et avec leur hinterland. Par ailleurs, en lien avec ces processus, la morphologie interne des agglomérations évolue. L'espace urbanisé s'étend, les centres des agglomérations se transforment tandis qu'à leur périphérie l'accroissement des mobilités génère de nouveaux modes de vie et des formes urbaines inédites. Le schéma d'organisation monocentrique des agglomérations laisse donc place à des configurations polycentriques auxquelles les périmètres de l'action publique tentent, tant bien que mal, de s'adapter.

Le second chapitre aborde les aspects théoriques des mécanismes de l'action publique dans les villes, un débat qu'il est désormais convenu de qualifier de gouvernance urbaine malgré le flou et les approximations qui entourent cette notion. En France, ces réflexions sont liées à la question de la réorganisation de l'État, tandis qu'aux Etats-Unis, les logiques du pouvoir dans les villes sont depuis longtemps observées comme un phénomène à part entière – elles servent même parfois à théoriser l'organisation du gouvernement fédéral. Nous verrons également comment la doctrine régionaliste, qui s'intéresse plus particulièrement à l'adéquation entre, d'un côté, l'espace des activités économiques et sociales et, de l'autre, celui de leur prise en compte politique, s'est construite et les solutions qu'elle a imaginées.

Le troisième chapitre détermine notre cadre théorique et permet de préciser la problématique et les questionnements qu'elle sous-tend. Nous expliquons ainsi l'apport de l'approches cognitive des politiques publiques dans l'optique de mettre en cohérence les multiples dimensions du régionalisme. Comme celui-ci impulse une recomposition du territoire des agglomérations, nous mettrons également l'accent sur l'intérêt des travaux de géographie concernant les processus de construction du territoire.

Chapitre 1 - Métropolisation et gouvernance métropolitaine

Ces dernières années, les notions de "métropolisation" et de "gouvernance" ont envahi les discours scientifiques et politiques. Utilisées de concert ou indépendamment l'une de l'autre, ces notions, victimes de leur succès, entraînent désormais autant la confusion qu'elles permettent de faire avancer la connaissance des transformations de la ville et de sa gouvernabilité. L'objectif de ce premier chapitre est de décrypter et synthétiser les enjeux de ce renouveau d'intérêt. Dans un premier temps, il sera nécessaire de définir de façon précise ce que l'on entend par métropolisation et gouvernance métropolitaine et quelles évolutions sociétales et scientifiques ont donné lieu à l'utilisation de ces notions. La dernière partie du chapitre concernera les transformations de l'organisation de la gouvernance observées dans les métropoles d'Amérique du Nord et d'Europe de l'Ouest.

1.1 Les régions urbaines face à la mondialisation

En sciences sociales, les premières utilisations du terme "métropolisation" - à la fin des années 1980¹⁹ - sont beaucoup plus récentes que celles de "métropole". Si ce dernier terme continue de faire l'objet de définitions et d'utilisations contradictoires, la "métropolisation" tend, elle, à s'imposer comme une notion clef pour comprendre l'évolution de l'organisation territoriale des sociétés actuelles. La notion de métropolisation traduit un triple processus qui touche l'urbain. On observe d'abord des dynamiques centripètes de concentration et d'intégration, comme la concentration des richesses ou la convergence des flux migratoires. Apparaissent également des dynamiques centrifuges d'étalement et de fragmentation : polycentralité, discontinuités, hétérogénéité des périphéries de la ville. Enfin, les grandes villes sont de plus en plus intégrées à un système global. Chaque facette de ce triple processus a donné lieu à une remise en question des connaissances scientifiques, a

¹⁹ CLAVAL P. (2001), «Métropolisation et évolution contemporaine des systèmes de communication», *in Historiens et Géographes*, n°374, pp. 335-344.

contribué à faire émerger de nouvelles problématiques urbaines et a considérablement transformé le contexte, les outils et les configurations d'acteurs censés gérer ces nouveaux enjeux.

1.1.1 Métropolisation et mondialisation

Les dynamiques de concentration et de déconcentration sont intrinsèques à l'urbain. Mais avec l'intégration progressive des sociétés modernes dans un système mondial, ces processus prennent une dimension nouvelle. Il est donc admis que le processus de métropolisation est un corollaire de la mondialisation : *«les villes et l'urbanisation n'ont pas disparu, mais elles sont dominées par les métropoles et la métropolisation, indissociablement liées à la mondialisation²⁰»* ; " *Tout le monde est d'accord pour reconnaître que les effets de la mondialisation [...] participent de sérieuses mutations sociales et culturelles touchant directement à la ville en tant qu'organisation spatiale et en tant qu'espace²¹»*. L'interprétation de l'urbain dans un cadre global a transformé la vision purement aréolaire de la ville - la grande ville et sa région, son arrière pays - et la métropolisation s'inscrit à la fois dans une dimension aréolaire et une dimension réticulaire. L'idée d'une planète de villes en réseau est spontanément associée au développement des réseaux de transport et de télécommunication, qui sont également à la source de profonds changements dans les rapports entre les villes et leurs périphéries²². Le développement des réseaux de transport et de télécommunication a d'ailleurs poussé certains chercheurs à prédire la fin de l'espace et des villes. Dans ce registre, B. Berry avançait la notion de contre-urbanisation en décrivant la baisse démographique qui a touché la plupart des métropoles occidentales dans les années 1970²³. La métropolisation ne peut cependant pas être considérée comme la fin des villes, au contraire. Il s'agit plutôt d'une transformation du rapport de la ville à son territoire.

Selon P. Veltz, traditionnellement, les géographes et les économistes ont favorisé l'image d'un " territoire en zones ", où les villes sont les places de commandement des zones

²⁰ BASSAND M. (1997), *Op. Cit.*

²¹ GHORRA-GOBIN C. (2000), *Les Etats-Unis, entre local et mondial*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 13.

²² CASTELLS M. (2001), *La société de l'information : l'ère de l'information*, Paris, Fayard ; CASTELLS M. (1989), *The Informational city, information technology, economic restructuring and the Urban-Regional process*, Cambridge, Basil Blackwell.

²³ BERRY B. (ed.) (1976), *Urbanization and Counter-urbanization*, Londres, Sage Publication.

et entretiennent des relations verticales avec leurs arrière-pays²⁴. Aujourd'hui, les relations horizontales entre les pôles eux-mêmes étant souvent déterminantes, l'image de territoires en réseaux paraît plus pertinente. La représentation de réseaux métropolitains à l'échelle mondiale ne contredit pas l'idée traditionnelle d'une organisation hiérarchisée, verticale, d'un emboîtement de territoires, et de villes, de taille décroissante. Cependant, ce concept défend l'idée que la structure économique d'une métropole dépend beaucoup plus de ses rapports avec les autres métropoles de son rang qu'avec son *hinterland*. Le développement des réseaux - de transport et de communication, mais pas seulement - on donc conduit les chercheurs à considérer les métropoles davantage comme les noeuds de ces réseaux que comme les places de commandement d'une zone donnée. Cette évolution a également conduit à l'introduction d'une dimension dynamique dans la littérature sur le sujet. La métropole est une forme, une structure, mais, plus important encore, c'est un processus, d'où le terme métropolisation. Ainsi, J. Monnet explique que «*le concept de métropolisation est utile pour rendre compte de certaines réalités géographiques et comprendre l'évolution des grandes villes [mais que] nous devons donner moins d'importance à une vision géométrique de l'espace qui conçoit le territoire comme une surface contenue dans les limites et identifie le centre comme point de commandement de cet ensemble, pour considérer davantage les phénomènes géographiques dans leurs dimensions dynamiques et changeantes*²⁵».

La notion de "glocalisation" est également très présente dans la littérature sur les relations entre métropole et monde, et traduit le fait que les espaces locaux soient soumis à la pression de processus liés à la mondialisation de l'économie. Le terme vient du vocabulaire du monde du commerce où il désigne les processus d'adaptation que connaît une firme multinationale pour mettre en place ses sites de production dans un contexte local étranger, et y adapter ses produits. Mais bien vite, il a pris une multitude de sens, y compris concernant les enjeux de l'aménagement des métropoles en tant qu'espace de concentration d'activités de gestion de portée globale. Michel Bassand parle de «*deux pôles, l'un global et l'autre local*», tous deux présents au sein de la métropole, et dont la déconnexion serait catastrophique pour celle-ci. Le pôle global, fer de lance de la métropole, s'appuie sur le pôle local, et les ressources offertes par celui-ci servent l'efficacité du premier. Le concept de ville globale développé par S. Sassen renvoie également à celui de glocalisation et à cette capacité de la ville de devenir le point d'ancrage local de flux mondiaux ; «*Notre thèse centrale est que la*

²⁴ VELTZ P. (1996), *Op. Cit.*

²⁵ MONNET J. (2001), «*Réflexions sur la permanence des cadres de l'analyse géographique*», in *Historiens et Géographes*, n°374, pp. 369-378, p. 374.

*mondialisation croissante, doublée de la concentration accentuée du contrôle économique, a donné aux grandes villes un rôle clef dans la gestion et le contrôle d'un tel réseau mondial*²⁶». Partie intégrante de la mondialisation, le développement des échanges internationaux s'accompagne d'une croissance exceptionnelle des mouvements de capitaux. Les centres qui dominent cet ensemble de flux se situent dans les métropoles que sont New York, Londres et Tokyo qui possèdent les bourses mondiales – « *plus des deux tiers des transactions mondiales se négocient dans les trois seuls pôles de Tokyo, Londres et New York*²⁷ » - les sièges sociaux des multinationales, les organismes de gestion mondiale, les grandes universités, et combinent ainsi la puissance économique et le pouvoir décisionnel. Certes, avec le développement des technologies de télécommunication et de transport, la nécessité d'une telle concentration peut paraître surprenante. Elle s'explique en fait par la difficulté à exercer un contrôle dans ce nouvel ordre économique mondial, et donc par la nécessité, pour ces hyper-centres du pouvoir, d'être très efficaces. Les marchés financiers, qui dictent la santé de l'économie mondiale, sont compétitifs, innovants et hautement risqués, comme le montre le climat boursier actuel, et leur utilisation par des entreprises requiert une vaste infrastructure de services très spécialisés, pour produire et utiliser, une masse d'outils et d'instruments financiers qui se renouvelle chaque jour. Cette concentration d'activités tertiaires hautement spécialisées permet aux villes globales d'assumer leur rôle de gestion internationale.

En ce qui concerne les aspects économiques de la métropolisation, les travaux les plus influents ont sans doute été ceux de géographes - et d'économistes "spatiaux" - inspirés par l'école française de la régulation²⁸ et par sa consœur, l'école américaine de la *social structure of accumulation*. Moins restrictifs dans leur définition que S. Sassen, les géographes californiens, décrivent ainsi l'émergence d'un monde de *global city-regions*, des ville-régions globales et mettent en évidence l'interdépendance entre la mondialisation de l'économie, la crise du système fordiste et la métropolisation, se faisant ainsi détracteurs de la dé-urbanisation et de la fin de la géographie dans un monde globalisé²⁹. Pour les pays occidentaux, le passage, dans les années 1970, d'un régime d'accumulation fordiste – ou industrielle, selon les appellations - à une économie post-fordiste - ou post-industrielle – se

²⁶ SASSEN S. (1996), *La ville Globale*, Paris, Descartes et Cie, p. 443.

²⁷ VELTZ P. (1996), *Op. Cit.*, p. 65.

²⁸ BOYER R. (1986), *La théorie de la régulation, une analyse critique*, Paris, La Découverte.

²⁹ STORPER M. et WALKER R. (1989), *The capitalist imperative : Territory, Technology and Industrial Growth*, Cambridge, Blackwell ; OHMAE K. (1995), *The end of the nation state. The rise of Regional Economies*, New York, The Free Press ; SCOTT A. (éd.) (2001), *Global City-Regions*, New York, Oxford University Press.

traduit, d'une part, par les processus de mondialisation décrits précédemment, mais aussi, par une réorganisation du capitalisme et par un bouleversement de la donne spatiale des pays "développés". Les activités de production dans ces pays peuvent en effet être schématiquement décrites en deux catégories. Les premières renvoient à des procédés industriels standardisés, dont la qualité et la quantité d'imput et d'output évoluent peu dans le temps, et pour lesquels on réalise facilement des économies d'échelles en augmentant le volume de production. La localisation de ces activités prendra plus en compte les coûts de main d'oeuvre et d'implantation des installations, et elles pourront être délocalisées, parfois loin des grands centres urbains. La seconde catégorie renvoie à des activités à forte valeur ajoutée mais pour lesquelles les procédés de production, la demande, ou encore les savoir-faire évoluent perpétuellement. C'est le cas dans le secteur des industries de haute technologie, de la finance, du luxe ou de la culture. Pour compenser cette instabilité, ces activités doivent être flexibles et par conséquent, les entreprises vont se localiser à proximité des marchés de main-d'oeuvre qualifiée, des sources d'innovation, de leurs sous-traitants et clients avérés ou potentiels, etc... c'est-à-dire qu'elles vont chercher à s'intégrer à des réseaux qu'elles seront à même de solliciter pour faire face au changement, à l'imprévu. Ces activités auront donc tendance à favoriser l'agglomération puisque l'avantage que confère l'accès à ce pool de ressources et de connaissances variées compense son coût ; la concentration d'entreprises de ce type au sein de vastes régions urbaines favorise l'innovation³⁰ et participe de logiques assurantielles : «*face à un avenir sans visage prédictible, la localisation au sein d'une grande métropole agit pour les firmes comme pour les personnes comme une véritable assurance*³¹». Les évolutions des moyens de transports et des télécommunications ont donc contribué à renforcer la fonction de commutateur des métropoles, en transformant en avantages compétitifs des traits caractéristiques de l'espace urbain - lieux de transactions, d'échanges, de rencontres³².

L'économie des pays repose donc de plus en plus sur le dynamisme de constellations d'agglomérations urbaines en concurrence entre elles. Cette concurrence interurbaine tend à se superposer à la concurrence entre nations. Ainsi, la compétitivité d'une nation n'est plus uniquement – loin de là – vue comme déterminée par la compétitivité de ses entreprises nationales, mais de plus en plus comme déterminée par la compétitivité de ses clusters

³⁰ SAXENIAN A. (1984), «The urban contradictions of Silicon Valley: regional growth and the restructuring of the semiconductor industry», in SAWER L. et TABBS W., *Sunbelt/Snowbelt: Urban Development and Regional Restructuring*, New York, Oxford University Press, pp. 163-197.

³¹ VELTZ P. (1996), *Op. Cit.*, p. 223.

³² CLAVAL P. (1982), *Op. Cit.*

productifs – ou quelque soit le nom qu'on leur donne. De plus, l'économie des nations, et à une échelle infra celle des métropoles, n'est plus seulement articulée au territoire national, tant la mondialisation de la finance a généré un patchwork complexe de propriété du capital tant en termes sectoriels qu'en termes territoriaux. De ce fait, la compétitivité des régions devient un enjeu central dans la gestion quotidienne de l'urbain.

1.1.2 Mondialisation et compétitivité des régions

Dans son ouvrage, P. Peterson adopte une grille de lecture néo-classique et souligne l'importance des politiques de développement pour les villes³³. La prospérité d'une ville dépend en grande partie de la valeur du foncier, des ressources fiscales et de la vitalité du marché de l'emploi, eux-mêmes dépendant de la capacité de la ville à attirer des investissements extérieurs, qu'ils soient publics ou privés. Pour attirer les investissements, les autorités locales doivent agir comme un acteur collectif, et peuvent agir sur trois ressources. La première est le contrôle et l'utilisation du sol et le développement de projets d'infrastructures de transport et communication. La seconde est la fiscalité et les services aux entreprises. La main d'oeuvre constitue la dernière ressource, que l'on attire en jouant sur la qualité de vie offerte ou que l'on "améliore" en jouant un rôle - même relatif en comparaison de celui de l'état national - en matière de formation. La thèse de Peterson, fervent défenseur du *Public Choice*, va se transformer en dogme du développement local relayé aussi bien par les scientifiques que les politiques : pour défendre l'intérêt commun, il faut intégrer les économies locales au capitalisme international, retenir les capitaux mobiles et en attirer de nouveaux. Pour gérer la ville dans son meilleur intérêt, les élus locaux seraient donc dans l'obligation d'intégrer les acteurs économiques aux décisions politiques. Le maire et, par extension, tous les acteurs qui interviennent dans la gestion locale deviennent donc des entrepreneurs publics. Avec la thèse de Peterson, nous sommes en plein dans l'ambiguïté du débat sur la gouvernance urbaine et/ou locale, à la limite entre la dimension analytique et normative de la notion, et Peterson incarne ici la tendance politico-managériale du débat sur la gouvernance. Ces transformations des administrations locales font parties d'un processus plus vaste qualifié de *new public management*, ou nouveau management public³⁴. Inspirées par

³³ PETERSON P. (1981), *City Limits*, Chicago, University of Chicago Press.

³⁴ PETERS G. (2000), *The Future of Governing*, Lawrence, University Press of Kansas (2^{ème} ed.).

l'école des choix rationnels et le Public Choice, les recettes du management ont ré-organisé le secteur privé dans les années 1970 avant d'être importées dans les administrations publiques dans les années 1980. Partageant l'objectif d'une "meilleure" gestion, ces recettes reposent sur plusieurs valeurs fondamentales : la responsabilité - *accountability* - la réactivité ou encore l'efficacité. Le nouveau management public implique donc l'autonomisation et l'accroissement du pouvoir des administrations vis-à-vis d'une structure hiérarchique étatique trop lourde, une participation accrue des usagers, l'introduction de critères d'évaluation des politiques menées, et une plus grande coopération entre secteur public et privé.

Ce dernier point soulève la question de l'équilibre des forces entre autorités publiques et intérêts privés dans les arbitrages politiques qui s'opèrent au niveau local. C'est en partie la remise en cause du monopole des acteurs publics dans la conduite de politiques qui a suscité le débat sur la gouvernance, ainsi que l'apparition de nouvelles formes de prises de décision, comme la négociation et mobilisation des acteurs locaux ou le partenariat public-privé. Déjà, F. Godard et M. Castells avaient montré à travers l'exemple de Dunkerque comment les autorités locales sont forcées de prendre en compte la volonté des grandes entreprises et comment le pouvoir local devient "partenaire" de la stratégie de ces entreprises³⁵. Selon P. LeGalès, il faut relativiser l'importance de l'influence du privé dans la gestion locale en Europe, et plus particulièrement en France, par rapport aux Etats-Unis où celle-ci est exacerbée. On ne peut cependant nier l'importance prise par, les acteurs économiques dans la gestion urbaine du fait de la privatisation d'un certain nombre de services municipaux, un phénomène qui alimente l'émergence de firmes multinationales de services urbains³⁶. A l'échelle des agglomérations, autour des différentes collectivités territoriales se sont multipliées des structures de gestion urbaine qui sont des formes renouvelées de coopération intercommunale³⁷ : concession contractuelle de services de plusieurs communes à des entreprises gestionnaires, associations satellites pilotées par les collectivités locales, sociétés d'économie mixte d'aménagement ou de transport, etc. Divers acteurs, en particulier les acteurs économiques, prennent part à la décision politique et à sa mise en oeuvre par le biais des concessions de services et par celui des sociétés d'économies mixtes³⁸. L'avantage perçu est double ; d'une part, le secteur privé est censé apporter une certaine flexibilité et une meilleure réactivité qu'une administration publique. D'autre part, dans une période de

³⁵ GODARD F. et CASTELLS M. (1974), *Monopolville*, Paris, Mouton.

³⁶ LORRAIN D. et STOKER G. (1995), *Les privatisations en Europe*, Paris, La Découverte.

³⁷ GAUDIN J-P. (1995), «Politiques urbaines et négociations territoriales, quelles légitimités pour le réseaux de politique publique ?», in *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, pp. 29-56.

³⁸ LE GALES P. (1995), «Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine», in *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n°1, pp. 57-95.

restriction des dépenses publiques, l'implication des entreprises dans l'aménagement urbain représente un apport financier non négligeable.

1.1.3 Mondialisation et réétalonnage des institutions et des territoires

Le rapport entre la mondialisation et la réorganisation de la hiérarchie territoriale et institutionnelle des pays développés est également un élément central de notre réflexion sur les relations entre métropolisation et gouvernance.

Pour D. Harvey, un des premiers géographes anglo-saxons à adopter une grille d'analyse néo-marxiste, c'est la logique du capitalisme qui pousse les autorités des villes, et plus particulièrement des grandes villes, à se saisir de la question du développement local³⁹. Pendant dans la période fordiste, l'état national a eu tendance à s'imposer comme l'échelon de la régulation des relations entre travail et capital et de la canalisation de la croissance économique, alors que les villes restaient des acteurs subalternes de l'État, fournissant des équipements collectifs de proximité⁴⁰. Mais le capitalisme se nourrit de la mise en concurrence d'acteurs économiques et de différents territoires proposant des avantages comparatifs propres. Les autorités locales ont donc été sollicitées à promouvoir leur développement par le biais de stratégies de différenciation. La thèse de Harvey, inspirée par l'école française régulationniste, va largement être reprise par la suite dans les travaux de la *social structure of accumulation*.

Scott décrit ainsi quatre échelles majeures de transformations de l'organisation territoriale et institutionnelle des sociétés post-industrielles. Le premier niveau de transformation est le niveau global ; en réponse à l'accroissement des flux internationaux se développe tout un panel d'institutions de régulation comme le G8, le FMI, l'OCDE, la banque mondiale, ou encore l'OMC. Des blocs supra-nationaux, comme le Mercosur, l'Asean l'ALENA ou l'Union Européenne constituent un second niveau de renouvellement de la gouvernance, l'Union Européenne étant présentée comme l'institution la plus aboutie. Ensuite, au niveau des Etats souverains, Scott constate la difficulté croissante à exercer un contrôle rationnel sur l'économie, et la nécessité de compenser ce manque en investissant le dernier niveau de transformation, celui des régions, et particulièrement les villes- régions globales - *global city-regions*. Pour décrire la structure de l'économie politique mondiale, Scott reprend

³⁹ HARVEY D. (1989), «From Managerialism to Entrepreneurialism : The transformation in Urban Governance in Late Capitalism», *Geographiska Annaler*, n°71B, pp. 3-17.

⁴⁰ AGLIETTA M. (1976), *Régulation et crise du capitalisme : l'exemple des Etats-Unis*, Paris, Calmann-Lévy.

d'ailleurs l'expression utilisée par N. Brenner : un nouveau capitalisme global et *city-centric*, c'est-à-dire un capitalisme avec la ville pour point d'ancrage. Brenner développe en effet la réflexion qui est sans doute la plus aboutie à ce jour autour du «*state rescaling*», le réétalonnage de l'Etat⁴¹. La multiplication des échelles de la gouvernance, au niveau supra et infra-national, et l'ouverture de la sphère politique aux acteurs économiques et à la société civile, poussent certains à prédire la fin de l'Etat. N. Brenner analyse l'institutionnalisation des régions urbaines en Europe de l'Ouest et l'inclut à un processus plus vaste de re-territorialisation de l'Etat-nation. Le développement fordiste a reposé sur l'échelon national jusque dans les années 1970, mais deux nouvelles échelles de régulation sont aujourd'hui investies, explicitement et de façon "consciente" par l'État ; d'une part le supra-national, à travers les accords internationaux et l'intégration à des blocs continentaux, et d'autre part l'infra-national, par le biais des régions urbaines.

L'intégration des villes à un système global constitue donc un des aspects inédits de la métropolisation. Elle a donné lieu à un renouveau de la littérature scientifique, a considérablement transformé les enjeux urbains - la compétitivité devenant un enjeu majeur - et a contribué à faire évoluer le contexte politique, institutionnel, juridique, idéologique etc. de la gestion de l'urbain. Nous emploierons désormais l'expression de gouvernance métropolitaine pour faire référence à l'ensemble de ces processus interdépendants. Mais, comme l'explique M. Keating⁴², lorsqu'on s'intéresse à la construction des régions urbaines, il ne faut pas tomber dans les excès du déterminisme économique global, qu'il soit d'inspiration néo-libérale ou néo-marxiste. De la même façon que la métropolisation ne se limite pas à l'internationalisation de la ville, la gouvernance métropolitaine n'est pas seulement contingente des transformations de l'économie mondiale, mais, au contraire, inextricablement liée aux évolutions du contexte politique et de la morphologie interne de chaque région. C'est ce point que nous allons aborder dans la section suivante.

1.2 Recomposition de la morphologie urbaine et de la gouvernance métropolitaine

Nous avons jusqu'à présent abordé les dynamiques de concentration et de déconcentration des métropoles principalement sous l'angle de leur interdépendance

⁴¹ BRENNER N. (2004), *New States Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press.

⁴² KEATING M. (2002), «Governing Cities and Regions : Territorial Restructuring in a Global Age», in SCOTT A., *Op. Cit.*, pp. 371-390.

croissante au niveau mondial. Nous allons maintenant nous intéresser à ces dynamiques à l'échelle de la région urbaine. Si la représentation d'une ville organisée autour d'un centre semble avoir été historiquement le modèle le plus répandu, les chercheurs mettent aujourd'hui l'accent sur le caractère hétérogène et polycentrique de l'urbain soumis à la métropolisation. Cette transformation de l'organisation spatiale des villes et l'accroissement rapide de leur taille, a suscité une reformulation des enjeux - c'est le cas de la question de la pauvreté urbaine - et l'intérêt pour de nouveaux problèmes, notamment environnementaux - consommation énergétique, pollutions diverses, consommation d'espace, etc. Enfin, pour prendre en charge ces problèmes et enjeux renouvelés, la réponse politique semble être elle aussi soumise à cette double force centrifuge-centripète ; d'une part, on observe des comportements sécessionnistes au sein de la métropole, et d'autre part, on note de nombreux efforts et tentatives de construction politique d'un ensemble métropolitain.

1.2.1 Agglomération et polycentrisme

C'est une évidence, l'idée de ville est intrinsèquement liée à celle de la concentration, dans un espace circonscrit, de richesses, de populations, d'infrastructures, et, à la fois, elle est synonyme d'une certaine hétérogénéité entre ces éléments agglomérés, qui s'attirent ou se repoussent dans l'espace, contribuant à faire évoluer la forme des villes. De manière générale, on considère que depuis le XIX^{ème} siècle, les pays occidentaux dans leur ensemble ont été soumis à un même processus d'urbanisation lié à l'industrialisation, cette phase de concentration donnant lieu à de nouvelles dynamiques d'agencement de l'espace des villes, et cela dans des proportions encore jamais atteintes, incitant ainsi les chercheurs à parler de métropole, voire de mégapole⁴³.

Plusieurs courants théoriques classiques tentent ainsi de décrire et d'expliquer les facteurs et les manifestations de cette concentration urbaine, ainsi que l'organisation interne de la ville moderne. La théorie de l'Etat isolé de F. Von Thünen, puis la théorie de localisation industrielle d'A. Weber, ou enfin la théorie des places centrales de W. Christaller ont toutes trois modélisé la concentration graduelle des activités, agricoles, industrielles ou commerciales, et son incidence sur la formation de villes de rang croissant et de leur

⁴³ GOTTMAN J. (1961), *Op. Cit.*

périphérie⁴⁴. L'école de sociologie de Chicago, quant à elle, a été la première à tenter d'expliquer l'organisation socio-économique interne de la ville moderne, décrite selon un schéma monocentrique, le modèle dit de Burgess⁴⁵. Selon les partisans de l'écologie urbaine, la ville de Chicago, considérée comme paradigme de la ville industrielle, s'organise en anneaux concentriques plus ou moins proches du centre d'affaire et des industries, le *Central Business District*, et à l'intérieur desquels on observe une certaine homogénéité en termes d'activité, de catégorie sociale, d'origine ethnique, ou encore des formes du bâti. La zone la plus proche du centre, la *wholesale and light manufacturing zone*, rassemble ainsi des activités industrielles et commerciales, mais aussi les populations les plus défavorisées qui habitent des taudis, alors que la plus éloignée, la *commuter's zone*, n'a qu'une fonction résidentielle pour les populations les plus favorisées. Cette organisation monocentrique de la ville industrielle a d'abord lentement évolué, face à l'importance croissante de la périphérie par rapport aux villes centres, puis s'est radicalement transformée suite à la métropolisation.

D'un point de vue théorique, il existe une multitude d'ouvrages concernant l'urbanisation des villes à leur périphérie, la périurbanisation, chacun mettant en avant différents types de facteurs pour expliquer ce phénomène - logiques économiques, politiques publiques, culture - et, étant donné l'antériorité du phénomène en Amérique du Nord, une partie importante des travaux réalisés s'inspire de ce contexte⁴⁶. Les approches économiques monocentriques partent du principe de l'existence d'un centre urbain qui représente le marché - qu'il s'agisse du marché de l'emploi pour les ménages, ou de celui où les entreprises pourront vendre leur production - et prennent généralement en compte des facteurs tels que la proximité au centre, les prix fonciers, le coût et le temps du transport, etc. Selon ces approches, la périurbanisation s'expliquerait donc principalement par une hausse du niveau de vie et une baisse du coût et du temps de transport. D'autres chercheurs, partisans de l'économie politique décrivent la périurbanisation comme le résultat des rapports de pouvoir et de domination sur la production de l'espace urbain. Selon des auteurs comme J. Mollenkopf, le développement des *suburbs* et la relégation des populations indésirables

⁴⁴ VON THÜNEN J. (1826), *Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*, Fischer, Jena (trad. anglaise, 1966, *Isolated state*, London, Pergamon Press) ; WEBER A. (1909), *Über den Standort der Industrien*, (trad. anglaise, 1971, *Theory of the Location of Industries*, New-York, Russel & Russel) ; CHRISTALLER W. (1933), *Die zentralen Orte in Süddeutschland* (trad. anglaise, 1966, *Central places in southern Germany*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall).

⁴⁵ PARK R., BURGESS E. and MCKENZIE R. (1925), *The City*, Chicago, University of Chicago Press.

⁴⁶ WALKER R. (1981), «A theory of suburbanization: capitalism and the construction of urban space in the United States», in DEAR M. and SCOTT A. (eds.), *Urbanization and Urban Planning under Advanced Capitalist Societies*, New York, Methen, pp. 383-430 ; LERICHE F. (2006), «Fordisme et après-fordisme: urbanisation et régulation du capitalisme aux Etats-Unis », in BERQUE A., BONNIN P. et GHORRA-GOBIN C. (dir.), *La ville insoutenable*, Paris, Belin, pp. 207-218.

dans certains quartiers centraux des agglomérations américaines sont le fruit de plusieurs décennies de politiques fédérales, de racisme et de promotion immobilière illustrant et reproduisant la domination des classes aisées blanches et des corporations sur le reste de la population⁴⁷. Certains auteurs enfin mettent également en avant l'importance de la répulsion qu'exerce l'urbain dans la culture de nos sociétés modernes, la banlieue périurbaine devenant l'incarnation d'un idéal pastoral, à mi-chemin entre les bienfaits de la nature et le confort de la modernité⁴⁸.

D'un point de vue empirique, deux tendances vont peu à peu se dégager des travaux concernant la périurbanisation. D'abord, on assiste à un renversement progressif de l'équilibre démographique des villes centres vers leurs périphéries, dans l'ensemble des pays d'Amérique du Nord et d'Europe de l'Ouest. Pionnier en la matière, Clark montre dès 1951 la tendance à l'étalement des villes de Londres, Paris et New York depuis le début du XXème siècle⁴⁹ et selon le recensement américain, plus de la moitié de la population résidant dans les régions métropolitaines (MSA et PMSA) serait devenue suburbaine entre 1990 et 1999⁵⁰. Au sujet du Canada, certains remarquent un alignement du degré d'étalement des principales métropoles canadiennes sur les villes américaines entre 1950 et 1975, le centre des agglomérations canadiennes restant tout de même plus dense. En France, si l'agglomération parisienne s'est "suburbanisée" dès le début du siècle, il faudra attendre les années 1970 pour que les autres villes connaissent ce phénomène. Ensuite, on assiste à une évolution de la nature de périurbanisation, les banlieues acquérant de plus en plus de fonctions qui étaient propres à la ville centre, surtout en matière d'emploi. Ces nouvelles zones d'activités périphériques ne sont pas diluées dans l'ensemble du territoire périurbain. Elles ont généré des processus cumulatifs qui ont fortement contribué à la structuration des espaces métropolitains autour des nouvelles centralités qu'elles incarnent. Elles s'organisent selon un modèle polycentrique, mieux connues sous l'appellation "edges cities", terme donné par J. Garreau dans son ouvrage éponyme⁵¹. Il explique que ces villes représentent le début de la troisième vague d'urbanisation, et qu'il en existe 181 aux Etats-Unis, réparties dans 34 zones métropolitaines.

⁴⁷ DREIER P., MOLLENKOPF J. et SWANSTRAM T., *Place Matters, Metropolitcs for the Twenty-first Century*, Lawrence, University Press of Kansas.

⁴⁸ GHORRA-GOBIN C. (1997), «La ville américaine, de l'idéal pastoral à l'artificialisation de l'espace naturel», in *Annales de la recherche urbaine*, n°74, 1997, pp. 69-74 .

⁴⁹ CLARK, C. (1951). «Urban population densities», in *Journal of the royal Statistical Society*, n°114A, pp. 490-496.

⁵⁰ CHAMPAGNE E. (2002), *L'émergence du nouveau régionalisme aux Etats-Unis et sa portée sur la réorganisation des pratiques métropolitaines, une étude de cas du nouveau régionalisme dans la région de Baltimore*, Thèse de doctorat en Études Urbaines, INRS-Urbanisation.

⁵¹ GARREAU J. (1992), *Op. Cit.*

Les espaces périphériques qui avaient déjà accaparé la fonction résidentielle, puis la fonction ludique et commerciale avec la construction de gigantesques malls, réussissent à capter plus de la moitié des emplois tertiaires dans certaines métropoles étasunienne.

Certains chercheurs ont tenté de théoriser la création de ces nouvelles centralités à la périphérie des régions métropolitaines. Le premier modèle polycentrique, ou plutôt multinucléaire, date de 1945 avec les travaux d'Harris et Ullman⁵², qui explique que la création de plusieurs pôles à l'intérieur d'une ville est due à une double dynamique : il existe des avantages comparatifs à la concentration d'entreprises mais toutes les activités n'ont pas les mêmes besoins en termes d'environnement direct (infrastructures, topographie, prix foncier) et certaines ne peuvent cohabiter (les industries lourdes et le commerce de luxe par exemple). Développant un modèle qui replace le processus de localisation des activités dans le temps plus long de la croissance urbaine, Scott explique la création de générations successives de clusters économiques dans l'agglomération, selon un processus en cinq phases⁵³ : d'abord, (1) l'apparition d'un pôle d'activité à proximité du centre de l'agglomération, puis (2) la délocalisation à la périphérie de certaines productions touchées par les dé-économies d'agglomération (activités consommatrices d'espace face à la montée des prix fonciers ou face à une autre externalité négative comme la congestion routière par exemple), (3) la concentration de nouvelles activités, attirées par les économies d'agglomération autour du site de production délocalisé, qui constituent peu à peu un nouveau district industriel, ensuite, (4) ce nouveau district favorise la croissance urbaine alentour, et finalement (5) certaines activités de production sont à nouveau délocalisées suite aux dé-économies d'agglomération.

Villes-régions globales, métropoles, post-metropolis ; contrairement à la ville industrielle, les nouveaux espaces urbains engendrés par la métropolisation résistent aux tentatives successives de conceptualisation d'une métropole post-industrielle. M. Dear rend compte de cette difficulté lorsqu'il parle de la "*resistible rize of the LA school*" - l'émergence "résistible" de l'Ecole de Los Angeles - et de l'ambiguïté de la démarche des géographes californiens qui tentent de théoriser l'urbanisation post-industrielle à partir de l'exemple de leur ville-laboratoire, Los Angeles. Scott explique ainsi que : «*The blurring of once rigid and clearly defined boundaries has been an integral part of the globalization process and the new*

⁵² HARRIS C. et ULLMAN E. (1945), «The nature of cities», in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 242, pp. 7-17.

⁵³ SCOTT A. (1995), «Industrial Urbanism in Southern California: Post-Fordist Civic Dilemmas and Opportunities», in *Contention*, Vol.5, n°1, pp. 39-65.

information age and this is now reflected in the increasingly ambiguous meaning of what is urban, suburban, exurban or indeed rural or not urban at all⁵⁴».

1.2.2 De nouveaux enjeux métropolitains

Face à ces recompositions de l'économie et de la morphologie des régions urbaines, de nouveaux enjeux émergent quant à la gestion des espaces, notamment des enjeux sociaux et environnementaux.

Le tissu socioprofessionnel des grands pôles urbains révèle à la fois une croissance des emplois très qualifiés, et donc souvent très bien rémunérés, et une augmentation d'emplois peu qualifiés occupés en partie par un prolétariat immigré. Selon certains auteurs, ces dynamiques poussent vers une bipolarisation de la société, de plus en plus regroupée tout en haut, et tout en bas de la hiérarchie sociale. New York, qualifié de ville duelle ou d'expression du «nouveau dualisme urbain» en donne l'exemple le plus frappant⁵⁵. L'affirmation des fonctions internationales de la ville et l'affluence de sociétés de prestations de services aux entreprises dans son centre d'affaires, ont donc transformé le paysage urbain, et en particulier le centre: «*La lecture spatiale de ce processus se révèle dans quelques quartiers de ces métropoles où sont concentrés les centres de décision*⁵⁶». De plus, les effets de la concentration d'activités à haute valeur ajoutée dans les centres d'affaires fait souvent écho à la perte d'emplois industriels suite à la crise fordiste. La diminution de l'importance du secteur secondaire a entraîné la disparition d'emplois de l'industrie régis par des acquis sociaux procurant de meilleures conditions de travail, une certaine stabilité mais surtout des salaires substantiels qui avaient contribué à l'augmentation des classes moyennes. S. Sassen analyse le changement de nature de certains types d'emplois et fait apparaître que des postes de bureau semblables, qui existent dans les entreprises industrielles classiques comme dans les entreprises dites post-fordistes, ont pourtant des statuts, des responsabilités ou des salaires de plus en plus différents: «*La transformation technologique du processus de travail, [...], a ajouté à la bipolarisation des revenus, en surclassant ou en déclassant toute une gamme*

⁵⁴ SCOTT A (2001), *Op. Cit.*, p. 18.

⁵⁵ HARRIS R. (1992), «New York ville duelle», in *Problèmes politiques et sociaux*, n°684, pp. 44-52 ; CASTELLS M. et MOLLENKOPF J. (ed.) (1991), *Dual City: Restructuring New York*, New York, Russell Sage Fondation.

⁵⁶ SASSEN S. (1996), *Op. Cit.*, p. 311.

*d'emplois à salaires moyens*⁵⁷» comme l'avait fait l'arrivée des machines permettant le travail à la chaîne dans l'usine. Tous ces processus ont donc induit une inégalité croissante des revenus dans la mesure où ces nouvelles sociétés comptent parmi les éléments les plus dynamiques de l'activité des villes globales.

Certains auteurs comme S. Fainstein nuancent cependant ce constat⁵⁸. Concernant New York et Londres, la diminution des classes moyennes dans la population active a touché ces villes surtout pendant la restructuration économique des années 1980, et les espaces centraux plus que les périphéries, l'accroissement des disparités de salaires étant surtout imputable à l'augmentation des salaires les plus élevés. Mais dès les années 1990, le secteur public a compensé cette baisse en générant des emplois à revenu moyen dans la santé, l'éducation ou les services sociaux. Il est en revanche indéniable que, dans ces villes, la condition des revenus les plus modestes, concernant surtout un prolétariat immigré, s'est aggravée. En Ile-de-France, l'accroissement des disparités sociales est due plus à l'inégale répartition du patrimoine qu'à une augmentation des écarts de salaires. Il est surprenant de voir que, contrairement aux autres villes globales, Paris intra-muros est moins touchée par ces disparités que sa périphérie. D'autres régions métropolitaines comme la Randstad (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht), ont également perdu une grosse partie des emplois industriels qui procuraient des revenus moyens, mais cette diminution est compensée par les transferts sociaux à destination des populations défavorisées. La restructuration économique des régions ne se traduit donc pas partout par les mêmes transformations de la structure socioprofessionnelle de la population, l'Etat exerçant toujours un rôle majeur en la matière, du moins dans les pays où il maintient cette vocation. Il faut donc savoir nuancer le discours sur la bipolarisation sociale imputable à la métropolisation.

La métropolisation affecte aussi la morphologie sociale, qui illustre et reproduit les disparités sociales. Une des tendances les plus significatives en la matière est la gentrification des espaces centraux des métropoles, un processus que la plupart des chercheurs considèrent comme une manifestation territoriale de la dualisation accrue de la population de ces centres. Avec sa théorie du «*Rent Gap*», Neil Smith présente la gentrification comme un mécanisme "naturel", dans des espaces soumis aux lois du marché⁵⁹ ; alors que les loyers flambent dans les quartiers d'affaires centraux, ceux des quartiers défavorisés alentour, pourtant très proches, sont très faibles. Il y a donc d'énormes plus-values à réaliser à la frontière entre les

⁵⁷ SASSEN S. (1996), *Ibid.*, p. 311.

⁵⁸ FAINSTEIN S. (2001), «Inequality in Global City-Regions», in SCOTT A., *Op Cit.*, pp. 285-298.

⁵⁹ SMITH N. (1996), *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*, Londres, Routledge.

quartiers huppés et les autres, et la spéculation immobilière repousse sans cesse cette frontière, repoussant par la même occasion les populations déshéritées de plus en plus loin du centre. La gentrification devient souvent conflictuelle, car vécue comme une agression par des populations de ces quartiers, qui se sentent “colonisées”, alors que les autorités, qui voient dans ce phénomène un moyen de redynamiser des quartiers jugés jusque là répulsifs, tendent à la favoriser⁶⁰. Les centres des agglomérations bénéficient souvent d'aménagements particuliers, proposent des dégrèvements d'impôts aux compagnies qui s'y installent, et d'autres mesures qui y concentrent les dépenses publiques. Ces espaces deviennent les vitrines d'un marketing territorial dont les villes ne peuvent se passer, dans une compétition urbaine internationale qu'exacerbent les entreprises à travers leur choix de localisation. La hausse de la valeur foncière dans les régions métropolitaines dynamiques agit comme un repoussoir pour les populations les plus défavorisées, dont les possibilités de localisation diminuent, et qui sont donc géographiquement écartées des opportunités économiques offertes par la métropolisation. Pour illustrer ce phénomène particulièrement prononcé dans les régions métropolitaines américaines, on utilise désormais l'expression «*spatial mismatch*».

Le «*spatial mismatch*» est renforcé par la difficulté pour les plus pauvres d'acquérir une voiture, les formes urbaines générées par la métropolisation étant en grande partie liées à l'automobilité, c'est à dire à la prépondérance croissante des transports automobiles dans les pays développés - surtout en Amérique du Nord et beaucoup moins en Asie. Myron Orfield préfère ainsi parler de «*l'automobile mismatch*⁶¹» pour décrire les disparités croissantes entre riches et pauvres vis-à-vis de la mobilité intra-métropolitaine et donc vis-à-vis de l'accès au travail, à la culture, aux services, etc., la morphologie urbaine reproduisant et accentuant ainsi les inégalités de revenus induites par la structure du marché du travail. Les chercheurs français soulignent également le caractère reproducteur des formes urbaines induites par la métropolisation et liées à l'automobilité, même si la politique des transports et de l'aménagement du territoire limite ces effets. D'abord, l'automobilité et l'étalement urbain empêchent certaines formes d'interaction et de socialisation, modifient le rôle des espaces publics, renforcent l'individuation de la société⁶². Ensuite, on observe que certains ménages de banlieue, privés à un moment donné de leur seul moyen de transport par les aléas de la vie, se

⁶⁰ LEFEVRE P. (2002), *La gentrification du quartier de Harlem, New York*, mémoire de maîtrise en Géographie-Aménagement, Université Toulouse 2 Le Mirail.

⁶¹ ORFIELD M. (2007), Séminaire *Construction du bien commun à l'échelle métropolitaine*, Paris, ENS-PUCA, Décembre.

⁶² JAILLET M-C. (2004), «L'espace périurbain : un univers pour les classes moyennes», *in Esprit*, Mars-Avril, pp. 40-63.

retrouvent «*captifs du périurbain*⁶³».

En effet, la ville centre n'a plus le monopole des quartiers d'habitat social ou ethniquement marqués. Aux Etats-Unis, on a d'abord parlé de *White ethnic* pour qualifier la "couleur" des *suburbs* par opposition aux *WASP* (*White Anglo-Saxon Protestant*), traduisant ainsi l'arrivée de blancs catholiques – italiens, irlandais ou polonais de seconde ou troisième génération – dans les banlieues. Puis on y voit arriver des hispaniques et des asiatiques, et même des classes moyennes noires, qui bénéficient des retombées du mouvement des droits civiques, en particulier des dispositifs de l'*affirmative action*. Cela amène les chercheurs à faire une différence entre les *inner-suburbs* et les *outer-suburbs*. Les premiers étant les plus proches du centre sont aujourd'hui réinvestis par les minorités ethniques de classe moyenne, alors que les seconds, qui constituent les zones les plus dynamiques et les plus récentes, se situent toujours plus à la périphérie. Les tensions et les enjeux territoriaux entre les premières vagues d'habitants suburbains et les suivantes se traduisent de différentes façons. W. Frey utilise d'ailleurs l'image du *patchwork* pour décrire la nouvelle situation suburbaine : les minorités, toutes "races" et ethnies confondues ne représentent que 18% de la population suburbaine et sont concentrées, pour la plupart, sur des espaces restreints des banlieues, le reste de l'agglomération restant principalement occupé par des blancs⁶⁴.

Mais c'est aussi par le biais des enjeux environnementaux que la métropolisation et le couple automobilité-étalement urbain s'imposent aujourd'hui comme de nouveaux enjeux de société. Le débat sur le développement durable propose aujourd'hui une approche normative concernant les externalités négatives d'un développement non régulé, et la pollution engendrée par les mobilités humaines constitue une part importante de l'application de la doctrine du développement durable au secteur de l'aménagement et de l'urbanisme. Ainsi, un consensus très marqué, que l'on pourrait qualifier de développement urbain durable, lie l'étalement urbain à la hausse de la dépense énergétique - mais également à la (sur)consommation d'espaces ruraux et naturels aux franges des grandes agglomérations. Plusieurs arguments sont avancés pour expliquer le lien entre étalement urbain et utilisation croissante de l'automobile. D'abord, les investissements en infrastructures dans les pays développés ont permis de diminuer le temps et le coût du transport automobile mais les ménages ont souvent préféré répercuter ce gain sur une augmentation de la surface de leurs

⁶³ ROUGÉ L. (2005), *Accession à la propriété et modes de vie en maison individuelles des familles modeste installées en périurbain lointain: des captifs du périurbain ?*, thèse de doctorat de Géographie et Aménagement, UTM.

⁶⁴ FREY W. (1995), «The new geography of population shifts : Trends toward balkanization», in FARLEY R. (dir.), *State of the Union, Volume 2 : Social trends*, New York, Russell Sage Foundation.

habitations, en allant habiter toujours plus loin de la ville centre, le temps moyen de transport restant donc relativement stable en dépit de l'amélioration des infrastructures⁶⁵. En outre, le paysage urbain produit par l'automobilité croissante, peu dense et sectorisé selon sa fonction – résidentielle, commerciale ou productive –, engendre une dépendance vis-à-vis de l'automobile qui devient le seul moyen de transport viable dans un tel environnement. En imaginant plusieurs scénarios à l'échelle locale, quelques auteurs ont cependant formulé des hypothèses suivant lesquelles l'étalement, et surtout le polycentrisme, engendrent un raccourcissement des trajets automobiles, alors que la densification de l'urbain entraîne des conséquences environnementales beaucoup plus lourdes⁶⁶. En effet, les travaux sur les interactions entre forme urbaine et déplacements laissent penser qu'elles sont beaucoup plus complexes que la simple relation inverse entre densité et dépense énergétique illustrée par la courbe de Newman et Kenworthy⁶⁷. Mais le lien entre l'étalement urbain et l'usage de la voiture particulière semble tellement évident que ces travaux n'ont eu que peu d'écho et la ville compacte tend à s'imposer comme le modèle de développement urbain durable par excellence⁶⁸.

1.2.3 Une gouvernance métropolitaine ?

Ainsi, la morphologie changeante des espaces urbains soumis à la métropolisation a également une incidence sur la nature des problèmes que l'on tente d'y résoudre, en partie via l'aménagement. Cependant, si la métropolisation contribue à faire évoluer l'agenda politique, elle n'en transforme pas moins les conditions politiques du traitement de ces problèmes. Lorsque l'espace urbain s'étale, se morcelle, s'hétérogénéise, les territoires urbains produits engendrent un contexte de gouvernance polycentrique⁶⁹. Les relations entre la transformation de la morphologie sociale des villes et l'évolution de la gestion de l'urbain s'illustrent de différentes manières.

⁶⁵ LEVINSON D. M., KUMAR A. (1994), «The rational locator. Why travel times have remained stable», in *Journal of the American Planning Association*, Vol.60, n°3, pp. 319-332.

⁶⁶ TOMALTY R. (1997), *La métropole compacte: gestion de la croissance et densification à Vancouver, Toronto et Montréal*, Toronto, CIRUR.

⁶⁷ NEWMAN P. et KENWORTHY J. (1989), *Cities and automobile dependence: an international sourcebook*, Brookfield, Gower Technicals

⁶⁸ JENKS M., BURTON E. et WILLIAMS K. (ed.) (1996), *The Compact City: a sustainable urban form?*, Oxford, E & FN Spon.

⁶⁹ SOJA E. (2000), *Post-Metropolis: Critical Studies of Cities and Regions*, Oxford, Basil Blackwell.

Le premier constat, celui qui semble le plus évident, c'est celui du décalage entre la forme physique, la taille des agglomérations, et les différents périmètres administratifs qui la "recouvrent". Même si l'on considère que l'adéquation parfaite entre espace fonctionnel et territoire administré tient de l'utopie, il faut reconnaître que le découpage municipal, forme de maillage du territoire urbain que l'on retrouve dans la grande majorité des pays occidentaux, semble peu adapté à la taille de la plupart des régions urbaines, qui débordent largement ses frontières. A plusieurs reprises, les Etats nationaux ou provinciaux de ces pays ont tenté de réformer, de transcender le maillage municipal, mais ces initiatives se sont généralement soldées par des échecs ou, au mieux, des succès très mitigés - nous rentrerons dans le détail de plusieurs de ces tentatives dans la sous partie suivante. Comme l'ont montré les néo-institutionnalistes - d'abord dans l'optique de critiquer l'approche néo-libérale et d'expliquer les différentes trajectoires des économies nationales -, le marché et les autres mécanismes de coordination des relations économiques façonnent et sont façonnés par les institutions, et autres organisations sociales plus ou moins officialisées⁷⁰. De la même façon, l'action des gouvernements pour tenter d'adapter les échelons territoriaux aux processus d'urbanisation et de métropolisation est contingente aux maillages administratifs existants. Les institutions ne changent pas facilement, même lorsqu'elles se trouvent en face d'enjeux évoluant rapidement du fait de la métropolisation, car lorsque les institutions changent, les acteurs avantagés par la donne institutionnelle risquent de perdre leur position, alors que dans le même temps, il est difficile de prévoir avec certitude qui bénéficiera de la nouvelle configuration. Les motivations des partisans du *statu quo* sont donc généralement plus fortes que celles des réformateurs⁷¹.

Le maillage existant, en l'occurrence les municipalités et les autres institutions du pouvoir local, a donc tendance à freiner les recompositions du pouvoir local visant à l'ajustement du territoire de la métropole et du périmètre administratif. Mais, au-delà de cet effet imputable à la pérennité des institutions locales, il faut noter que si l'échelon municipal incarne en partie l'éclatement politique des régions métropolitaines, c'est aussi parce qu'il devient le territoire au travers duquel se cristallisent des processus de différenciation sociale. Nous avons déjà expliqué ici qu'avec la métropolisation et l'étalement urbain se dessine un nouveau découpage socio-urbain à l'échelle de l'agglomération, au sein de laquelle les inégalités de revenus augmentent, ce qui, couplé à des stratégies individuelles de mise à

⁷⁰ GRANOVETTER M. (2000), *Le marché autrement ; Les réseaux dans l'économie*, Paris, Desclée de Brouwer.

⁷¹ STEINMO S. (2004), "Néo-institutionnalisme», in BOUSSAGUET L., JACQUOT S. et RAVINET P. (Dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po., 292-306.

l'écart se traduit par des ruptures profondes entre les territoires produits. L'accès aux espaces convoités devient un critère d'ascension sociale, et ceux qui restent à l'extérieur de ces espaces sont pour la plupart ceux qui n'ont pas les moyens d'en faire partie. Et, plus ces populations défavorisées représentent une part importante de la population des lieux de relégation, plus le besoin de sortir de ces mêmes lieux devient fort. Ces tensions se cristallisent souvent sur les frontières des municipalités pour deux raisons principales, dont l'intensité varie en fonction des législations nationales et provinciales. La première raison est que l'échelon municipal concentre une compétence généralement assez importante en matière d'aménagement, qui représente un outil majeur de maintien de l'homogénéité sociale désirée ; les plans d'aménagement, les règles d'urbanisme, les permis de construire, etc. sont autant de moyens de tenir à l'écart des populations indésirables. De plus, même si là encore l'incidence de ce facteur est indexée sur les législations nationales, l'échelon municipal constitue un premier niveau de prélèvement et de répartition des richesses : la fiscalité et sa contrepartie sous forme de services publics. Or, le paradoxe de la fiscalité locale, lorsqu'on considère à quel point les frontières municipales correspondent aux découpages sociaux de l'agglomération, c'est le décalage entre la demande en service public et l'assiette fiscale. En effet, comme le remarque l'économiste R. Reich, les individus "*branchés sur la nouvelle économie*", c'est-à-dire les personnes qui ressortent gagnantes de la restructuration économique, sont plus friands de consommations privées que de services publics⁷² : ils préfèrent financer les services publics comme l'école, les transports ou la santé, selon les modalités du privé, afin d'en préserver la qualité tout en évitant les transferts sociaux. Les municipalités qui concentrent des populations défavorisées dont la demande en service public est plus importante, sont dans l'obligation de prendre des mesures comme l'augmentation des taxes, créant une incitation supplémentaire pour les couches les plus favorisées à aller s'installer sous des cieux fiscalement plus cléments, et renforçant encore les mécanismes de différenciation socio-spatiale.

Dans ce contexte, les *gated communities* constituent un phénomène urbain symptomatique de cette fermeture exacerbée de l'espace urbain⁷³. Il s'agit de quartiers résidentiels fermés de façon physique par des clôtures, haies ou murs d'enceinte, abritant jusqu'à plusieurs milliers d'habitants, fonctionnant selon des règlements d'urbanisme très contraignants (matériaux, décorations, interdictions diverses) et gérés par des associations de

⁷² REICH R. (1992), *L'économie mondialisée*, Paris, Dunod.

⁷³ BLAKELY E. et SNYDER M. (1995), *Fortress America, Gated and walled communities in the united states*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.

copropriétaires (*HOA, Home Owner Associations*). Selon E. Blakely et M. Snyder, la part de ces communautés reste minime relativement à l'offre globale de logement, et l'intérêt du phénomène doit plutôt être perçu comme l'indicateur d'une tendance nouvelle dans les modes d'habiter ; les gated communities constituent une «*signification territoriale de la fermeture [sociale de l'espace urbain]*»⁷⁴. De plus, au sein des communautés fermées, gérées par une association de propriétaires et où la circulation de personnes extérieures est strictement soumise au règlement, il se produit un amalgame entre espace public de la municipalité et gestion privée de la copropriété : la *gated community* devient un acteur public, une municipalité, dont la gestion et la réglementation sont privées. Nées à la suite d'un projet immobilier, les associations de copropriétaires obtiennent parfois la déduction sur leurs impôts municipaux des frais versés à l'association de copropriété, pour l'entretien des infrastructures ou la facturation des services de sécurité. Si on ne peut parler de séparatisme politique dans ces cas là, il s'agit tout de même d'une situation de désolidarisation.

Enfin, la question de la coordination des milieux d'affaires constitue le dernier élément qui vient illustrer ici les liens entre les transformations de la morphologie des régions urbaines et les évolutions du contexte de gouvernance. Nous avons déjà montré ici à quel point l'évolution du débat sur la gouvernance s'inscrit, entre autre, dans l'intégration progressive des acteurs privés à la prise de décision en matière de politique publique. Or, dans les travaux sur le sujet, ces acteurs privés sont souvent catégorisés sous le label "milieu des affaires" ou "le secteur privé", ou encore "*the business community*". Dans le cas de travaux marxistes et néo-marxistes, le cadre théorique choisi légitime l'utilisation d'une telle appellation ; les acteurs privés partagent un objectif commun, celui de valoriser leurs capitaux, souvent immobiliers, et le développement économique devient un moteur de l'action collective au-delà de toute distinction idéologique, religieuse ou autre, susceptible de diviser les acteurs privés au sujet des politiques à mener. Mais souvent, dans d'autres travaux, on retrouve ces appellations, qui traduisent implicitement l'homogénéité des acteurs privés, sans aucune forme de questionnement sur la cohérence du privé en tant que groupe. D'un point de vue sociologique, alors que la littérature sur la fragmentation du politique en milieu urbain abonde, cette même question de la fragmentation appliquée aux acteurs du privés reste en effet un angle mort, encore peu analysé⁷⁵. Pourtant, il semble évident que l'existence, ou non, de réseaux de relations au sein du/des milieu(x) d'affaires, d'une identité collective, d'intérêts et d'objectifs

⁷⁴ LE GOIX R. (2002), «Les communautés fermées dans les villes des Etats-Unis, Aspects géographiques d'une sécession urbaine», in *l'Espace Géographique*, Vol. 30., n°1, 2001, pp 81-93.

⁷⁵ JOUVE B. (2003), *La gouvernance urbaine en questions*, Paris, Elsevier.

communs explicites va fortement influencer la gouvernance urbaine. Abordant l'aspect géographique de cette question, certains auteurs ont au contraire montré que le polycentrisme des régions urbaines, en grande partie lié au processus de métropolisation et au développement de districts spécialisés disséminés dans l'agglomération, fragmente le milieu des affaires en une multitude de groupes aux intérêts parfois contradictoires⁷⁶. Les différents pôles d'activités lient des relations, constituent des coalitions avec les administrations locales autour des questions de développement - course au financement public et stratégies de rétention et attraction d'entreprises - sans prendre en considération les conséquences de ces stratégies sur l'ensemble de la région. La métropolisation multiplie donc les configurations territoriales et affecte ainsi la gouvernance de la région, puisque l'éclatement géographique des activités peut inciter les milieux d'affaires à conforter la compétition intra-régionale - un jeu à somme zéro - aux dépens de la gouvernabilité de la région métropolitaine dans son ensemble.

1.3 Les réformes récentes de la gouvernance métropolitaine en occident

A plusieurs reprises dans l'histoire récente des pays occidentaux⁷⁷, le politique a tenté d'adapter ses structures et ses périmètres administratifs à l'évolution spatiale de l'urbain. La littérature sur le sujet décrit généralement ces évolutions du design institutionnel par vague. Elle situe la dernière pendant les décennies 1990-2000 et la présente comme une réponse institutionnelle à la mise en compétition des métropoles au niveau international. Cette dernière partie du premier chapitre tentera de donner un aperçu de cette vague de réformes, mais il faut souligner la difficulté qui réside à proposer une typologie des situations de la gouvernance métropolitaine au niveau international ; la multitude des contextes locaux, des structures administratives, des dispositifs nationaux et des cadres constitutionnels engendre une telle complexité que la comparaison nécessiterait une connaissance approfondie de l'ensemble des territoires cités, ce à quoi nous ne pouvons prétendre. Notre intention ici est plus de donner un aperçu de la diversité des évolutions observables dans chaque métropole que d'essayer de décrire de façon exhaustive la situation des pays occidentaux en matière de

⁷⁶ SAVITCH H. et CLAYTON-THOMAS J. (1991), *Big City Politics in Transition*, Newbury Park, Sage.

⁷⁷ "L'occident" traité ici comprend les pays "dits" riches à l'exception de l'Asie et de l'Océanie, c'est-à-dire que l'on tentera de rendre compte des évolutions observées en Europe de l'Ouest et en Amérique du Nord.

gouvernance métropolitaine, les systèmes de gouvernance observés montrant parfois plus de différences d'une ville à l'autre que d'un pays à l'autre⁷⁸.

Sous l'impulsion de l'Etat central, sous l'impulsion des États fédérés ou des provinces, ou d'autres acteurs locaux, les réformes ont donc donné lieu à une grande variété de configurations. Nous aborderons d'abord les solutions impliquant des transformations institutionnelles les plus lourdes, pour aller ensuite vers des évolutions plus subtiles et pour finir avec quelques exemples d'absence ou d'échec de réformes allant dans ce sens.

1.3.1 Institutions métropolitaines

La création "de toute pièce" d'une institution métropolitaine, dont le périmètre est censé être calqué sur l'ensemble, ou au moins sur la majeure partie, du territoire fonctionnel d'une métropole constitue le cas de figure qui se rapproche le plus de l'utopie d'une parfaite intégration du territoire et du politique. Il s'agit d'une réforme lourde, dont la mise en place nécessite de mobiliser un grand nombre de ressources. Ces expériences sont généralement considérées comme des exceptions par les chercheurs.

Le Canada, où toutes les métropoles importantes ont connu des transformations lourdes de leur appareil institutionnel, est sans conteste le pays qui sort du lot qui en matière de réformes métropolitaines. D'abord, il faut noter qu'historiquement, les autorités canadiennes ont souvent favorisé les réformes structurelles et ont montré une sensibilité particulière aux enjeux de la planification et à la question de la gestion des agglomérations. Dès le début du 20^{ème} siècle, Montréal, alors première ville du pays, voyait ses limites communales augmenter sans cesse. Avec la croissance industrielle et démographique de la ville, de nouvelles municipalités apparaissaient en grand nombre à sa périphérie et se trouvaient rapidement en déficit budgétaire, puis en faillite ; au bout de quelques années de gestion autonome, la ville centre rachetait leurs dettes et elles étaient donc automatiquement annexées. Dès 1920, la *Island of Montreal Metropolitan Commission* fut créée, surtout pour contrôler la fiscalité des municipalités périphériques. Toronto, ainsi que quelques autres grandes villes, commença à connaître le même problème quelques dizaines d'années plus tard. Le gouvernement de la province d'Ontario a réagi à son tour en créant la *Municipality of Metropolitan Toronto* en 1953, dont les compétences dépassaient de loin celles de son

⁷⁸ PINSON G. (2006), «Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes», in *Revue française de science politiques*, Vol. 56, n°4, pp. 619-651.

équivalent québécois. La Métro Toronto, gère les réseaux d'eau, de transports et des services de polices, et reste un exemple de gouvernement métropolitain "réussi"⁷⁹. Au cours des années 1960, et dans plusieurs provinces, les réformes s'enchaînent et aboutissent à la création d'institutions métropolitaines : la *Corporation of Greater Winnipeg* ou la Communauté Urbaine de Montréal (CUM) par exemple. Jusqu'à la fin des années 1960, toutes les métropoles canadiennes sont donc gérées par une administration à deux niveaux, la municipalité et l'institution métropolitaine.

La seconde particularité du "modèle" canadien concerne les réformes plus récentes, motivées par l'impératif de compétitivité internationale des métropoles. En 1971, la *Corporation of Greater Winnipeg* devint la *Winnipeg Unicity*, ce qui marqua le début des fusions municipales canadiennes qui touchèrent de nombreuses villes moyennes, puis les plus importantes, Toronto et Montréal. A Toronto, la fusion suscita de nombreuses tensions mais, en 1998, et à l'initiative du gouvernement provincial, les 6 municipalités centrales de l'espace urbanisé de l'agglomération de Toronto fusionnent avec Métro Toronto pour devenir la « Cité unifiée de Toronto ». La province québécoise a, quant à elle, adopté en Décembre 2000 le projet de loi 170 qui prévoit la fusion des municipalités de la CUM au sein de la "nouvelle ville de Montréal". Alors que l'évolution des "modes" politiques a partout ailleurs favorisé les changements basés sur le partenariat, l'utilisation des réseaux d'acteurs en place, la recherche d'un consensus avec les pouvoirs locaux, etc⁸⁰. les autorités provinciales canadiennes ont procédé à des fusions de municipalités, c'est-à-dire la solution la plus radicale en matière de design institutionnel, et souvent contre l'avis des municipalités absorbées par la commune centre (et même contre l'avis de cette dernière dans le cas de Toronto). L'opposition aux fusions municipales au Canada ne se limite d'ailleurs pas aux partisans du *Public Choice*. Les fusions opérées ne regroupent souvent que les communes centrales des aires fonctionnelles des métropoles, et cela d'autant plus si l'on considère que ces espaces sont en perpétuelle évolution alors que les périmètres proposés par les fusions sont plutôt rigides⁸¹. Mais surtout,

⁷⁹ GUILLAUME R. et LERICHE F. (2001), «Toronto, nouveau modèle de gouvernance urbaine?», in JALABERTG. (dir.), *Portraits de grandes villes, société – pouvoirs – territoires*, Toulouse, PUM, pp. 31-50 ; BOUDREAU J-A (2004), « La coalition urbaine réformiste de Toronto et la fusion municipale : une culture participative menacée par la réorganisation territoriale de 1997-98? », in JOUVE B. et BOOTH P. (dir.), *Démocraties métropolitaines*, Montréal, Presses de l'Université du Québec. pp. 133-154.

⁸⁰ Plusieurs pays européens ont procédé à des fusions de communes (Allemagne de 25 000 à 8 500, Autriche de 3 999 à 2 359, Grèce de 5 343 à 1 033, en Lituanie de 580 à 56, aux Pays-Bas de 811 à 496, au Royaume-Uni et en Suède de 2 500 à 289) mais il s'agit d'une politique de rationalisation des administrations dans leur ensemble, pas de réformes en rapport avec la métropolisation. Source : carrefourlocal.senat.fr.

⁸¹ SANCTON A. (1991), «The municipal role in the governance of canadian cities», in BUNTING T. et FILION P. (dir.), *Canadian Cities in transition*, Don Mills, Oxford University Press, 1991, pp. 462-486

ces fusions ont bouleversé les possibilités de participation démocratique – en "mieux" ou en "pire", selon les cas étudiés, et selon les auteurs⁸².

En Europe de l'Ouest, les exemples les plus significatifs en la matière sont Londres et Stuttgart⁸³. Avant la vague de réformes des décennies 1990-2000, Londres était déjà dotée d'un "gouvernement métropolitain", la *Great London Community* (GLC), jugée comme un structure lourde et inefficace dans le cadre du nouveau management public voulu par les conservateurs et supprimée par Margaret Thatcher en 1986. La démarche était également motivée par une stratégie partisane : Pilotée par le travailliste Ken Livingstone, la GLC représentait un contre-pouvoir gênant⁸⁴. Jusqu'en 1999, date de la création de la *Great London Authority* (GLA), la capitale anglaise était donc caractérisée par une profonde fragmentation politique de son territoire en 33 municipalités et par la multiplication des *Quangos* – *quasi autonomous non-governmental organizations* –, des organisations destinées à encadrer le partenariat public-privé pour pallier le déficit de leadership métropolitain. Cette fragmentation a fini par être jugée comme un handicap lourd dans la compétition entre les villes européennes et a fortiori mondiales, Londres étant "la" ville globale européenne. La GLA a été mise en place par le nouveau parti travailliste, arrivé au pouvoir deux ans plus tôt, en 1997, sur le même périmètre que la GLC (33 municipalités) et dotée de plusieurs compétences : Transports, incendies, crise majeure et développement. Elle est dirigée par un maire élu au suffrage direct et par une assemblée en partie élue, ce qui n'était pas le cas, même du temps de la GLC. Seule une faible partie du budget dépend de la levée de taxes locales, ce dernier étant surtout alimenté par des subventions de l'État. La vocation de ces subventions est souvent prédéfinie par l'État qui maintient ainsi un contrôle très fort sur l'institution métropolitaine. Si l'aventure londonienne constitue un cas indéniable de réforme structurelle lourde vers une institution métropolitaine, il faut tout de même noter que, d'une part, elle n'a pas donné lieu à la suppression de l'échelon municipal, sur lequel elle n'exerce pas d'autorité, et reste sous la tutelle de l'Etat. C'est donc surtout sur la question de la représentation démocratique que la GLA s'illustre.

L'autre principale réforme visant à la création de toutes pièces d'une institution métropolitaine en Europe concerne la ville de Stuttgart, capitale du Länd allemand de Bade-

⁸² BOUDREAU J-A (2004), *Op. Cit.* ; LATENDRESSE A. (2004), «La réforme municipale et la participation aux affaires urbaines montréalaises», in JOUVE B. et BOOTH P. (dir.), *Op. Cit.*, pp. 155-174.

⁸³ JOUVE B. (2003), *Op. Cit.*

⁸⁴ NEWMAN P. et THORNLEY A. (2004), «Londres : Le maire et le partenariat», in JOUVE B. et BOOTH P., *Op. Cit.*, pp. 93-110.

Wûrtemberg⁸⁵. Comme dans le cas londonien, la réforme a été envisagée pour des questions de compétitivité, suite à une récession de l'économie métropolitaine au début des années 1990. En 1994, une coalition entre la CDU, traditionnellement au pouvoir au niveau du Land, et le SPD créa le *Verband Region Stuttgart*, une institution recouvrant 179 municipalités dotée d'une assemblée démocratiquement élue. L'institution a pris en charge le développement économique métropolitain, la planification stratégique et les transports urbains ainsi que le traitement des déchets. Cependant, il faut noter que l'institution métropolitaine, malgré sa légitimité démocratique, ne lève aucun impôt elle-même et reste totalement dépendante des transferts des autres collectivités : Municipalités, Kreise et Land.

En Europe, certains États ont préféré appuyer la réforme métropolitaine sur un échelon préexistant. Cette méthode permet de diminuer les risques politiques liés à une réforme structurelle lourde et facilite le travail de design institutionnel dans la mesure où l'on ne fait que renforcer une institution dont la légitimité, l'assiette fiscale et le périmètre existent déjà. Ainsi, après plusieurs années de conflits entre différentes communes et entre la commune centre et l'assemblée cantonale, les politiques urbaines de l'agglomération Zurichoise sont gérées depuis les années 1980 à l'échelle du canton. Ce cas de figure peut également être observé à Madrid où c'est la Communauté Autonome de Madrid qui assure le leadership métropolitain.

Aux États-Unis enfin, il n'existe qu'un seul exemple d'institution métropolitaine démocratiquement élue, mis en avant comme une exception dans un pays très influencé par l'école des choix publics. En effet, l'expérience de Portland mérite d'être citée, même si elle n'est pas le fruit d'une réforme récente, dans la mesure où elle a su résister à la vague de "contre-réformes" néo-libérales qui ont fragilisé les structures métropolitaines partout ailleurs dans le pays pendant les années 1980⁸⁶. Le *Metropolitan Service District*, ou *Metro*, est une assemblée élue dont le périmètre recouvre environ 50% du territoire de "l'aire urbaine" (*Metropolitan Statistical Area*, MSA) et regroupe environ 90% de sa population. C'est une agence de planification qui définit depuis 1973 un périmètre d'urbanisation, *growth urban boundary*, destiné à prévenir toute urbanisation périphérique et à densifier l'existant.

⁸⁵ JOUVE B (2002), *Gouvernance métropolitaine en Europe : essai de typologie*, Actes du 38^{ème} Colloque annuel de l'Association de Science Régionale de Langue Française sur «Les tendances spatiales contemporaines et leur impact sur l'avenir des régions ou la diversification régionale à l'épreuve des faits», Trois-Rivières.

⁸⁶ ABBOT C. (1997), « The Portland Region : Where Cities and Suburbs Talk to Each Other and Often Agree », in *Housing Policy Debate*, Vol. 8, n°1, pp. 65-73.

L'organisation gère également les transports en commun⁸⁷. Ce périmètre a une valeur réglementaire vis-à-vis des plans locaux émis par les municipalités. L'institution possède également une assiette fiscale pour facturer les services qu'elle fournit aux municipalités (la gestion même des services étant confiée à des agences uni-fonctionnelles).

Même s'il est un peu moins cité que le cas de Portland, le *Metropolitan Council* de *Minneapolis-Saint Paul* constitue également une exception notable dans le paysage institutionnel états-unien. Le conseil régional des *twin cities* existe depuis 1969 en tant que conseil de planification régionale, mais surtout, depuis 1971, l'État du Minnesota⁸⁸ a doté l'institution d'une compétence de redistribution de l'assiette fiscale, le *tax base sharing*. Grâce à ce prélèvement, qui représente environ 20% du total des revenus sur les taxes locales, le différentiel du rapport budget/habitants entre la municipalité la mieux dotée et la municipalité la plus pauvre serait passé de dix-sept pour un à quatre pour un⁸⁹. Le *Metropolitan Council* n'est pas dotée d'un conseil élu comme à Portland, mais assure plusieurs services – transport, collecte des ordures, réseau d'assainissement, création de réserve foncières et naturelles – alors que les villes américaines ont généralement tendance à multiplier les *single purposes bodies*, les agences uni-fonctionnelles. De ce fait, cette institution sort également de l'ordinaire étasunien de par sa taille ; elle compte plus de 3000 employés, là où une institution comme le SCAG, qui recouvre la région métropolitaine la plus vaste des Etats-Unis, n'en compte que 130.

1.3.2 Gouvernance multi-niveaux ou en réseau

En France, depuis 1999, l'Etat a tenté de proposer une solution flexible à la gestion du territoire fonctionnel des agglomérations. Tirant les enseignements des échecs de tentatives passées – réforme Marcellin de 1971 et rapport Guichard de 1976⁹⁰ -, la loi Chevènement votée en 1999 ou intercommunalité ne soustrait pas la gestion des affaires locales aux communes, mais les invite à coopérer sur une base volontaire au sein d'Etablissements Publics de Coopération Intercommunales (EPCI). La loi propose trois types d'EPCI, dont un, les

⁸⁷ A Portland, environ 40% des migrations pendulaires liées au travail se font par les transports en commun, pourcentage bien au dessus des moyennes américaines ; McGOVERN P. (2003), Séminaire « City and Urban Planning », Summer Session, UC Berkeley.

⁸⁸ C'est en fait une coalition de municipalités qui a fait pression sur l'Etat, seule institution constitutionnellement compétente pour voter un tel dispositif et l'imposer aux municipalités les plus aisées de l'agglomération ; ORFIELD M. (2007), *Op. Cit.*

⁸⁹ RUSK D. (1991), *Cities without suburbs*, Washington DC, Wilson Center Press.

⁹⁰ Voir chapitre 2 pour plus de détails.

communautés urbaines, est plus particulièrement conçu dans l'optique d'améliorer l'intégration politique des métropoles françaises. Les communes, incitées à participer par des dotations de l'État, s'engagent à prendre en charge six compétences obligatoires⁹¹ mais aussi à accepter le principe de la taxe professionnelle unique (TPU), conçu comme un dispositif de répartition des richesses au niveau métropolitain. Même si la participation aux EPCI n'a rien d'obligatoire, la loi semble avoir rencontré un grand succès puisqu'une dizaine d'années après, les grandes villes françaises sont toutes sans exception gérées par un EPCI. Cependant, le succès mérite d'être nuancé, voire critiqué. D'abord, les EPCI du centre des grandes agglomérations ne recouvrent qu'une petite partie de leur territoire fonctionnel qui est généralement éclaté en une multitude de petites intercommunalités : *«dans aucune des principales grandes villes n'existe d'institutions à la hauteur des ambitions d'unifier la gouvernance»*⁹². Ensuite, en faisant l'amalgame entre les villes fiscalement riches et les villes habitées par des populations riches, la TPU a eu un effet paradoxal. Elle va à l'encontre d'un système de réajustement et de redistribution des richesses qui s'était mis en place "naturellement" entre ces différentes communes, les populations considérées comme pauvres habitant généralement dans des villes qui génèrent une TPU plus importante. Enfin, la dernière critique porte sur des questions de lisibilité et de représentativité démocratique. Les EPCI n'ont pas la capacité de mettre en place seuls les stratégies métropolitaines, et chaque champ d'intervention est matière à négociation entre les différents échelons du mille-feuille administratif français – communes, départements, régions – auxquels vient maintenant s'ajouter l'échelon intercommunal. Certes, la représentativité démocratique est censée être assurée de façon indirecte par les représentants élus qui siègent dans les institutions métropolitaines, les EPCI, mais cette configuration de gouvernance multi-niveaux, qui rend l'action politique de chaque échelon interdépendant, remet en question la représentation comme pilier de la démocratie locale.

La loi Chevènement n'apporte donc pas de solution définitive à la question de la gouvernance métropolitaine et aucun échelon n'arrive à imposer son leadership aux autres. Dans certaines métropoles, on observe alors la constitution de réseaux d'acteurs, institutionnels ou non, qui vont parfois pallier ce déficit de leadership. Pour se positionner face aux autres métropoles de rang européen, et a fortiori de rang mondial, la métropole de

⁹¹ Développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire - Aménagement de l'espace communautaire - Equilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire - Politique de la ville dans la communauté - Gestion des services d'intérêt collectif - Protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie.

⁹² ESTEBE P. (2008), *Gouverner la ville mobile*, Paris, PUF, p. 48.

Rhône-Alpes a ainsi développé une forme de leadership polycentrique et flexible, basée sur des organismes de concertation comme la Conférence des maires des villes-centre de Rhône-Alpes, qui rassemble les maires de Lyon, Grenoble, Saint-Étienne, Chambéry, Valence, Annecy, Bourg-en-Bresse et Roanne, les 4 conseils généraux et le conseil régional de Rhône-Alpes⁹³, et à laquelle participent également les EPCI concernés depuis la loi sur l'intercommunalité. Ce type de gouvernance en réseaux est également observé à Munich ou dans la métropole lémanique. A Londres, durant l'intervalle entre la dissolution de la GLC par les conservateurs et la création de la GLA par les nouveaux travaillistes, la capitale s'est reposée sur des réseaux d'acteurs pour pallier le déficit de leadership dû à la fragmentation municipale, notamment par le biais des *Quangos*, *Quasi Autonomous Non-governmental Organizations*. Promues et pilotées par le gouvernement conservateur, ces organisations ont d'ailleurs transformé les pratiques locales dans la plupart des métropoles anglaises, en favorisant les partenariats avec les acteurs privés et en dépossédant les acteurs institutionnels plus traditionnels⁹⁴.

Plus flexibles et nécessitant moins de ressources pour leur mise en place, les réseaux offrent donc une alternative en cas d'absence de régulation métropolitaine institutionnelle. Mais, en contrepartie, les réseaux métropolitains sont difficilement pérennes : ils dépendent du potentiel sur le long terme des enjeux qui ont suscité leur création, et de la possibilité que les relations entre institutions survivent aux acteurs qui les ont initiées.

1.3.3 Fragmentation et conflits

Le dernier type de configuration que nous allons aborder est l'absence, choisie ou non, de mécanisme de production de cohérence dans la gestion de l'espace métropolitain. Ce type de configuration s'observe généralement dans des pays où la culture politique est dominée par l'idéologie du *Public Choice*. Ces pays sont donc caractérisés par une forte fragmentation institutionnelle, ce qui est le cas par exemple dans la plupart des métropoles des Etats-Unis. La fragmentation et le conflit s'observent aussi dans des pays à forte tradition interventionniste des pouvoirs publics, lorsque des changements politiques majeurs bouleversent la donne institutionnelle et qu'aucune configuration en réseau ne vient combler

⁹³ JOUVE B. (2002), «Le nouvel âge d'or des villes européennes?», in JOUVE B. et LEFEVRE C., *Métropoles ingouvernables*, Paris, Elsevier, pp. 13-37.

⁹⁴ DABINETT G. (2004), «Les partenariats et la transformation de l'État en Grande-Bretagne», in JOUVE B. et BOOTH P., *Op. Cit.*, pp. 69-92.

le "vide de gouvernance"; c'est le cas de Paris ou Milan. Nous verrons d'ailleurs à la lumière des quelques cas présentés, que les idées reçues sont trompeuses.

Paris est en effet un très bon exemple du décalage entre l'image d'un pays réputé pour l'interventionnisme des pouvoirs publics et le peu d'intégration institutionnelle de sa capitale. Depuis la seconde moitié du XX^{ème} siècle, Paris et son agglomération ont vu successivement apparaître, disparaître ou se surimposer différents échelons administratifs, la plupart du temps sous l'impulsion de l'Etat français. Ce dernier a en effet une attitude qui peut sembler paradoxale vis-à-vis de la gestion du territoire de Paris, voulant à la fois rationaliser et territorialiser les institutions, mais craignant qu'une capitale politiquement autonome ne devienne un adversaire trop puissant -une situation qui n'est propre au cas français⁹⁵. Le territoire fonctionnel de l'île de France s'étend bien au delà de la commune-département de Paris, seule commune de France à ne pas être représentée par un Maire, jusqu'à l'élection de Jacques Chirac en 1974. Pour en améliorer la gestion, l'Etat français crée le district de Paris en 1961, redéfinit le découpage départemental en 1964, crée une préfecture de région (Prif) en 1976, bien en avance sur les lois de décentralisation qui verront naître le conseil de la région Île de France (Crif). Enfin, les multiples EPCI, qui sont apparus suite à la loi Chevènement de 1999, viennent encore rajouter une strate de gouvernement, dans un paysage où il était déjà difficile de déterminer qui est en charge de quoi, d'autant plus que l'État a fait en sorte de garder sous contrôle des secteurs d'intervention qui ont partout ailleurs été transférés aux régions nouvellement créées, comme les transports, via la RATP et la SNCF. Jusqu'aux années 1980, l'action de l'Etat en matière d'aménagement et de planification de la région parisienne s'est résumé à freiner sa croissance au profit de la province ou de la canaliser dans des villes nouvelles, via la Datar.

A partir de cette période, les politiques d'aménagement vont se réorienter vers la planification stratégique et c'est notamment autour des actions de développement économique que l'on a pu observer les recompositions territoriales à l'œuvre, au travers des relations entre les institutions gouvernementales, les collectivités locales et les organisations patronales. Au cours des décennies 1980 et 1990, le Crif a tenté de développer des compétences en dehors de celles qui lui ont été attribuées - formation, l'aménagement du territoire, aide aux PME, gestion des lycées -, notamment la culture et le développement économique. Avant d'étendre ses prérogatives, le Crif restait une institution politiquement faible ; Son budget par habitant

⁹⁵ C'est aussi ce genre de motivation qui a poussé le gouvernement conservateur anglais à supprimer la GLC, qui a empêché les gouvernements démocratiques espagnols de redonner aux métropoles les pouvoirs qui leur avait été retirés par Franco ou qui a amené les pères fondateurs américains à différencier les capitales administratives et économiques dans chaque Etat.

est plus faible que celui des départements, sa visibilité démocratique est insuffisante puisque les conseillers sont élus sur la base de circonscriptions départementales, et sa capacité décisionnelle est diminuée par un mode de scrutin à la proportionnelle qui n'a jamais permis à un parti unique d'y détenir une majorité. La stratégie du Crif dans le domaine du développement économique va précipiter plusieurs conflits sous-jacents entre administrations et au sein du monde des affaires⁹⁶. D'abord, cela renforce un conflit d'échelle avec les départements, en concurrence entre eux pour attirer les activités économiques, et qui sont peu enclin à l'intégration que propose le Crif, d'autant plus qu'ils sont concurrencés au niveau infra par les intercommunalités naissantes qui se lancent elles aussi dans la promotion économique. Ensuite, cela renforce les tensions avec l'Etat, déjà présent au niveau régional par le biais de la Prif et qui ne veut pas voir la région mener de politique autonome. Enfin, cette stratégie devient révélatrice d'une césure au sein du milieu des affaires, entre un patronat plus traditionnel organisé en Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI) et structuré autour de l'échelon départemental, et la nouvelle garde du patronat, tournée vers la compétition internationale, représentée par les cadres des grandes entreprises françaises, et qui investissent plutôt l'échelon régional. L'Île de France offre donc l'exemple d'une métropole en pleine mutation, économique et institutionnelle, où aucune configuration susceptible de piloter l'ensemble ne semble encore émerger.

Dans le cas de Milan, malgré la réforme des cités métropolitaines italiennes en 1990, l'Etat n'a jamais réussi à - ou jamais vraiment voulu - créer d'institution métropolitaine forte dans la capitale économique du pays. Aucune des institutions existantes – communes, province, région – n'a su imposer son leadership sur les autres. Le fait que l'aéroport principal de Milan, Malpensa, n'ait pas été relié, pendant de nombreuses années, au système de transports en commun constitue un des exemples les plus parlants de ce manque de leadership. Face à cette incapacité institutionnelle, les élites économiques locales, proches des élus, ont tissé un réseau de relations à l'échelle métropolitaine qui se sont concrétisées par la création de groupes comme l'Association des Intérêts Métropolitain ou l'association Milan Meilleure⁹⁷. Cependant, à partir des années 1990, la lutte nationale contre la corruption a abouti à un renouvellement des élites politiques locales, désormais beaucoup plus distantes à l'égard des acteurs économiques. Alors que ces initiatives milanaises étaient susceptibles de

⁹⁶ LEFEVRE C. (2002), «Paris-Île de France : From government to governance ?», in KREUKELS A., SALET W. et THORNLEY A. (dir.), *Metropolitan Governance and Spatial Planning in Europe*, Londres, Spon Press.

⁹⁷ JOUVE B. (2003), *Op. Cit.*

mener à une configuration de gouvernance en réseau public-privé, la métropole est aujourd'hui plutôt caractérisée par la défection des ces élites.

La situation de la plupart des métropoles américaines, plutôt caractérisées par la fragmentation institutionnelle, paraît similaire à celle de Milan et Paris. Cependant, les causes de cette fragmentation sont sensiblement différentes. Alors que Paris et Milan semblent plutôt patir des effets secondaires de réformes institutionnelles – et/ou de rivalités entre les différents échelons territoriaux / au sein de la puissance publique - l'absence de leadership métropolitain aux Etats-Unis est la conséquence d'une stratégie consciente et explicite de promotion de la fragmentation.

Il existe aux Etats-Unis deux échelons locaux constitutionnels ; le maillage en comtés est constitutif de la création de chaque État fédéré alors que le découpage du territoire en municipalités évolue au fur et à mesure du peuplement du territoire. Si le nombre absolu de municipalités aux Etats-Unis peut sembler faible comparativement à la taille du pays – et à fortiori en comparaison avec la France⁹⁸ – il faut garder à l'esprit que ces dernières sont concentrées dans les espaces urbains. Mais si la fragmentation municipale des villes américaines est souvent soulignée par les chercheurs francophones, c'est que l'échelon municipal y joue un rôle beaucoup plus important en matière de service public, alors que l'État français et ses administrations déconcentrées lissent les disparités entre les 36 000 communes françaises. Au sein des agglomérations, pour faire face à l'émergence d'enjeux urbains qui transcendent les frontières municipales, des agences uni-fonctionnelles *ad hoc* sont créées - les *special districts governments* ou *special-purpose authorities* - à la manière des SIVOM et SIVU français. Ainsi, l'enseignement primaire et secondaire, les transports publics, la police, la protection incendie, la gestion des ordures et des eaux usées ou les services sociaux sont gérés par des administrations locales qui possèdent chacune leur périmètre, leur direction, leur mode de financement. Au sein de chaque État fédéré, les municipalités et les comtés sont les seuls échelons gouvernementaux qui cumulent plusieurs compétences, avec quelques exceptions dont celles cités précédemment. On résume souvent la situation américaine à la mise en pratique pure et simple de l'idéologie du *Public Choice*.

Dans les années 1950 et 1960 pourtant, en plein âge d'or de l'État keynésien, un mouvement réformateur a poussé le gouvernement fédéral à prendre en compte l'impact négatif de l'organisation des niveaux de gouvernements, en particulier dans les métropoles.

⁹⁸ La France compte plus de 36 000 communes pour une population de 60 millions d'habitants alors que la Californie compte par exemple seulement 506 *census designated places* (municipalités, *towns* et zones urbanisées non dotées d'un maillage administratif) pour 30 millions d'habitants.

Suite à ce mouvement, l'État a promu deux types de mesures : la consolidation des comtés – environ une dizaine de cas, surtout au Sud-Est du pays – et la création de conseils régionaux. La plupart des métropoles américaines ont adopté ces conseils régionaux, supposés favoriser la coopération entre les échelons existants sans créer une bureaucratie supplémentaire (*Council of Governments* ou *Association of Governments*); ils n'ont pas d'élus propres, ni assiette fiscale, ni pouvoir réglementaire. Si les conseils régionaux ont été relativement bien accueillis par les gouvernements locaux, c'est surtout parce qu'ils constituaient une condition à l'obtention de fonds fédéraux, encore très importants dans les années 1960. Rien d'étonnant donc à ce que le revirement néo-conservateur des années 1970 et 1980, les coupes dans les budgets et la fin des politiques urbaines accompagnant le nouveau fédéralisme⁹⁹ aient eu raison de cette coopération *a minima*. Avec la disparition des incitations fédérales, les conseils régionaux sont devenus des coquilles vides. Depuis les années 1990, on évoque souvent l'émergence d'un nouveau régionalisme aux Etats-Unis. Mais ce renouveau du mouvement réformateur est complètement différent du précédent et n'a pas débouché sur des incitations fortes de l'État fédéral, tout au plus des réformes comme l'*Air Quality Act* de 1990 ou le *intermodal Surface Transportation Efficiency Act* de 1991 (ISTEA), qui touchent des domaines spécifiques et ont eu des conséquences en termes plus généraux de gouvernance métropolitaine.

Au-delà de l'hétérogénéité des contextes locaux et des cadres législatifs, nous sommes donc en mesure de déterminer un certain nombre de facteurs qui tendent à produire du leadership métropolitain. D'une part, il faut relativiser l'efficacité des réformes "descendantes" (*top-down*), puisque les politiques de design institutionnel initiées par les gouvernements rencontrent toujours des résistances locales. Mais il faut aussi souligner que le soutien des échelons gouvernementaux reste indispensable localement et que les processus de transformation institutionnelle purement endogènes sont rares. D'autre part, au niveau de la métropole, il existe trois dimensions qui concourent à production de leadership métropolitain : l'intégration institutionnelle, la structuration du milieu des affaires et les configurations partisanes. En effet, s'il paraît évident que l'organisation des juridictions locales conditionne la gouvernance, les acteurs économiques sont souvent perçus comme un groupe social aux intérêts et aux stratégies homogènes. Or, si le cas anglais montre comment le patronat a contribué à transformer la gouvernance métropolitaine, l'exemple de Paris montre bien quant à lui comment les conflits internes au monde des affaires peuvent se traduire au niveau des

⁹⁹ LEFEVRE C., BODY-GENDROT S. et Al. (1988), *Les villes des Etats-Unis*, Paris, Masson

échelons administratifs et ralentir la mise en place d'une certaine cohérence politique. De la même façon, la distribution des partis politiques au sein de la métropole et de ses différentes administrations est déterminante en matière de production de leadership. De nombreux exemples montrent comment les conflits d'échelles ou les antagonismes entre différentes parties de la métropole (le plus souvent entre le centre et la périphérie) traduisent des oppositions partisans. Souvent, ces oppositions bloquent toute possibilité de réforme, mais parfois, comme à Toronto ou à Stuttgart, les réformes sont au cœur des manœuvres de déstabilisation du parti rival. Lorsqu'une métropole est au contraire très politiquement intégrée, cela facilite l'intégration institutionnelle. Enfin, il ne faut pas réduire le facteur politique à l'appartenance des acteurs à tel ou tel parti mais aussi prendre en compte la proximité et la transformations des cadres idéologiques ; influencés par les valeurs du *new public management*, les élus travaillistes des villes anglaises ont accepté silencieusement les réformes du gouvernement conservateur et, de la même façon, le succès de la gouvernance en réseau lyonnaise est directement liée à la conversion des cadres du Parti Socialiste aux thèses libérales.

Des contradictions profondes apparaissent lorsqu'on considère ces différents facteurs à la lumière des éléments mis en exergue dans ce premier chapitre. La métropolisation est tout d'abord synonyme d'étalement urbain et produit des espaces urbains qui remettent en question la représentation classique de la ville ; elle accentue donc les problèmes d'adéquation entre les territoires fonctionnels et institutionnels. Ensuite, la métropolisation induit une redéfinition des modalités de la localisation des activités économiques et perturbe les hiérarchies qui structurent les milieux d'affaires. La compétitivité internationale d'une métropole dépend en partie de la capacité des décideurs à maîtriser les externalités négatives du développement mais, en désorganisant les acteurs économiques, la métropolisation peut limiter la production de leadership métropolitain. Enfin, restent les dimensions culturelles et politiques, qui seront abordées dans le chapitre suivant.

Chapitre 2 - Le pouvoir urbain/métropolitain dans les approches françaises et américaines

Le premier chapitre a donné lieu à un rapide exposé du triple processus de métropolisation et de ce qu'il implique comme changement dans le champ des études urbaines. Nous avons ainsi été amenés à proposer l'expression de "gouvernance métropolitaine" pour décrire l'évolution interdépendante des dynamiques constitutives de la métropolisation et des enjeux de la gestion des espaces urbains. Dans ce second chapitre, nous reviendrons, à partir de la littérature, sur la gestion de l'urbain, la gouvernance métropolitaine et le pouvoir urbain, cette dernière expression traduisant peut-être mieux la richesse de la production scientifique. En effet, l'expression "pouvoir urbain" ne fait pas seulement référence à l'action visant à la gestion des problèmes à l'intérieur d'un espace possédant certaines spécificités – un pouvoir "sur" l'urbain - , mais renvoie aussi à l'idée que la ville produit sa propre capacité à s'administrer – un pouvoir "de" l'urbain. De plus, la littérature sur le pouvoir urbain et/ou sur le pouvoir local embrasse une période assez large par rapport à la thématique de la gouvernance qui concerne seulement un volet plus récent.

Pendant longtemps, la représentation du pouvoir urbain en France s'est distinguée par l'importance de la place accordée à l'État, contrairement à des pays comme les Etats-Unis, où le contexte culturel et politique donne toute sa place à l'analyse des interrelations entre niveaux de gouvernements, dont le pouvoir est par ailleurs relativisé face au pouvoir détenu par d'autres types d'acteurs. La littérature française consacrée aux politiques urbaines, puis à la gouvernance, s'attache donc naturellement en grande partie à déconstruire cette représentation d'un pilotage centralisé par le haut des activités économiques et du fonctionnement social des villes, comme nous le verrons dans la première partie du chapitre. En Amérique du Nord, le débat sur la gouvernance a évolué dans le temps autour de plusieurs écoles de pensée et de théories fondatrices. Les approches destinées à comprendre les mécanismes du pouvoir local, autour de la notion de "*community power*", suivi par ceux de la *political economy*, tentent de déterminer qui détient le pouvoir urbain et comment se construit le pouvoir urbain. Ces approches feront l'objet de la seconde partie. Enfin, un autre débat, en

lien plus direct avec l'action publique et le design institutionnel, oppose réformateurs régionalistes et partisans du *public choice* et constitue la troisième partie du chapitre.

2.1 Le débat français sur le pouvoir urbain : du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine ou de la gouvernance urbaine au gouvernement des villes¹⁰⁰?

Même si l'expression "gouvernance urbaine" a tendance à s'imposer aujourd'hui de façon quasi incontournable lorsqu'on s'intéresse à la gestion des villes, l'idée de ce chapitre, de travailler sur le "pouvoir urbain" plutôt que de proposer de faire un état des lieux de la gouvernance urbaine, se justifie d'autant plus dans le cas français que l'utilisation du terme gouvernance y est devenu problématique pour plusieurs raisons.

Contrairement aux États-unis où les termes "*government*" et "*governance*" semblent utilisés sans grande distinction depuis longtemps, la notion de gouvernance a eu en France un succès récent et rapide, qui a engendré une réaction de méfiance. Le terme est développé à l'origine dans le champ de la science économique, et celui de la sociologie économique, pour définir les arrangements, les conventions et les règles implicites qui encadrent la rationalité des acteurs et contribuent au fonctionnement et à l'efficacité d'un système. Puis, l'utilisation du terme va "glisser" vers la sphère du politique. Une fois "importée" dans la science politique française, la notion comporte deux dimensions, analytique et normative. Dans la première, gouvernance renvoie à des évolutions complexes des principes et des modalités de traitement des problèmes publics qui imposent aux sciences sociales d'adopter une grille de lecture nouvelle pour comprendre le politique. Le succès de la notion dans les travaux scientifiques et dans le discours politique a contribué à rendre son sens flou, voire paradoxal, et donc à lui faire perdre sa valeur heuristique. Dans sa dimension normative, la gouvernance correspond à l'application de théories économiques néo-classiques qui présupposent l'existence d'une organisation optimum, d'un possible ajustement de l'État en vue d'obtenir le meilleur rapport entre les politiques menées et les coûts publics. Cette conception de la gouvernance, la "bonne gouvernance", est véhiculée en particulier par le *new public*

¹⁰⁰ Ce titre fait bien évidemment référence à l'article de P. Le Galès, paru dans la revue française de sciences politiques en 1995, qui fut un des premiers à proposer un état des lieux du débat français sur la gouvernance urbaine, à la lumière de la littérature anglo-saxonne dont il s'est souvent inspiré mais également à l'article de B. Jouve et C. Lefèvre, paru quatre ans plus tard dans la même revue, moins connu, et qui apporte des éléments de réponse aux questions soulevées par le premier ; LE GALÈS P. (1995), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », in *Revue française de science politique*, Vol.45, n°1, pp. 57-95 ; JOUVE B. et LEFÈVRE C. (1999), « De la gouvernance au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe », in *Revue française de science politique*, Vol. 49, n°6, pp. 835-854.

management, reposant sur plusieurs valeurs nouvelles dans le champ politique comme la responsabilité - *accountability* -, la réactivité ou encore l'efficacité¹⁰¹. Au-delà de la perte de pertinence scientifique engendrée par son succès, la méfiance suscitée par la notion de gouvernance n'est donc pas étrangère à sa portée idéologique, sa connotation économique et à son origine anglo-saxonne.

Le chantier de recherche de la gouvernance urbaine est différemment appréhendé par les approches traditionnelles du politique en France ; sous l'angle des organisations, des acteurs, ou par le biais des politiques publiques par exemple. Mais la gouvernance urbaine ne se réduit pas à l'ensemble des éléments observés par ces approches et rapportés à un espace particulier, l'urbain. L'analyse de la gouvernance urbaine occupe une place singulière au sein du chantier sur la gouvernance, dans la mesure où l'émergence des villes comme acteurs politiques importants participe de la recomposition des États modernes. C'est pour cette raison que la plupart des travaux qui intègrent cette notion abordent la question de savoir à quel point l'État, ou la puissance publique, représentent encore les acteurs centraux du pouvoir urbain et de se positionner entre gouvernement des villes et gouvernance urbaine. Dans la première partie de ce chapitre, nous allons d'abord évoquer deux dimensions de la déconstruction de la vision étato-centrée opérée dans la littérature française - pour laquelle il est difficile de distinguer dans quelles mesures elle correspond à une évolution de la réalité et/ou à une évolution de la perception de cette réalité par les sciences sociales. Verticalement, l'analyse tente de mettre en évidence les articulations entre les échelons administratifs au sein de la puissance publique, entre l'État et collectivités locales, et la nature de leurs relations : conflits, régulation, complémentarité, etc. L'autre axe s'intéresse à la coordination des secteurs publics, privés et civiques dans la production des politiques urbaines. Quant à la question de la coopération –ou non-coopération- entre gouvernements locaux, souvent considérée comme la dimension horizontale de la gouvernance, nous l'aborderons dans la dernière partie du chapitre.

2.1.1 Recomposition des liens entre l'État et le pouvoir local

L'organisation de l'État français tel qu'il prévalait avant la décentralisation renvoie au modèle bureaucratique wébérien. L'État exerce seul et de façon légitime une domination sur

¹⁰¹ LE GALÈS P. (2004), «Gouvernance», in BOUSSAGUET L., JACQUOT S. et RAVINET P. (Dir.), *Op. Cit.*, pp. 244-252 ; PETERS G. (2004), «Nouveau Management Public», in BOUSSAGUET L., JACQUOT S. et RAVINET P. (Dir.), *Ibid.*, pp. 306-312.

la société et ses fonctions sont incarnées par des administrations bureaucratiques, qui leur confèrent leur réalité matérielle et juridique. Chaque administration est spécialisée dans son domaine d'action et incarne une rationalité optimale, dans le diagnostic comme dans l'intervention. Ainsi, le pouvoir exercé par des corps d'Etat comme les ponts et chaussées, par l'Equipement ou encore la Datar sont légitimes puisqu'ils représentent une élite technocratique.

L'approche traditionnelle met en évidence trois formes d'intervention de l'État dans la planification urbaine¹⁰². L'État intervient parfois directement comme acteur de l'urbanisation, soit en devenant le maître d'œuvre de grands projets d'urbanisme ou d'aménagement - Rénovations urbaines, villes nouvelles, métropoles d'équilibre, etc. - soit en s'attachant à la dimension spatiale de ses politiques sectorielles - distribution des infrastructures de transports, de santé, d'éducation, etc. En plus de cette capacité d'action directe, l'État assume également un rôle de redistribution entre les territoires, ce qui lui permet d'allouer des ressources supplémentaires à l'intérieur de périmètres donnés et pour des missions spécifiques : action scolaire, action sociale, aide au logement, etc. Enfin, l'État possède un pouvoir réglementaire qui touche directement ou indirectement le territoire : *«l'Etat réglemente l'affectation du sol par les plans d'urbanisme, mais aussi par le Code Civil, le classement des sites... Il réglemente également les initiatives d'aménagement, qu'elles émanent des collectivités locales, des sociétés d'économie mixte ou d'acteurs privés. Il réglemente, ou fait réglementer, l'utilisation des équipements et de l'espace public dans les villes : occupation du domaine public, stationnement des véhicules, marchés, règles d'utilisation des stades¹⁰³»*.

Tout en proposant une analyse critique du pouvoir urbain, l'approche marxiste a longtemps conforté la vision monolithique de l'Etat, au travers de l'idée de capitalisme monopolistique d'Etat¹⁰⁴. Il s'agit d'un stade de l'évolution du capitalisme, pendant lequel de grands monopoles industriels se sont agrégés, en relation avec l'avènement de gouvernements menant des politiques interventionnistes. La ville devient donc un lieu privilégié d'accumulation du capital productif, à travers l'implantation des complexes industriels, mais aussi un lieu de reproduction de la force de travail, puisqu'elle regroupe une majorité de travailleurs¹⁰⁵. Les politiques urbaines menées par l'Etat visent donc à ce que la ville assure ces deux fonctions pour le compte des entreprises capitalistes. La ville est modelée pour

¹⁰² LACAZE J-P. (1995), *Introduction à la planification urbaine; Imprécis d'urbanisme à la française*, Paris, Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées.

¹⁰³ JALABERT G. (1989), *Système urbain et gestion de l'espace*, Toulouse, PUM, p. 5.

¹⁰⁴ LOJKINE J. (1977), *L'Etat, le marxisme et la ville*, Paris, PUF.

¹⁰⁵ GODARD J-L et CASTELLS M. (1974), *Op. Cit.*

permettre l'implantation et le développement d'activités industrielles : rénovations urbaines, zones industrielles, infrastructures de transports, etc. Ensuite, l'État veille à la reproduction de la force de travail en finançant le logement, mais aussi en construisant de grands équipements d'éducation et de santé. Dans l'approche marxiste, le pouvoir municipal s'efface devant l'État et les grands monopoles, le pouvoir urbain n'étant qu'un simple prolongement localisé de la logique générale du capitalisme et de l'organisation sociale qui en découle.

Ce monolithe étatique va commencer à se fissurer avec les concepts de régulation croisée et de pouvoir périphérique¹⁰⁶. P. Grémion met le premier en lumière un système local, le pouvoir périphérique, construit autour de l'interaction entre les acteurs de l'administration territoriale, les fonctionnaires, et ceux de la société locale et de ses notables, représentés par les élus locaux. Ce système local, qui renforce la légitimité de chaque groupe d'acteurs, intègre et stabilise le système politique national dans son ensemble, tout en accordant une certaine autonomie au local. L'élu peut infléchir la règle édictée par l'État pour le compte de ses administrés ; quant au fonctionnaire, il peut effectuer sa mission plus efficacement en étant intégré aux réalités locales.

En 1982, les premières lois de décentralisation (Lois Deferre) marquent une rupture avec le primat de l'État et la fin d'une intervention massive dans la planification urbaine. La compréhension de l'articulation entre le niveau national et la société locale n'est plus seulement un objet d'étude des chercheurs en sciences sociales, il devient outil de l'action publique. Cette modernisation de la puissance publique est motivée par l'impuissance de l'État à faire face à la crise économique. La mobilité accrue du capital et la fin du plein emploi impliquent un renouvellement des formes de régulation et une remise en cause de la logique des politiques nationales d'aménagement du territoire qui visaient jusque-là à équilibrer la croissance dans l'espace. Avec la décentralisation, les politiques urbaines ont pour mission de promouvoir le développement local, et donc de renforcer l'aspect concurrentiel, y compris au sein même du territoire national. La loi fixe le désengagement de l'Etat et l'affaiblissement de ses prérogatives en matière de gestion publique locale et détermine une diminution de ses dotations au profit des collectivités locales. La décentralisation énonce également le principe de "non subordination", qui laisse chaque collectivité responsable de l'ensemble des problèmes relatifs à son ressort territorial : en d'autres mots, même si l'État suggère une répartition des missions entre les différents échelons décentralisés, il les laisse libres de s'en attribuer de nouvelles, quitte à multiplier les dispositifs. Cette question des rapports entre les

¹⁰⁶ GRÉMION P. (1976), *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil.

différentes collectivités et de la redondance des politiques menées ne se posait pas vraiment avant 1982, le préfet arbitrant en permanence les relations entre élus¹⁰⁷. La décentralisation a placé ces élus en position de relation directe et de négociation obligée et amène les chercheurs à considérer les marchandages et les situations de concurrence entre collectivités pour comprendre la logique des politiques menées.

D'un côté, certains relativisent l'effet libérateur de la décentralisation sur les collectivités, qui voient encore leur pouvoir et leur autonomie limité par la présence de l'État. Malgré leurs nouvelles compétences, l'augmentation de leur budget et le renforcement de leur légitimité, les collectivités doivent sans cesse coopérer avec d'autres acteurs publics – services de l'État, autres échelons décentralisés ou circonscriptions voisines – car elles manquent de fonds propres, de capacité d'expertise ou parce que leur périmètre ne correspond pas au problème à traiter¹⁰⁸. Même s'il a lui-même bridé sa capacité d'intervention directe sur l'aménagement du territoire, l'État continue d'assurer la redistribution des ressources sur l'ensemble du territoire¹⁰⁹.

D'un autre côté, plusieurs auteurs critiquent le manque de rationalisation de l'action publique et la fragmentation institutionnelle qui ont suivi la décentralisation. Certains évoquent les dérapages, des débordements du pouvoir local, suite à l'effervescence suscitée par la décentralisation ; ainsi, J-P Lacaze parle même de "crise d'adolescence collective" des élus locaux¹¹⁰. Les élus se prennent au jeu de la concurrence entre les territoires et privilégient les grands investissements qui contribuent au rayonnement de leur circonscription, plutôt que de mener des actions qui visent au bien-être des populations, comme les politiques sociales, ou de rechercher la cohérence et la complémentarité entre échelons administratifs. G. Pinson explique lui que, loin d'illustrer une hystérie collective, ce phénomène correspond à une nouvelle rationalité politique des élus locaux, confrontés aux évolutions sociologiques de l'électorat¹¹¹. Avant la décentralisation, les ouvriers et les employés constituaient une part importante de la population urbaine et pour fidéliser cet électorat, les élus devaient privilégier les conditions d'existence des catégories populaires (logement, emploi industriel, accès à l'emploi public). Les ressources financières, techniques et juridiques propres à satisfaire ces demandes étaient sous le contrôle de l'État ; c'est une des rationalités du système mis en

¹⁰⁷ MABILEAU A. (1992), *Le système Local en France*, Paris, Monchrétien.

¹⁰⁸ DURAN P. et THOENIG J-C. (1996), «L'État et la gestion publique territoriale», in *Revue française de science politique*, Vol.46, n°4, pp. 580-623.

¹⁰⁹ GUEGNANT A. (2002), «Les effets redistributifs intercommunaux de la taxe professionnelle unique : l'exemple du district de Rennes», in *Cahiers économiques de Bretagne*, n°1, pp. 19-32.

¹¹⁰ LACAZE J-P. (1995), *Op. Cit.*

¹¹¹ PINSON G. (2006), *Op. Cit.*

lumière par P. Grémion. Plus récemment, la crise, l'affaiblissement du syndicalisme, la montée de l'abstention et surtout la volatilité électorale incitent les élus à mener des politiques "attrape-tout" : développement économique, rénovation urbaine, plan stratégique, etc.

À partir des années 1990, l'expression gouvernance urbaine va s'utiliser en France comme dans la plupart des pays européens. D'une part, le constat sur la différenciation entre local et national et sur la réorientation en matière de politique urbaine explique en partie l'introduction de cette notion, d'origine anglo-saxonne. D'autre part, il faut souligner la spécificité de l'exercice pouvoir dans les villes par rapport au pouvoir local en général ; avec l'introduction de la notion gouvernance urbaine, l'accent est aussi mis sur la pluralité des sociétés urbaines.

2.1.2 Les acteurs non-étatiques des politiques urbaines

Dès le début des années 1970, M. Castells met en avant les spécificités des luttes urbaines¹¹². Ces mouvements sociaux urbains constituent une forme de mobilisation sociale spécifique à la ville. La compétition politique n'étant qu'une illusion cultivée par les classes dominantes, le changement social ne peut venir que de la mobilisation populaire en dehors des structures préétablies (scène politique municipale, instances de concertations). Les mouvements sociaux urbains font partie des nouvelles formes de luttes qui émergent à partir des années 1960 et ne sont pas liées aux conflits dans la sphère productive. Ils permettent la mobilisation de toutes les fractions du prolétariat (des ouvriers aux cadres) alors que la logique de division sociale et technique du travail, mais aussi certains mécanismes idéologiques, tendent à les isoler les uns des autres. La définition des luttes urbaines donnée par M. Castells sera critiquée, notamment parce que l'on observe que la capacité de mobilisation d'un mouvement dépend de la position de ses membres sur l'échelle sociale et que les groupes mixtes, associant plusieurs catégories de populations sont généralement contrôlés par les cadres et les classes moyennes. Par ailleurs, les revendications expriment souvent plutôt une demande d'intégration et de participation au système qu'une volonté de révolte et de changement radical de la société. Malgré ces critiques, la thèse de M. Castells n'en demeure pas moins intéressante en ce qui concerne la gouvernance puisqu'elle fait un premier pas vers la prise en compte des spécificités des rapports de pouvoir dans les villes et

¹¹² CASTELLS M. (1973), *Luttes urbaines et pouvoir politique*, Paris, Maspéro.

de l'impact de mouvements qui s'organisent en dehors des circuits politiques traditionnels. Mais là encore, certains travaux empiriques récents relativisent la capacité de mouvements à se mettre en place "en dehors" des circuits traditionnels¹¹³. En effet, les mouvements contestataires urbains sont généralement structurés autour d'un noyau d'associations dont le financement reste en France largement sous le contrôle des acteurs institutionnels traditionnels. Les mouvements qui prennent trop d'importance et entrent en conflit avec les institutions sont souvent "lâchés" par les associations qui les soutiennent, elles-mêmes étant menacées de perdre leurs subventions. Si de tels travaux incitent à la prudence quant à l'incidence des mouvements de luttes urbaines, qu'en est-il des acteurs ? L'État, qui était l'arbitre des relations entre les groupes sociaux devient-il petit à petit un acteur parmi d'autres comme l'induit la notion de gouvernance ?

Cette évolution s'illustre particulièrement dans le glissement du sens accordé à la notion de "société civile". Dans un modèle de gouvernement traditionnel, les rapports entre les différentes sphères de la société – économique, socioculturelle et politique – étaient dominés par la sphère politique, cette dernière étant contrôlée par l'État. Les deux autres constituaient une sorte de contrepartie de l'État, qualifiée de société civile. En revanche, dans un système politique caractérisé par la gouvernance, où l'on considère que les acteurs économiques occupent une position de force face à la puissance publique, *«la société civile est ce tiers plus ou moins exclu que l'on veut réintégrer dans un espace de consultation»*¹¹⁴. C'est une sphère structurée autour d'organisations qui défendent des intérêts subsidiaires, c'est-à-dire pas strictement économiques ou politiques, et hétérogènes, allant de la protection de l'environnement à la lutte contre les discriminations en passant par la promotion culturelle.

La notion de gouvernance traduit donc aussi un retournement, ou du moins un changement, du rapport de force entre puissance publique et entreprises privées dans la production des politiques urbaines¹¹⁵. La montée en puissance des entreprises est particulièrement forte dans certains secteurs d'intervention comme les services urbains, la gestion privée étant supposée amener une certaine flexibilité et un apport financier non négligeable dans une période de rigueur budgétaire. Certains auteurs parlent de privatisation silencieuse, qui se traduit par la sous-traitance privée de la gestion des services urbains mais

¹¹³ NICHOLLS W. (2004), «Polycentric Urban Governance, polycentric social movements? Evidence from Toulouse, France and Los Angeles, USA», in *Les papiers du CIEU*, n°7, pp. 71-92.

¹¹⁴ DUSCHATEL J. et CANET R. (2004), «Du local au global. Citoyenneté et transformation des formes de la démocratie», in JOUVE B. et BOOTH P. (Dir.), *Op. Cit.*, pp. 19-44, p. 29.

¹¹⁵ Sauf pour les marxistes orthodoxes, pour qui la puissance étatique est de toute façon au service du système capitaliste.

aussi par la multiplication des sociétés d'économie mixte¹¹⁶. C'est également le cas des entreprises de travaux publics¹¹⁷, qui calent le rythme des projets urbains sur celui des investissements du privé, mais aussi sur les logiques et contraintes du marché foncier et immobilier. En revanche, de nombreux auteurs invitent à nuancer l'influence des intérêts privés "en général" sur les politiques publiques, notamment dans les pays comme la France, où la régulation publique reste forte. Dans son analyse comparative des projets de ville menée au niveau européen, G. Pinson montre ainsi que les acteurs économiques n'intègrent pas particulièrement les processus de décision, comme dans les configurations de *growth coalitions* ou *growth machines* états-uniennes¹¹⁸. En revanche, les acteurs publics anticipent leurs attentes, leurs intérêts et leurs logiques, qui sont de plus en plus pris en compte dans les politiques. Cela s'explique par l'ouverture des agendas urbains, au sein desquels les politiques urbaines, qui auparavant visaient en priorité à satisfaire la classe ouvrière, débouchent aujourd'hui de plus en plus sur la mise en place de politiques attrape-tout – développement économique et attractivité, planification stratégique, rénovation urbaine, marketing territorial, etc. Enfin, la gouvernance urbaine en France se distingue par la faible structuration des intérêts privés au niveau local, surtout par rapport au monde anglo-saxon ou à l'Allemagne. En effet, lorsqu'on décrit le pouvoir urbain, l'évocation de l'influence du "milieu des affaires" sous-entend l'existence d'un acteur collectif, possédant une logique d'action interne. Or, on s'aperçoit que les milieux économiques en France sont encore souvent structurés sur des modalités sectorielles et étatiques, autour des fédérations patronales, et sont rarement territorialisés. La concentration des sièges sociaux à Paris est révélatrice de cette tendance. Au niveau local, les Chambres de Commerce et d'Industrie, généralement contrôlées par des représentants du patronat traditionnel qui ne font pas partie des secteurs dynamiques, jouent rarement le rôle que l'on aurait pu supposer en matière d'animation économique.

On ne peut nier que l'arrivée de la notion de gouvernance urbaine dans le contexte français correspond aux transformations de la sphère politique, la sphère politique désignant ici l'ensemble des acteurs, étatiques ou non, qui prennent part au processus de décision et de mise en place des politiques. Il faut cependant relativiser leur rapidité et leur portée. Comme dans beaucoup de pays d'Europe, l'État exerce encore un rôle dominant au sein de la puissance publique, même si cette dernière se réorganise. Au niveau des villes, les

¹¹⁶ LORRAIN D. et STOKER G. (1995), *Les privatisations en Europe*, Paris, La Découverte.

¹¹⁷ Désormais, les groupes de services urbains en France sont également les principaux groupes du secteur BTP : Suez, Lyonnaise des eaux, Générale des Eaux, Bouygues, etc (Suez ayant fusionné avec la Lyonnaise des eaux devenue Véolia, pour racheter la troisième devenue Vivendi). Cf. Lorrain, Op. Cit.

¹¹⁸ Ces notions sont expliquées plus en détails dans la section suivante du chapitre, qui concerne la littérature américaine.

collectivités, dopées par les lois de décentralisation, dominent le pilotage des nouvelles procédures. Le renouvellement de ces procédures a entraîné une recomposition des élites ainsi que la mise en place de processus de négociation et de décision opaques, filtrés, spécialisés inconnus de la grande majorité de la population et qui remettent donc en cause l'idée d'une démocratie représentative locale¹¹⁹. Toutefois, ces forums se créent principalement à l'intérieur de la puissance publique et les acteurs et institutions occupent une place centrale, ou plutôt nodale, dans la conduite des politiques urbaines.

2.2 Le débat américain sur le pouvoir urbain: le *community power* et la *urban political economy*

La reconnaissance de tout ce qui se joue en marge de l'organisation officielle du pouvoir dans la ville - la mairie, le conseil municipal et les différentes administrations publiques locales qui en dépendent - est beaucoup plus ancienne aux États-Unis. Le terme "*politics*", difficilement traduisible en français, décrit l'ensemble des arrangements plus ou moins officieux qui contribuent à l'organisation du pouvoir urbain, la part d'informel dans les processus politiques, et l'importance des groupes de pressions, des bureaucraties, des grandes entreprises, des groupes communautaires, etc. Nous allons voir comment la littérature états-unienne a très tôt inclus ces éléments à la réflexion sur la spécificité du pouvoir urbain et quelles ont été les théories influentes.

2.2.1 Genèse des "*community power studies*" et opposition entre élitistes et pluralistes

Tout au long du 19^{ème} siècle et au début du 20^{ème} siècle, le fonctionnement de la plupart des villes américaines est décrit comme une «*city political machine*¹²⁰». La machine politique est un système basé sur le découpage des villes en circonscriptions électorales, les *preincts* et les *wards*, représentées par des capitaines, et sur la forte homogénéité ethnique à l'intérieur de ces circonscriptions. Sur un modèle clientéliste, chaque communauté est rétribuée en avantages, principalement en emplois municipaux, en fonction du nombre de

¹¹⁹ GAUDIN J-P. (1995), «Politiques urbaines et négociations territoriales, quelles légitimités pour le réseaux de politique publique ?», in *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, 1995, pp. 29-56.

¹²⁰ BRYCE J. (1889), *The American Commonwealth*, New York, Macmillan.

votes que le capitaine parvient à rapporter aux *bosses*, en haut de l'organisation. La machine s'apparente donc à une organisation mafieuse, puisque la corruption constitue la principale ressource de la machine politique ; manipulation des plans d'urbanismes, des contrats publics, des emplois municipaux, des forces de police, etc. Mais le rôle social de la machine politique va au-delà d'une simple organisation de type criminel¹²¹. D'une part, les capitaines jouent un rôle de médiateurs au sein de communautés récemment installées et, pour assurer une fidélisation des électeurs, ils sont amenés à pallier l'inexistence de services publics, notamment à destination des couches populaires. Ainsi, ils assurent la distribution des soupes populaires, proposent des abris et logements d'urgence, organisent la sécurité anti-incendie, etc. D'autre part, la machine joue sur l'appartenance identitaire et sur la concentration géographique des groupes ethniques. Elle contribue donc largement à la géographie sociale et raciale des villes américaines décrite par l'école de Chicago et au système d'intégration de la société américaine en général. Peu à peu, ces machines se sont vues affaiblies, d'une part à cause du développement des services publics locaux, renforcés ensuite avec l'avènement d'une bureaucratie étatique - fédérée et fédérale – mais également parce qu'elles étaient en perte de vitesse face à des intérêts plus puissants comme les syndicats ou les groupes industriels. Avec l'appui de ces nouveaux acteurs, les réformateurs de la *progressive era*¹²², principalement des politiciens *WASPs* militant pour un retour de la moralité dans les administrations, ont enclenché une révision des chartes municipales de 1890 à 1917 pour enrayer le fonctionnement des machines, notamment en modifiant le système d'attribution des emplois municipaux et en limitant le nombre de mandats¹²³. Avant la fin de la première moitié du 20^{ème} siècle, les *city political machines* ont disparu - à l'exception de la machine de Chicago, sous la domination du boss Richard Daley, qui a résisté aux réformes jusqu'en 1974. Les nouvelles chartes municipales, ainsi que les vestiges des arrangements clientélistes des machines politiques font partie des éléments de contexte local qui contingentent fortement la gouvernance actuelle, comme nous le montrera le cas californien. De la même façon,

¹²¹ STAVE B. (ed.) (1898), *Urban bosses, Machines and progressive Reformers*, Lexington, Heath.

¹²² La *progressive era* est une période de l'histoire américaine qui s'étend de 1890 à 1920. À l'image du parti progressiste du président Théodore Roosevelt (1901-1909), l'ère progressiste s'inscrit en rupture avec le laissez-faire politique, en essayant de répondre aux mutations économiques et aux problèmes induits par le développement industriel du pays. Pendant cette période, de nombreux textes de lois furent édictés dont une grande partie régit encore aujourd'hui la société états-unienne.

¹²³ HAYS S. (1964), «The politics of reform in municipal government in the Progressive Era», in *Pacific Northwest Quarterly*, Vol. 55, pp. 157-169.

l'imaginaire populaire¹²⁴ lié aux *city political machines* a beaucoup influencé les théories du *Community Power*.

Les premiers travaux du *Community Power* datent du lendemain de la *progressive Era*, mais l'ouvrage fondateur de ce champ de recherche et du débat entre élitistes et pluralistes reste sans conteste celui de F. Hunter, et son "enquête réputationnelle" sur la ville d'Atlanta¹²⁵. Hunter a construit une liste de 175 personnalités présumées influentes parmi des cadres du milieu des affaires, des administrations locales, des quotidiens de presse et des responsables d'association. Ensuite, cette liste a été confrontée à un échantillon de personnes familières des rouages politiques locaux, à travers la ville ; l'échantillon détermine quelles sont les 40 personnalités les plus influentes parmi les 175 retenues, afin de réaliser un entretien avec ces personnalités à un entretien¹²⁶. Même si la méthode employée a été largement critiquée par la suite, Hunter a ainsi établi l'existence d'une élite d'une cinquantaine de personnes qui dirigent la ville d'Atlanta. Ces individus sont en très grande majorité des cadres issus des secteurs bancaires, financiers, du commerce et des assurances, et autres grandes entreprises locales parmi lesquels le numéro deux de la firme Coca-Cola. La proximité sociale entre ces individus justifie l'utilisation du terme *community*. Ils se connaissent tous, habitent les mêmes quartiers, sont membres des mêmes clubs, partagent les mêmes valeurs politiques et opinions sur la situation locale, et mettent le développement au premier rang des enjeux locaux. Au sein de cette communauté, il existe des rapports de pouvoir mais pas d'organisation hiérarchique claire. Le cadre d'analyse élitiste a été testé dans d'autres villes américaines¹²⁷ avant d'être utilisé au niveau national, pour déterminer qui sont les élites du pouvoir fédéral, ce qui inspirera ensuite les travaux du courant corporatiste¹²⁸. Le travail de F. Hunter a attiré de nombreuses critiques, qui se sont cristallisées sur la méthode de l'enquête réputationnelle, notamment sur les biais induits par la construction de listes à priori ou sur l'utilisation des entretiens. Plus généralement, on peut reprocher à cette méthode d'entretenir l'amalgame entre réputation et pouvoir effectif et de décrire une situation générale schématique, sans prendre en compte les décisions, les choix individuels, les processus de négociations ou des contraintes

¹²⁴ Les machines politiques font désormais partie de la culture populaire américaine. A ce titre, des films comme "*The godfather*" (Coppola, 1972) ou "*Once upon a time in America*" (Leone, 1984) font largement référence à la machine politique de New York.

¹²⁵ LYND R. et LYND H. (1929), *Middletown*, New York, Harcourt, Brace and World ; HUNTER (1953), *Community power structure*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.

¹²⁶ Sur les 40 sélectionnées, 27 ont accepté l'entretien.

¹²⁷ HUNTER F., SCHAFFER R. et SHEPS C. (1956), *Community organization: Action and inaction*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.

¹²⁸ HUNTER F. (1959), *Top leadership, U.S.A.*, Chapel Hill, University of North Carolina Press ; LOWI T. (1969), *The end of liberalism ideology, policies and the crisis of public authority*, New York, Norton.

institutionnelles, économiques ou culturelles, qui déterminent la mise en place de mesures politiques concrètes. Mais il faut également noter que cette avalanche de critiques sur la méthodologie cache en partie les enjeux idéologiques : *Community Power Structure* est un ouvrage de sociologie critique, écrit par un auteur qui était travailleur des services sociaux, militant des droits des noirs et candidat pour le parti progressiste avant de devenir universitaire, et qui met en cause le déficit démocratique du système politique américain, à l'échelle de la ville comme au niveau de l'État.

Une grande partie des critiques adressées à Hunter venaient de chercheurs en sciences politiques, et plus particulièrement de l'école pluraliste, à l'instar de R. Dahl. Pour analyser le pouvoir urbain, ce dernier effectue un travail sur la petite ville de New Haven en se focalisant sur les processus de prise de décision dans trois domaines d'intervention : le développement, l'éducation et la nomination des responsables politiques¹²⁹. Il tente de comprendre à la fois qui prend les décisions qui sont appliquées et qui s'oppose aux propositions qui échouent. Dahl explique ainsi qu'il n'existe pas une seule élite mais des groupes influents qui diffèrent pour chaque domaine d'intervention. Ces leaders sont sociologiquement hétérogènes, que l'on considère leur profession, leur classe, leur religion ou leur ethnie¹³⁰. Dans la lignée de Dahl, de nombreuses études mobilisent son cadre théorique pour l'analyse d'autres villes, et montrent que le degré de pluralisme augmente dans les villes de grande taille. Certains auteurs qualifiés d'hyper-pluralistes, comme Yates dans son ouvrage *The Ungovernable city* désespèrent même de l'existence de toute capacité à gouverner les grandes villes, à l'image de New York¹³¹. La conjugaison de l'influence exercée sur la mairie par les différents groupes de pression à travers la ville - entreprises, syndicats, groupes communautaires, églises, etc. - et l'inertie bureaucratique induite par l'organisation des administrations municipales engendrent un agenda politique sans ligne cohérente sur le long terme.

2.2.2 L'urban political economy

Au cours des années 1970, l'opposition entre élitistes et pluralistes va peu à peu tourner au bénéfice de ces derniers, et la question au cœur du débat sur le *Community Power* -

¹²⁹ DAHL R. (1961), *Who governs ? , Democracy and power in an american city*, New Haven, Yale University Press.

¹³⁰ Les conclusions ne mentionnent pas leur "race" ce qui laisse penser que tous sont blancs.

¹³¹ YATES D. (1997), *The Ungovernable City*, Cambridge, MIT Press. Il s'agit d'une dimension que l'on retrouve en France aujourd'hui avec dans la notion d'hypermodernité ; ASCHER F. (2005), *La société hypermoderne ; ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.

qui gouverne la ville ? – va évoluer vers une nouvelle question : Comment gouverner la ville, comment générer une capacité à gouverner dans l'arène pluraliste que représente la ville? Cette évolution du questionnement va également donner lieu au développement d'un nouveau champ, qualifié «*urban political economy*». L'économie politique concerne généralement des théories économiques à l'échelle macro qui lient l'organisation de l'appareil productif à l'organisation de l'État et de la société toute entière, comme les théories marxistes ou keynésiennes. Le terme est également parfois utilisé pour désigner les travaux qui s'intéressent, à une échelle plus réduite, aux arrangements informels internes à des secteurs de production – on parle aussi d'économie régionale, de géographie économique. Dans son application à l'analyse du pouvoir urbain, l'*urban political economy* désigne les théories qui s'affranchissent de l'opposition entre élitistes et pluralistes et remettent les contraintes économiques au centre de l'analyse. Elles traitent de l'interpénétration entre le marché, l'État, les autorités locales et les groupes d'intérêt et tentent d'expliquer la construction d'une capacité locale à gouverner la ville, en analysant à la fois les parties prenantes du pouvoir urbain et le type de politiques qu'elles mettent en œuvre.

Le concept de *growth machine* – le terme machine étant utilisé en référence aux *city political machines* du 19^{ème} siècle – développé par H. Molotch et J. Logan, se rapproche de celui de *growth coalition*, développé par J. Mollenkopf¹³². D'ailleurs, lorsque ces concepts sont importés dans la littérature française, on retrouve souvent des auteurs qui font référence au premier en utilisant le second, et parfois, mais plus rarement, l'inverse¹³³. Les travaux de Mollenkopf, moins bien connus, ont d'abord porté sur les liens entre les politiques fédérales de revitalisation urbaine, l'agenda politique local et la nécessité de promouvoir le développement économique, à Boston et San Francisco. Comme J. Mollenkopf, H. Molotch et J. Logan sont influencés par une vision élitiste du pouvoir et ils intègrent le local à son environnement économique plus large. Les machines et/ou coalitions de croissances sont des groupes d'acteurs qui dirigent la ville et sont structurés par la dépendance à la rente foncière et à la croissance urbaine. Selon Molotch et Logan, quelles que soient les caractéristiques idéologiques des élus locaux, ils ont besoin de revenus qui sont apportés par les propriétaires fonciers et les promoteurs immobiliers, ces derniers incitant alors les élus à favoriser des politiques de développement qui leur permettront d'augmenter leurs bénéfices. Le niveau

¹³² MOLOTCH H. (1976), «The city as a growth machine : toward a political economy of space», in *American Journal of Sociology*, Vol. 82, pp. 309-330 ; LOGAN J. et MOLOTCH H. (1987), *Urban fortunes ; The Political Economy of Space*, Berkeley, University of California Press ; MOLLENKOPF J. (1983), *The contested City*, Princeton, Princeton University Press.

¹³³ C'est par exemple le cas du pourtant très reconnu article de P. Le Galès sur la gouvernance urbaine ; LE GALÈS (1995), *Op. Cit.*

local est dépolitisé dans une certaine mesure puisque les conflits internes au local passent au second plan. Cependant, H. Molotch se défend d'adopter une vision purement marxiste du local, comme simple lieu d'inscription et de reproduction. Il prône la prise en compte des facteurs politiques et culturels, des contingences territoriales, environnementales ou même topologiques¹³⁴. Par exemple, dans les années 1980, on a observé un renouveau des mouvements écologistes et/ou anti-urbanisation dans les grandes villes américaines et plus particulièrement en Californie, à Los Angeles comme à San Francisco¹³⁵. Sur la base de ces observations, certains auteurs ont critiqué la portée des théories des coalitions et des machines de croissances. Molotch considère ces mouvements comme des contingences territoriales, qui donnent lieu à des adaptations de la part de la machine de croissance. Un processus de négociation se met en place et débouche sur un développement sous condition - construction d'infrastructures publiques, participation aux finances locales, normes environnementales ou de qualité - alors que les situations d'arrêt complet des projets de développement restent relativement rares. Avec *l'urban political economy*, le local n'est pas dépolitisé, il n'est pas soumis à des logiques purement macro-économiques ; il a le statut d'acteur collectif dont la finalité est le développement. Les villes sont en concurrence, chacune essayant d'attirer le maximum de croissance, et la réussite, ou au contraire l'échec, de telle ou telle ville s'explique par la capacité de l'acteur collectif local à valoriser le foncier.

À la même époque, P. Peterson achève un ouvrage qui aborde la question de la production d'intérêts collectifs au sein de la ville, et donc de l'émergence d'une ligne directrice dans un contexte politique pluraliste¹³⁶. Certains aspects du pouvoir urbain décrit par Peterson se rapprochent des constats de Molotch et Logan, puisqu'il décrit également la ville comme acteur collectif, et le développement comme un enjeu central qui structure l'agenda politique. Le but du pouvoir municipal est de maximiser ses ressources, au centre desquelles les ressources budgétaires, qui lui permettront de mener des politiques publiques et d'offrir un éventail de services aux habitants. Or, la ressource fiscale est tributaire de la bonne santé du secteur productif, ce qui explique que le développement soit traité de manière prioritaire, et que les intérêts privés dominent les autres dans l'arène politique. Le pouvoir urbain opère donc comme un entrepreneur qui doit faire en sorte de développer les activités existantes et en attirer de nouvelles, dans le cadre d'une concurrence inter-urbaine. La thèse de Peterson

¹³⁴ MOLOTCH H. (1993), «The political Economy of Growth Machines», in *Journal of Urban Affairs*, Vol. 15, n°1, pp. 29-53.

¹³⁵ DELEON R. (1992), *Left Coast City: Progressive Politics in San Francisco, 1975-1991*, Lawrence, University Press of Kansas.

¹³⁶ PETERSON P. (1981), *Op. Cit.*

participe donc de *l'urban political economy*, mais elle est souvent considérée à l'opposé des travaux sur les coalitions et machines de croissance d'un point de vue idéologique. Ces derniers constituent plutôt des ouvrages critiques, qui dénoncent l'ordre établi et la domination qu'il induit, dans la lignée du courant élitiste. Peterson au contraire développe une grille d'analyse d'inspiration classique et son ouvrage, même s'il n'était pas considéré comme tel dans les années 1980, va devenir la base d'une série de travaux néo-classiques prônant la compétition, les choix publics et les «*market-based reforms*», c'est-à-dire la meilleure prise en compte des lois du marché dans les politiques publiques¹³⁷.

2.2.3 Les régimes urbains, entre *urban political economy* et néo-pluralisme

Enfin, la troisième théorie qui participe de ce renouveau des approches américaines du pouvoir urbain, et sûrement la plus reconnue en Europe, est celle des régimes urbains, proposée par C. Stone et S. Elkin¹³⁸. On considère généralement que le concept d'*Urban Regime* se situe dans la lignée des travaux de *l'urban political economy*, même si la contrainte économique y a une importance moindre, mais elle est aussi parfois qualifiée de théorie néo-pluraliste. La théorie met en effet l'accent sur l'analyse des arrangements informels qui existent entre les administrations et les groupes d'intérêts et qui permettent la constitution d'une capacité à gouverner la ville ; «*the informal arrangements by which public bodies and private interests function together in order to be able to make and carry out governing decisions*¹³⁹». Stone décrit donc le pouvoir comme le fruit de coalitions entre différents acteurs - milieux d'affaires, élus, acteurs communautaires - qui apportent les différentes ressources nécessaires à l'exercice et à la conservation du pouvoir – moyens financiers, légitimité démocratique, expertise, couverture médiatique, etc. Les membres du régime n'ont pas nécessairement une vision commune des politiques à mener mais l'intérêt particulier de chacun d'entre eux passe par le maintien du régime. La théorie des régimes urbains dépasse

¹³⁷ De façon assez paradoxale, alors que son ouvrage a été utilisé par les néo-classiques, Peterson a orienté sa carrière vers l'étude de la pauvreté urbaine et constitue un fervent défenseur des politiques sociales, notamment dans l'éducation.

¹³⁸ ELKIN S. (1987), *City and Regime in the American Republic*, Chicago, The University of Chicago Press ; STONE C. (1989), *Regime Politics : Governing Atlanta 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas ; NEVERS J-Y. (1997), "Coopération et capacité de construction de gouvernement, Le concept d'urban regime chez Clarence Stone", in GAUDIN J-P. et NOVARINA G. (dir.), *Politiques publiques et négociation ; Multipolarités, flexibilités, hiérarchies, quelques courants contemporains de recherche*, PIR-Villes, CNRS Editions, pp. 143-160.

¹³⁹ STONE C. (1989), *Op. Cit.*, p. 6.

donc l'opposition élitisme/pluralisme. Elle ne limite pas l'exercice du pouvoir à un groupe homogène d'acteurs, ni ne cède pour autant au pluralisme, puisque les régimes produisent, quel que soit leur type, une capacité durable à gouverner et que les orientations politiques dépendent en partie des acteurs qui font partie du régime. La définition du pouvoir urbain se différencie de la conception développée par les précédentes théories du *community power*, où le pouvoir urbain est synonyme de contrôle et de domination de la société locale. La capacité à gouverner telle qu'elle est décrite dans la théorie des régimes urbains dépend de l'aptitude à prendre des décisions et à obtenir des résultats, à infléchir le cours des choses : «*La capacité politique [chez Stone] renvoie donc, d'une part, à la détermination d'une direction politique et, d'autre part, à la mise en place de mécanismes d'intégration pour maintenir une action conjointe qui s'inscrit dans la direction fixée*¹⁴⁰». Enfin, à la suite d'une série de travaux empiriques pour tester leur théorie sur l'ensemble du territoire américain, Elkin et Stone ont développé une liste de régimes urbains-type qui représente les configurations d'acteurs les plus courantes aux Etats-Unis. Une première typologie différencie 3 régimes¹⁴¹ ; *Entrepreneurial* (Atlanta), *Progressive* (Détroit) et *Caretaker* (Nouvelle Orléans). Une seconde tentative vient affiner les modèles et propose une typologie de quatre types¹⁴² ; le type caretaker persiste, mais le type entrepreneurial est désormais qualifié de *business centred-activist* (Dallas), et le type progressiste est décliné en *middle-class progressive* (Boston) et *Lower-class opportunity expansion* (San Francisco)¹⁴³.

Le concept de régime urbain est devenu dans les années 1990 le paradigme dominant de son champ d'étude, et a naturellement suscité de l'intérêt et de nombreuses critiques. Très rapidement, les chercheurs anglais ont appliqué la théorie des régimes urbains à la Grande Bretagne et ont proposé plusieurs nouveaux régimes-types. Di Gaetano et Klemanski définissent ainsi 5 régimes types, dont deux se rapprochent du régime entrepreneurial - le *Pro-Growth Market led* et le *pro-growth government led*-, deux autres déclinent le régime de type progressive – *growth management* et *social reform* – et enfin le régime conservateur de type *caretaker*¹⁴⁴. Cette tentative met en lumière deux points faibles de la théorie des régimes

¹⁴⁰ DORMOIS R. (2006), «Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de la planification à Nantes et à Rennes (1977-2001)», in *Revue Française de Science Politiques*, Vol. 56, n°5, pp. 837-867, p. 837.

¹⁴¹ STONE C. et SANDERS H. (dir.) (1987), *The politics of Urban Development*, Lawrence University Press of Kansas.

¹⁴² STONE C. et Al. (1991), «The hedgehog, the fox ad the new urban politics ; rejoinder to Kevin R. Cox», in *Journal of Urban Affairs*, Vol. 13, pp. 289-297.

¹⁴³ Ce dernier type, dont San Francisco était supposé être une illustration, est resté à niveau de l'hypothèse et n'a fait l'objet d'un travail empirique approfondi.

¹⁴⁴ DIGAETANO A. et KLEMANSKI J. (1993), «Urban regime capacity», in *Journal of Urban Affairs*, Vol. 15, n°4.

urbains : Stone a circonscrit sa théorie au niveau local, ne prenant en compte ni le rôle de l'État dans les politiques urbaines, ni le rôle de mouvements nationaux dans les phénomènes de revendications et les tentatives de déstabilisation de la coalition en place. Selon K. Warde, la théorie des régimes urbains mériterait d'être reliée à celles du pouvoir et du gouvernement à d'autres échelles, à la fois spatiales - nationales voire globales – mais aussi temporelles, et à un niveau de théorisation plus abstraite¹⁴⁵ ; il fait notamment référence aux travaux de N. Brenner sur le *State Rescaling*¹⁴⁶. La question de la prise en compte de l'État et des institutions est également présente dans les travaux de Stoker et Mossberger, qui reprennent la théorie des régimes urbains mais proposent une typologie de régime assez différente. Cette typologie propose 3 modèles – régime organique, instrumental ou symbolique - et tient à la fois compte du rôle de l'État et des facteurs historiques qui ont contribué à la construction du régime en tant qu'action collective¹⁴⁷. Quant à A. Harding, sa critique porte plutôt sur la conception du milieu des affaires véhiculée par Stone, et par les théories de la *urban political economy* dans leur ensemble. Il a montré qu'en Angleterre, le secteur privé n'est pas aussi présent sur la scène politique locale, que le rôle spéculatif des «rentiers agressifs» est diminué par la répartition particulière du foncier ou encore que la fiscalité locale en Europe n'est pas aussi directement tributaire du développement économique local¹⁴⁸. Ces critiques ont évidemment été reprises lors de la confrontation avec le cas français.

Certains auteurs, qualifiés d'hyper-pluralistes, contestent la pertinence des théories de la *urban political economy*, y compris dans le cas américain. L'approche en termes de régime ou de coalition fonctionne à l'intérieur d'une municipalité ou dans le cadre d'une agglomération mono-centrique, où la capacité à gouverner de la ville-centre rayonne sur les municipalités périphériques. Au regard des transformations de l'espace des grandes villes américaines, où les activités économiques, les communautés, les acteurs institutionnels, le poids démographique, etc.. se répartissent dans l'agglomération de façon polycentrique, ces approches perdent leur intérêt. Menant un travail comparatif sur 13 métropoles américaines, H. Savitch et J. Clayton Thomas ont ainsi fait apparaître que la métropolisation multiplie les configurations

¹⁴⁵ WARD K. (1996), «Rereading Urban Regime Theory : a Sympathetic Critic», in *Geoforum*, Vol. 27, n°4, pp. 427-438.

¹⁴⁶ Cf. chapitre 1 pour plus de détails sur ces travaux.

¹⁴⁷ STOKER G. et MOSSBERGER K. (1994), «Urban regime in comparative perspective», in *Government and Policy*, Vol. 12, pp. 195-212.

¹⁴⁸ HARDING A. (1991), «Growth Coalitions, UK Style ?», in *Environment and Plannig. : Government and Policy*, Vol. 9, pp. 295-317.

territoriales, affectant ainsi la possibilité de construire une capacité à gouverner la ville¹⁴⁹. Dans ce chapitre, nous avons déjà abordé la dimension verticale du pouvoir urbain, traité plus particulièrement dans la littérature française, ainsi que la question de la coordination des secteurs publics, privés et civiques dans la production des politiques urbaines. La critique formulée par les hyper-pluralistes renvoie quant à elle à la dimension horizontale du pouvoir urbain, c'est-à-dire aux mécanismes qui régulent les rapports entre les différents gouvernements locaux qui gèrent un même espace urbain, plus ou moins vaste ; elle va faire l'objet de la fin de ce chapitre.

2.3 La doctrine régionaliste américaine¹⁵⁰

La question de la coopération entre les différents territoires que traverse l'espace, dit fonctionnel, de la ville est évidemment antérieure à la thématique de la métropolisation. Aux Etats-Unis, l'histoire de cette question se confond avec l'évolution de la pensée régionaliste, le *regionalism*. Un grand nombre de concepts, d'écoles, de disciplines ou encore de courants politiques y ont été associés au cours du 20^{ème} siècle, si bien qu'il a des implications assez vastes, et qu'il est difficile d'en donner une définition stricte et concise. Le régionalisme a évolué en parallèle des sciences sociales auxquelles il est lié - la sociologie, les sciences politiques, l'économie et surtout la géographie – mais également en fonction du contexte politique, dans la mesure où c'est aussi une doctrine, qui induit des recommandations plus ou moins concrètes en termes politiques. Cette doctrine, profondément imprégnée par le déterminisme environnemental, se définit en partie par la conviction selon laquelle il est possible de transformer la société en améliorant l'espace dans lequel elle évolue. L'action politique doit donc prendre en compte l'organisation spatiale d'une société, à une échelle pertinente, pour ensuite modeler, gérer, prévoir, améliorer : c'est le *regional planning*¹⁵¹. Les régionalistes évoquent l'existence de configurations de régulation, plus ou moins institutionnalisées, à l'échelle de la région. La littérature anglo-saxonne fait généralement référence à cette dimension du régionalisme en parlant de *regional government*, *regional*

¹⁴⁹ SAVITCH H. et CLAYTON-THOMAS J. (dir.) (1991), *Op. Cit.*

¹⁵⁰ La troisième partie de ce chapitre aborde les deux premières vagues de la doctrine régionaliste américaine. Le mouvement du nouveau régionalisme aux Etats-Unis, c'est-à-dire la troisième vague de régionalisme, est analysé dans le chapitre 6.

¹⁵¹ L'expression française dont le sens se rapproche le plus de *regional planning* est sans doute "aménagement du territoire".

governance ou *regional development*¹⁵². Pour certains régionalistes, la nécessité de mener une action spatialisée suppose de renforcer ces configurations à l'échelle régionale par des mesures politiques ; on utilise l'expression *regional(ist) reformers* pour qualifier ces partisans les plus politisés. La question de l'échelle pertinente est un thème récurrent de la littérature régionaliste, mais là non plus il n'y pas de définition précise qui fasse consensus¹⁵³. Le mot "région", en Français, peut tout autant faire référence à un niveau macro-local, qu'à des territoires infra-nationaux, voire même des blocs supranationaux comme l'Union Européenne. C'est malgré tout le niveau infra-national qui correspond le plus souvent à l'idée de région, cette échelle semble d'avantage se définir par un vide au niveau institutionnel dans l'organisation des pays développés que par une idée de valeur étalon d'un point de vue quantitatif¹⁵⁴. Parmi, ces espaces infra-nationaux, les agglomérations urbaines sont des terrains privilégiés par les régionalistes, et de plus en plus, d'un point de vue académique, le régionalisme se confond avec les *urban studies*.

L'évolution du régionalisme au cours du 20^{ème} siècle est généralement décrite en trois vagues¹⁵⁵. Il s'agit de trois périodes-clés, concernant la place de la doctrine dans les sciences sociales¹⁵⁶, mais aussi l'influence des réformateurs sur la sphère politique aux Etats-Unis¹⁵⁷. La première, au début du 20^{ème} siècle, voit naître la pensée régionaliste américaine et ces premières applications politiques, caractérisées par la volonté de créer des niveaux de gouvernement à l'échelle régionale. La seconde, après la seconde guerre mondiale, constitue l'âge d'or des théories régionalistes avec la création de la science régionale, et la mise en place de politiques régionalistes sur des modalités différentes de la première vague. Elle donne aussi lieu à l'avènement d'une école de pensée antagoniste, celle du *Public Choice*. Enfin, depuis les années 1990, la troisième période, qualifiée de nouveau régionalisme, suscite une

¹⁵² En français, on utilise généralement une traduction littérale pour les deux premières expressions – "gouvernement régional" et "gouvernance régionale". En revanche, l'expression "*regional development*" est plus ambiguë. Elle doit être traduite par "développement territorial" si on veut mettre l'accent sur la construction sociale et politique et par "développement régional" si on s'intéresse à un processus d'accumulation économique.

¹⁵³ C'est aussi le cas en français : «[Région est] une des notions essentielles, mais aussi les plus polysémiques, voire floues, de la Géographie» ; DI MÉO G. (2003), «Région», in LÉVY J. et LUSSAULT M., *Op. Cit.* p. 776.

¹⁵⁴ Paradoxalement, l'école Française de Géographie régionale s'intéresse quant à elle à des ensembles territoriaux supra-nationaux.

¹⁵⁵ Nous utiliserons ici ce découpage. Cependant, nous sommes évidemment conscients qu'une description du régionalisme en périodes aux bornes temporelles figées a surtout une valeur pédagogique, mais ne permet pas de faire état d'une réalité complexe et sujette à des contingences territoriales. Même si on s'en tient aux Etats-Unis, il est évident que les "vagues" du régionalisme n'ont pas touché toutes les universités ni toutes les régions exactement au même moment, pendant la même durée et de la même façon.

¹⁵⁶ EHRENFEUCHT R. (2002), «The New Regionalism : A Conversation with Edward Soja», in *Critical Planning*, Vol. 9, pp. 5-12 ; SOJA E. (1985), «Regions in Context : Spatiality, Periodicity and the Historical Geography of the Regional Question», in *Society and Space*, Vol. 3, pp. 175-190.

¹⁵⁷ WALLIS A. (1994b), «Inventing Regionalism : The First two Waves», in *National Civic Review*, Vol 83, n°2, pp. 159-175

remise en question de la pensée régionaliste et un renouvellement de ses applications politiques, actuellement à l'oeuvre.

2.3.1 Les bases du régionalisme

Les précurseurs du régionalisme américain sont essentiellement des auteurs britanniques et français du 19^{ème} siècle¹⁵⁸. Le régionalisme s'est construit en rassemblant des idées et concepts épars, appartenant à des disciplines et des courants de pensée divers, nourrissant un sentiment commun de répulsion de la ville industrielle et de la dégradation des conditions de vie des classes populaires. Parmi ces idées, une des plus importantes est l'utopie socialiste de R. Owen et C. Fourier, imaginant des villages coopératifs, qui inspireront les cités-jardins de Howard¹⁵⁹. P.-J. Proudhon rejeta d'abord cette idée, avant d'en reprendre certains éléments – une communauté autonome politiquement et auto-suffisante – dans son concept de mutualisme. Proudhon transmet la pensée de Fourier à des précurseurs du régionalisme comme les géographes E. Reclus ou P. Kropotkin, eux-mêmes inspirant les premiers régionalistes américains après que leur propos eut été "traduit" par le sociologue écossais P. Geddes. Cette influence n'a été visible aux Etats-Unis qu'à partir des années 1920.

A cette époque, les régionalistes américains étaient structurés en deux écoles, une au Sud et une au Nord-Est. Fondée à New York en 1920, la Regional Planning Association of America (RPAA) rassemblait architectes, économistes ou urbanistes parmi lesquels Lewis Mumford, héritier de Geddes et, à travers lui, de la littérature Européenne. Leurs travaux et leur conception du régionalisme portaient essentiellement sur les grandes villes industrielles du Nord-Est¹⁶⁰. Au Sud, les régionalistes étaient réunis autour d'Howard Odum, également tributaires de l'héritage européen mais plutôt dans une perspective similaire à la Fédération Régionaliste Française, influencée par les travaux de Charles Brun. Leur conception du régionalisme s'appuie plutôt sur des considérations politiques et culturelles et évoque la question de l'autonomie régionale vis-à-vis de l'État. Ces travaux sont très marqués par la défaite de la guerre de sécession et critiquent en filigrane la domination du Nord riche et industrialisé sur le Sud (des Etats-Unis). Dans la même logique, ils développent une

¹⁵⁸ WEAVER C. (1984), «The precursors of regional planning : Utopians, Anarchists and Geographers», in WEAVER, C., *Regional Development and the Local Community : Planning, Politics and Social Context*, New York, John Wiley, pp. 31-56.

¹⁵⁹ HOWARD E. (2001) (1^{ère} édition 1902), *Garden Cities of Tomorrow*, New York, Book for business.

¹⁶⁰ MUNFORD L. (1938), *The Culture of Cities*, Harcourt, Brace and World.

dialectique ville-campagne¹⁶¹. Malgré leur différence, les préconisations politiques des deux écoles restent similaires : atténuer les disparités ville-campagne en déconcentrant les activités industrielles, tirer partie des nouvelles technologies (énergie et transport) pour promouvoir la construction de *garden suburbs* et de *green belts* - villes nouvelles en périphérie des centres urbains et ceinture verte pour contenir l'urbanisation -, réformer l'organisation politique vers une meilleure prise en compte des enjeux régionaux et pour donner une dimension politique aux régions, etc.

L'influence politique des réformateurs régionalistes s'est d'abord concrétisée par des mesures prises au niveau fédéral, auprès d'une administration Roosevelt à la recherche de solutions après plusieurs années de crise. Cela va donner lieu à des programmes de planification à la périphérie des grandes villes, sous l'égide de la Resettlment Administration. Certains membres de la RPAA participent activement à la conception des *greenbelt towns*, ces villes nouvelles conçues sur le modèle des *garden cities* anglaises, en périphérie des grands centres urbains et industriels. Mais rapidement, cette politique sera critiquée par les régionalistes eux-mêmes. En effet, contrairement aux préconisations de ces derniers, la politique menée par la Resettlment Administration touche les infrastructures routières et la construction de logements. Elle accentue le processus déjà amorcé de constitution de centres industriels et de périphéries résidentielles, alors qu'un élément central de la pensée régionaliste est l'équilibre régional, obtenu par la délocalisation d'une part des activités industrielles en dehors des centres ; les *greenbelt* participent au problème au lieu de le résoudre¹⁶². Dans les espaces ruraux, le *regional planning* passe plutôt par l'aménagement de certaines vallées et bassins versants. L'administration Roosevelt lance une politique d'aménagement de cinq régions pour lesquelles des entités administratives ad hoc sont créées : la Connecticut River Watershed and New England Regional Commission, le Colorado River Bassin Compact, la Pacific Northwest Planning Commission, la Columbia Bassin Study et enfin la Tenesse Valley Authority (TVA), qui est de loin la plus ambitieuse. En effet, les mandats des autres régions se limitent surtout à la construction de barrages en vue de contrôler le niveau des eaux, de produire de l'électricité et de permettre le développement agricole. La TVA, créée en 1933 par le président Roosevelt, recouvre la totalité de l'Etat du Tennessee et déborde sur six autres États. Mais en plus de des constructions de barrages et de la production hydro-électrique – la plus importante du pays – elle a pris en charge le développement économique de la région – orienté vers la production d'aluminium puis

¹⁶¹ ODUM H. (1936), *Southern Regions of the United States*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.

¹⁶² TUGWELL (1934), *Our Economic Society and its Problems*, New York, Harcourt.

l'enrichissement d'uranium – et a mis en place des mesures sociales, notamment au niveau des politiques d'embauche - favorables aux syndicats, et avec application de quotas pour les africains-américains bien avant le "*civil right movement*".

Au niveau des États, le régionalisme de cette époque a surtout consisté à organiser les différents services publics dans des régions urbaines éclatées en un nombre croissant de juridictions. En effet, à la fin du 19^{ème} et au début du 20^{ème} siècle, aux Etats-Unis, dans un contexte d'industrialisation et d'urbanisation rapide, on procédait régulièrement à des fusions de municipalités au sein des grandes agglomérations américaines. New York constitue un exemple notable ; en 1898, quinze municipalités et onze parcelles non-incorporées fusionnent pour former un territoire proche des limites municipales actuelles de New York. Très rapidement, la plupart des États vont se doter de lois pour encadrer ces processus de fusion et annexion¹⁶³. Les banlieues naissantes n'avaient jusque-là pas beaucoup de pouvoir politique face aux intérêts convergents des milieux d'affaires des grandes villes et des l'administrations des États fédérés, soucieuses de préserver les moteurs du développement économique.

À partir des années 1920 cependant, le poids démographique croissant des banlieues, conjugué à la montée en force de nouvelles valeurs politiques ayant émergé au cours de la *Progressive Era* et au renforcement d'un clivage social et racial entre villes centre et banlieues, contribue à concrétiser la culture anti-urbaine naissante dans des textes de lois rendant difficiles les annexions et fusions de municipalités¹⁶⁴. Les conceptions théoriques des régionalistes étaient plutôt en faveur d'une institution régionale puissante, pensée comme une super-municipalité, mais le ressentiment anti-urbain et la revendication des *suburbs* pour plus de contrôle local avaient rendu ce type de réforme impossible. Les rares exceptions sont la fusion des trois principales agences uni-fonctionnelles de Boston en une *Metropolitan District Comission* en 1919 et la création de la *Los Angeles Regional Planning Comission* en 1922, première agence de planification régionale des Etats-Unis. Dans ce contexte, la création d'agences uni-fonctionnelles, les *single-purposes authorities* et *special districts*, apparut comme la seule alternative aux fusions et annexions. Il s'agit d'administrations régionales mais en charge d'une seule mission - éducation, établissements de santé, approvisionnement en eau et traitement des eaux usées, bibliothèques et musées, espaces verts, construction et gestion de grands équipements comme les ports ou les aéroports. Il faut noter que la mise en place de ces structures, créées par l'Etat et indépendantes des municipalités, répondait

¹⁶³ HAMILTON D. (1999), *Governing Metropolitan Areas, Response to Growth and Change*, New York, Garland.

¹⁶⁴ JACKSON K. (1985), *Crabgrass Frontier, The Suburbanization of the United States*, New York, Oxford University Press.

également à une autre logique politique, celle d'écarter un à un les services publics de la sphère d'influence des machines politiques en place dans les grandes villes, et de les priver ainsi des ressources électorales qu'ils représentaient. Ces agences ont développé une autonomie et un pouvoir important, du fait de leur capacité à s'autofinancer, soit en fixant et prélevant leurs propres taxes, soit en facturant directement les services rendus. Encore aujourd'hui, la création d'agences unifonctionnelles constitue la réponse la plus fréquente au problème de l'organisation des services publics dans une région donnée ; de 1950 à 1990, leur nombre a été multiplié par trois sur l'ensemble du territoire américain¹⁶⁵. Les réformateurs régionalistes considèrent la création de ce type d'organisation régionale comme une erreur ; pour ces derniers en effet, ces agences uni-fonctionnelles n'ont fait qu'accentuer la fragmentation administrative des régions urbaines et ont généré une nouvelle forme d'inertie bureaucratique, rendant encore plus difficile toute nouvelle réforme structurelle lourde.

2.3.2 La regional science et le public choice

Jusqu'à la seconde guerre mondiale, la dimension spatiale des phénomènes sociaux est demeuré à la marge dans la plupart des sciences sociales. Seuls quelques auteurs, principalement des Allemands, avaient jusque là travaillé à l'élaboration de théories économiques de localisation spatiale¹⁶⁶. F. Von Thünen avait décrit l'organisation du système agricole en ceintures agricoles à la périphérie des villes. A. Weber avait le premier parlé d'externalités, d'effets d'agglomération et de logiques de localisation des industries en fonction des coûts de transport. Enfin, W. Christaller avait modélisé la corrélation entre les produits commercialisés, les voies de communication et l'organisation spatiale de villes de différents degrés d'importance dans sa théorie des places centrales. Après la seconde guerre mondiale, l'Etat keynésien joue un rôle grandissant dans l'organisation économique et sociale du pays et commence à s'intéresser aux disparités régionales ; la croissance économique d'après guerre est forte mais n'est pas distribuée équitablement sur le territoire national. Ces classiques de l'économie spatiale bénéficient donc d'un regain d'intérêt. La science régionale se construit comme une discipline qui mène une analyse essentiellement quantitative des rapports qu'entretien l'homme, en tant qu'agent économique, avec son territoire. Ainsi, les premiers

¹⁶⁵ COLLIN J-P., CHAMPAGNE E., PINEAULT S., POITRAS C. (2000), *Comparaison du profil institutionnel des régions métropolitaines comparables à Montréal au Canada et au Etats-Unis*, Montréal, INRS Urbanisation.

¹⁶⁶ VON THÜNEN F. (1826), *Op. Cit.* ; WEBER A. (1909), *Op. Cit.* ; CHRISTALLER W. (1933), *Op. Cit.*

travaux des régionalistes de la seconde vague portent sur les interactions entre les transports et la localisation des activités, leurs conséquences sur la répartition de la population, et, plus accessoirement, sur la pollution ou le tourisme. Selon G. Benko, les domaines abordés par la Science Régionale sont divers mais se regroupent en 4 familles¹⁶⁷ : la localisation des activités économiques, l'organisation et la structuration de l'espace, les interactions spatiales et enfin le développement régional.

En 1954, l'économiste américain W. Isard réunit les chercheurs qui se soucient de cette question au sein de la *Regional Science Association*, puis fonde un département de Science Régionale à l'Université de Pennsylvanie, ce qui va générer un renouveau massif¹⁶⁸ de la production sur le sujet au niveau national, mais aussi international. Deux publications dédiées à la science régionale, les "*Papers and Proceedings, Regional Science Association*" (renommés plus tard *Papers in Regional Science*) et le *Journal of Regional Science*, sont lancées en 1955 et 1958. En 1955, F. Perroux introduit la notion d'activités motrices, et décrit les mécanismes des pôles de croissance, susceptibles de dynamiser les économies régionales, qui deviendront des notions fondamentales de la science régionale¹⁶⁹. En 1956, Isard montre que les modèles des trois auteurs allemands permettent d'expliquer le schéma de développement des villes anciennes d'Amérique du Nord, avant que B. Berry ne publie son ouvrage sur les places centrales¹⁷⁰. Ce dernier sera vraiment un des piliers de la production théorique de la science régionale, puisqu'il appliquera ses modèles économiques à des thèmes comme la périurbanisation et la contre-urbanisation, ou la revitalisation des centres urbains¹⁷¹. Des mouvements intellectuels similaires ont lieu dans les pays occidentaux, et par exemple, l'émergence de la nouvelle Géographie et de l'analyse spatiale en France est lié au succès du paradigme de la science régionale américaine.

En coopération avec W. Alonso, premier docteur en science régionale de l'histoire, J. Friedman publie en 1964 un recueil des textes fondateurs qui devient le manuel de référence en science régionale¹⁷². Il est ensuite réédité à plusieurs reprises, et Friedman devient un des leaders de la science régionale aux Etats-Unis. Sa carrière est d'ailleurs

¹⁶⁷ BENKO G. (2003), «Science Régionale», in LÉVY J. et LUSSAULT M. (dir.), *Op. Cit.*, pp. 780-782.

¹⁶⁸ Même si on laisse de côté les incidences sur les sciences sociales en général, ce renouveau fut massif au moins au niveau de la quantité d'ouvrages et de rapports produits, à l'instar de l'œuvre d'Isard.

¹⁶⁹ PERROUX F. (1955), «Note sur la notion de pôle de croissance», in *Économie appliquée*, Vol. 1-2, pp. 307-320.

¹⁷⁰ ISARD W. (1956), *Location and Space-economy; a General Theory Relating to Industrial Location, Market Areas, Land Use, Trade, and Urban Structure*, Cambridge, MIT Press ; BERRY B. (1967), *Geography of Market Centers and Retail Distribution*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

¹⁷¹ BERRY B. (ed.) (1976), *Urbanization and Counter-Urbanization*, London, Sage Publications, Urban affairs annual review, Vol. 11.

¹⁷² FRIEDMAN J. et ALONSO W. (éds.) (1964), *Regional development and planning*, Cambridge, MIT Press.

emblématique du parcours intellectuel et activiste des régionalistes de la seconde vague. Il a fait sa thèse de doctorat sur la TVA, dans la plus pure tradition régionaliste. Puis, il s'est intéressé aux méthodes quantitatives et à leur mise en pratique dans les pays en développement, notamment l'Amérique latine¹⁷³. En effet, pendant les années 1960, les théories et modèles de la science régionale, d'abord appliqués au territoire américain, voire à ceux des pays occidentaux, vont s'étendre au décryptage des disparités mondiales, et de leurs remèdes supposés. Le monde est alors décrit en différentes régions – au niveau supranational cette fois - constituées de pôles de croissance, de centres productifs et de périphéries économiquement dépendantes. Les régionalistes deviennent également conseillers en "bonnes pratiques" et politiques publiques auprès de certains gouvernements des pays du Sud. B. Berry, par exemple, publie un grand nombre de rapports pour des gouvernements de pays en voie de développement, surtout en Inde et en Indonésie de 1966 à 1983.

En réaction à l'avènement de la science régionale, une autre école de pensée voit le jour, l'école du *Public Choice*. Cette dernière s'intéresse exclusivement à un domaine de la science régionale : la compréhension des mécanismes qui régulent les rapports entre les différents gouvernements locaux à l'intérieur des régions et la recherche d'une organisation optimum. Charles Tiebout, fondateur de cette école de pensée¹⁷⁴, rejette la notion de bien public, qui légitime à elle seule l'existence du gouvernement et de l'impôt, et dénonce la construction d'un gouvernement régional. En effet, les théoriciens du *Public Choice* font l'hypothèse que les différents groupes sociaux d'une région n'ont pas les mêmes goûts en termes de services publics, et que la demande en services n'est pas homogène. En lien avec ce premier argument, ils dénoncent le déficit démocratique de structures politiques régionales qui couvriraient de vastes espaces et qui répondraient aux attentes de services des plus influents aux dépens des populations moins revendicatives. Enfin, les disciples de Tiebout rejettent l'argument des régionalistes selon lequel l'intégration des administrations permet de réaliser des économies d'échelles, et donc de minimiser le rapport qualité/coût des services publics ; au contraire, la part des charges de fonctionnement des bureaucraties augmenteraient avec leur taille, créant des déséconomies d'échelle. En réponse aux réformateurs régionalistes, ils

¹⁷³ Sa carrière a pris un tournant beaucoup plus politique et contestataire après le coup d'État au Chili, où il travaillait à des politiques de développement, s'orientant vers des ouvrages critiques de l'État américain et sur la nécessité de développer une démocratie plus participative au niveau régional.

¹⁷⁴ TIEBOUT C. (1956), «A pure theory of local expenditures», in *Journal of Political Economy*, n°64, pp.416-424 ; TIEBOUT C., OSTROM V. et WARREN R. (1961), «The organization of government in metropolitan areas : A theoretical Inquiry», in *The American Political Science Review*, n°55, pp. 831-832.

proposent un modèle de régulation régionale fondée sur un «marché urbain» où une grande quantité de communes seraient mises en concurrence. Cela favoriserait les efforts des différentes administrations, qui chercheraient à optimiser leur offre et donc la qualité du cadre de vie offert. Les habitants mécontents du «panier de services» qui leur est proposé n'auraient donc plus qu'à choisir celle qui leur conviendrait le plus dans le «pool» de villes disponibles dans l'aire métropolitaine. Ils peuvent ainsi faire part de leur désapprobation et «voter avec leurs pieds», ou avec leurs jambes, selon l'expression consacrée. En effet, la défection est mise en avant comme un procédé démocratique plus en accord avec la culture politique américaine que le vote. A terme, ce type de régulation est supposé engendrer une région constituée d'une multitude de petites unités de gouvernements, chacune s'accordant au mieux avec les attentes des différents groupes sociaux. Ce modèle a attiré de nombreuses critiques ; ses détracteurs lui reprochent de ne pas prendre en compte le coût de la mobilité, le racisme et l'accentuation des effets ségrégatifs du fait de la fragmentation politique, ou encore le problème du traitement politique d'enjeux qui dépasseraient les limites des petites unités gouvernementales. Mais il serait vain de se plonger trop dans les détails de ce débat et de rechercher à l'arbitrer uniquement sur la base d'arguments scientifiques, ces deux écoles découlant avant tout de principes moraux et de visions différentes du rôle du gouvernement.

2.3.3 La seconde vague de réformes régionalistes

Malgré la création d'une théorie de la (non)régulation régionale antagoniste, le contexte d'après-guerre est doublement favorable à la mise en place de politiques en relation avec la science régionale. D'une part, la crise de 1929 est encore dans les esprits comme la conséquence du libéralisme économique, ce qui discrédite les thèses du *Public Choice* et favorise l'interventionnisme. Les recommandations des régionalistes d'après-guerre se focalisent sur la promotion du développement et la redistribution spatiale de ses fruits ; une forme de keynésianisme spatialisé. En effet, le territoire états-unien est touché par plusieurs dynamiques qui engendrent de nouvelles disparités régionales. Au niveau national, certaines anciennes régions industrielles qui étaient les moteurs de l'économie américaine connaissent des difficultés alors qu'on observe le développement accéléré d'autres, surtout au Sud et à l'Ouest du pays. A l'échelle des régions urbaines, le processus d'urbanisation, ou plus

exactement de périurbanisation, semble atteindre une sorte de maturité génératrice de nombreux dysfonctionnements¹⁷⁵. La population des villes centres diminue suite au *white flight*, la fuite des classes moyennes blanches vers les *suburbs*, qui laissent derrière elles des populations issues de minorités captives de municipalités proches de la faillite ; New York est sauvé de la faillite de justesse par l'État fédéral sous le mandat d'Abraham Beame (1974-1977). Les dynamiques de la megalopolis observées par Gottman une décennie plus tôt se généralisent à l'ensemble des grandes villes¹⁷⁶; Les banlieues, qui étaient avant essentiellement résidentielles, deviennent de nouveaux centres de production et de pouvoir au sein d'agglomération polycentriques. Les déséquilibres budgétaires entre les municipalités du centre et celles de périphérie, ainsi que le caractère raciste de la morphologie sociale et des logiques résidentielles¹⁷⁷, renforcent la compétition intra-métropolitaine, et donc la fragmentation politique des agglomérations.

D'autre part, les préconisations des régionalistes de la seconde vague sont auréolées de la rationalité supposée de l'approche quantitative et impliquent des remèdes politiques moins dérangeants, alors que les premiers prêchaient pour des réformes structurelles lourdes au nom de principes moraux comme l'amélioration des conditions de vie des classes laborieuses. Comme l'explique A. Wallis : «*The Second Wave draws its capacity from top-down planning mandates, regulations, and the power of the federal purse. Its claims to legitimacy are supported by data, modelling and representative councils, but ultimately by the rule of reason. Individual communities may pursue narrow self-interest, but the regional body is supposed to rise above this and objectively discern the best collective course*¹⁷⁸». En témoignent les nombreuses tentatives infructueuses de mise en place de quasi gouvernement métropolitains dans les métropoles étasuniennes entre 1920 et 1950, le rapport de force entre les réformateurs et les gouvernements locaux est largement à la faveur des seconds¹⁷⁹. Pour promouvoir les valeurs régionalistes, les réformateurs vont donc favoriser une forme de fédéralisme métropolitain basé sur la création de commissions régionales volontaires et la mise en place d'incitations financières à coopérer, par le biais de programmes fédéraux. Les plus importants de ces programmes reposent sur différentes lois votées à cet effet : le *Housing Act* (1959), le *Federal Highway Act* (1962), le *Urban Mass Transit Act* (1964), le *Housing*

¹⁷⁵ CASTELLS M. (1976), «La crise urbaine aux Etats-Unis : vers la barbarie ?», in *Les Temps Modernes*, n° 355, pp. 1177-1240

¹⁷⁶ GOTTMAN J. (1961), *Op. Cit.*

¹⁷⁷ MASSEY D. et DENTON N. (1993), *Op. Cit.*

¹⁷⁸ WALLIS A. (1994a), «Inventing Regionalism : A Two-Phase Approach», in *National Civic Review*, Vol. 83, n°4, 447-468, p. 449.

¹⁷⁹ TEAFORD J. (1979), *City and Suburb. The political Fragmentation of Metropolitan America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

and Urban Development Act (1965) et le *Demonstration Cities and Metropolitan Development Act* (1966).

Dans le cadre de ces programmes, la création d'une instance de planification régionale – *Metropolitan Planning Organisation* (MPO) – en charge de la production d'un plan régional d'aménagement devient un préliminaire obligatoire à l'obtention des fonds fédéraux. Rapidement, toutes les métropoles américaines vont se doter de conseils régionaux. Ces conseils régionaux fonctionnent généralement sous un statut de *Council of Governments* (COG), c'est-à-dire des associations de gouvernements locaux – municipalités, comtés et éventuellement des agences uni-fonctionnelles – dotées de deux conseils : le conseil d'administration, constitué par les représentants des différents gouvernements associés, qui a le pouvoir décisionnel, et l'*executive board*, constitué d'une équipe technique sous l'autorité d'un directeur. A de rares exceptions, les MPO ne bénéficient ni de pouvoir de taxation, ni de légitimité démocratique, ni de pouvoir réglementaire. Il s'agit d'associations, et la participation des gouvernements, basée sur le volontariat, fluctue dans le temps au fil des conflits et réconciliations entre municipalité. Leur capacité à promouvoir la coopération régionale est donc fortement tributaire de l'incitation financière que représentent les programmes fédéraux pour lesquels les plans régionaux sont mandataires. Avec le déclin ou l'arrêt définitif de certains de ces programmes, les conseils régionaux deviendront des coquilles vides reléguées à des missions de planification marginales¹⁸⁰. Un autre type de mesure qui a parfois été mise en place pendant la seconde vague de régionalisme américain est la consolidation ville-comté, c'est-à-dire l'intégration des compétences, des mandats électifs, du budget, des services et des territoires administratifs de la ville et du comté central des agglomérations, ce qui implique une annexion des municipalités à l'intérieur des limites du comté. Du fait de son caractère radical, ce type de réforme n'a pu s'imposer que dans des métropoles de taille moyenne. Parmi les exemples les plus connus : Nashville-Davidson (Tennessee) en 1962, Jacksonville-Duval (Floride) en 1968, Indianapolis-Marion (Indiana) en 1969 et Lexington-Fayette (Kentucky) en 1974. À Miami (Floride), les réformateurs n'ont pas exactement procédé à la consolidation ville-comté mais à la création, en 1957, d'un gouvernement à deux niveaux : Les villes de Miami et de sa banlieue proche sont par exemple indépendantes quant à la gestion de plusieurs services publics de proximité mais dépendent du comté de Dade pour la gestion des infrastructures de transports et de santé, du logement social et de la protection de l'environnement.

¹⁸⁰ ...Avant de renaître pendant la troisième vague de régionalisme ? C'est une des questions que ce travail explore.

La fin des années 1970 et le début des années 1980 marquent la fin de cette seconde vague de régionalisme. Dans la sphère académique, en plus de l'opposition avec les partisans du *public choice*, la science régionale subit des critiques internes de plus en plus vives. Certains régionalistes, qui ont dû confronter la rationalité de leur démarche quantitative aux réalités des mécanismes de construction et de mise en place des politiques publiques, sont forcés de reconnaître la contingence sociale, politique et culturelle des mesures qu'ils préconisent et les limites d'une analyse purement économique et quantitative. De plus, l'importance grandissante de la *Critical/Radical Geography* – qui correspond en France avec l'émergence de la Géographie sociale dans les années 1970 - qui intègre une approche marxiste et une analyse la production de l'espace comme un artefact de la domination de classe, déstabilise les fondements théoriques de la science régionale. Du point de vue des applications politiques, les réformateurs régionalistes sont également en perte de vitesse face aux partisans du *Public Choice*, suite au tournant néo-libéral incarné aux Etats-Unis par les administrations Nixon puis Reagan, et au niveau international par la diffusion du consensus de Washington. Ces administrations mettront fin aux programmes qui avaient favorisé l'émergence d'instances de coopération et de planification régionale, alors que l'idéologie farouchement opposée à la création de nouvelles administrations va se diffuser au niveau local.

Les courants de pensée évoqués dans ce chapitre traitent de différentes facettes du pouvoir urbain, tel que nous l'avons défini précédemment. Pourtant, ils nous semblent peu adaptés à la question qui nous intéresse ici, à savoir : dans quelle mesure le nouveau régionalisme américain affecte la gouvernance métropolitaine à Los Angeles et San Francisco ?

La littérature française met l'accent sur la fin d'une situation de monopole d'Etat, concernant à la fois sa dimension verticale – décentralisation, déconcentration et, dans une moindre mesure, intégration européenne – et l'intervention dans la prise de décision d'acteurs extérieurs à la puissance publique. Ces travaux de recherche s'inscrivent donc dans un contexte institutionnel, et culturel très particulier, et le fait de transposer ces approches dans le cas californien nécessiterait un tel degré de généralisation et d'abstraction, que leur apport

dans la démarche de recherche resterait mineur. Les théories les plus abouties de la sociologie et de la science politique américaine – c'est-à-dire celles que nous avons rassemblées ici sous l'appellation de «*urban political economy*» - s'inscrivent, elles, pleinement dans le contexte américain¹⁸¹. Mais, deux éléments rendent cette littérature inadéquate, ou du moins insuffisante, à la construction et à l'interprétation théorique de notre objet. D'une part, et cela fait partie des critiques souvent adressées à ce type d'approche, elles sous-entendent l'existence d'un système en place sur un temps long alors que nous cherchons à comprendre les changements qu'une doctrine peut entraîner dans un intervalle de temps relativement court, les processus de construction, de recomposition. Ensuite, ces approches omettent, de façon volontaire ou non, d'intégrer une dimension spatiale à leur analyse. En focalisant sur les villes centres, elles passent à côté d'un aspect fondamental de leur terrain d'étude qui nous intéresse particulièrement, l'émergence de régions urbaines étalées et multipolaires, et de son incidence sur le pouvoir urbain.

Enfin, malgré leur grande diversité, les travaux des régionalistes ont ceci en commun qu'ils accordent, eux, une place centrale à la dimension spatiale de la ville. Celle-ci est également présente, dans une moindre mesure, dans la littérature du *public choice*. Les réformateurs régionalistes traitent du changement politique et s'inscrivent donc également dans une perspective dynamique. Cependant, l'apport de cette littérature, plus normative qu'analytique, ne suffit pas. Etudier le régionalisme en Californie en s'inspirant uniquement de la pensée régionaliste se traduirait par une analyse en termes d'organisation rationnelle de la planification et de la "bonne" répartition des activités, des revenus fiscaux, des populations et des infrastructures. S'intéresser au régionalisme, sans tenter d'analyser comment il est construit socialement et le distinguer de sa mise en place dans un contexte territorial particulier, nous amènerait en effet à entamer un travail de recherche aux résultats prévisibles ; une critique de la fragmentation institutionnelle de la Californie qui n'apporterait rien de nouveau au débat sur la gouvernance métropolitaine.

Comme l'explique N. Brenner¹⁸² le nouveau régionalisme ne peut pas être simplement considérée comme une réponse endogène à des transformations d'ordre global. La prolifération de la doctrine régionaliste doit être appréhendée comme le résultat de processus complexes de transferts idéologiques et de partis pris dans les politiques publiques à différentes échelles de l'Etat. Le chapitre qui suit définit un cadre théorique qui permet, selon

¹⁸¹ Et la théorie des *Urban Growth Machines* s'inscrit plus particulièrement dans le contexte californien puisqu'elle a été élaborée suite à une étude empirique sur San Francisco.

¹⁸² BRENNER N. (2002), «Decoding the Newest "Metropolitan Regionalism" in the USA: A Critical Overview», in *Cities*, Vol. 19, n°1, pp. 3-21.

nous, d'analyser la gestion de l'urbain dans une perspective dynamique en intégrant à la fois les enjeux d'échelles, entre contraintes dues à la mondialisation et marge de manœuvre des acteurs, et la notion de production des politiques et des territoires.

Chapitre 3 - Le référentiel régionaliste face aux logiques de construction des territoires

Les travaux évoqués dans les chapitres précédents, chacun à leur manière, traitent d'éléments constitutifs du nouveau régionalisme. Mais ces visions parcellaires ne permettent pas de mettre de la cohérence entre les multiples dimensions du nouveau régionalisme pour mieux les analyser. Le régionalisme est à la fois un courant de pensée, une doctrine et un mouvement ; un ensemble d'individus et de groupes divers agrégés autour d'un ensemble d'idées plus ou moins cohérent, en vue d'infléchir certains aspects de la société. Il s'agira donc, dans un premier temps de ce chapitre, de définir une approche qui permette de comprendre et de mettre en cohérence l'articulation entre le faisceau d'idées, les acteurs qui les portent et les actions qu'elles impliquent. Mais ce qui nous intéresse également, c'est de comprendre les implications spatiales du nouveau régionalisme sur le pouvoir urbain dans un contexte de métropolisation, c'est-à-dire sur les modalités d'organisation de la gestion d'un phénomène urbain devenu complexe et étendu. Les deux principales agglomérations de Californie, celle de la Baie de San Francisco et celle de Californie du Sud, entretiennent une relation particulière avec le régionalisme. Au cours de leur histoire, elles ont constitué des terrains d'étude privilégiés par de nombreux chercheurs qui se définissent eux-mêmes comme régionalistes et elles ont également été le théâtre de nombreuses actions politiques se réclamant de logiques régionalistes. Elles sont donc à ce titre des terrains particuliers et notre cadre d'analyse devra permettre de saisir les interactions entre le nouveau régionalisme en Californie et les dynamiques économiques, sociales et politiques qui caractérisent ces espaces et sur lesquelles le régionalisme tente d'intervenir. Dans un second temps de ce chapitre, il s'agira donc de mobiliser des travaux de géographie politique qui développent une lecture contemporaine des rapports politiques entre la société et l'espace. Enfin, pour terminer, nous poserons une série de questions et d'hypothèses de recherche en lien avec le cadre théorique ainsi construit.

3.1 Approche cognitive des politiques publiques : le référentiel régionaliste

Le nouveau régionalisme est l'expression renouvelée d'un phénomène datant du début du XX^{ème} siècle, décrit dans le chapitre précédent, qui peut être à la fois qualifié de courant de pensée, de doctrine et de mouvement. Courant de pensée d'abord, puisque le nouveau régionalisme a évolué en parallèle des sciences sociales auxquelles il est lié - la sociologie, les sciences politiques, l'économie et surtout la géographie. Il constitue une posture scientifique mettant en avant la pertinence de l'approche spatiale des faits socio-économiques étudiés, et qu'il postule l'existence des régions. Doctrine ensuite, dans la mesure où il est constitué d'un ensemble de principes et d'énoncés érigés en systèmes, traduisant une certaine conception de la société, et s'accompagnant de la formulation de modèles de pensée et de règles de conduite, donc, de valeurs politiques et de recommandations plus ou moins concrètes et précises dans le domaine des politiques publiques. Mouvement enfin, puisqu'il rassemble un ensemble d'acteurs - universitaires, mais aussi praticiens de la planification ou personnalités politiques - menant une série d'actions collectives visant à infléchir la situation politique, chacun dans leur domaine de compétence et revendiquant une réflexion globale ou au contraire essentiellement centrée sur leurs pratiques professionnelles concrètes, quotidiennes et spécialisées. L'enjeu de la première partie de ce chapitre sera donc de définir un cadre d'analyse qui permette de formuler une réflexion sur le changement politique qui intègre les questions des valeurs, des principes d'action et des acteurs du nouveau régionalisme.

3.1.1 La dimension cognitive de l'analyse des politiques publiques

Aux Etats-Unis, l'analyse des politiques publiques, *policy analysis*, s'est structurée en tant que champ reconnu des sciences sociales en tentant de répondre à ce type de question. Elle tient son héritage scientifique à la fois de la sociologie des organisations, des travaux pluralistes ou encore de l'approche séquentielle. La sociologie des organisations et la sociologie politique menée par les pluralistes comme R. Dahl vont permettre d'envisager les processus de décision en amont de l'action politique ainsi que les jeux d'acteurs auxquels ils donnent lieu et d'analyser enfin la rationalité limitée des appareils d'Etat¹⁸³. L'approche séquentielle – *stage approach* - élaborée par H. Lasswell, s'inscrit dans le temps et propose

¹⁸³ DAHL R. (1961), *Op. Cit.*

une grille d'analyse des programmes fédéraux en 4 phases¹⁸⁴: l'identification du problème, le développement du programme, l'évaluation du programme puis l'achèvement du programme. Chaque phase fait l'objet d'un nouveau jeu d'acteurs et, là aussi, l'approche va permettre de se détacher d'une vision purement juridique des politiques. Développée un peu plus tard en France, l'analyse des politiques publiques a connu un développement considérable au cours des décennies 1980 et 1990 et ses héritages sont similaires. Elle se fonde sur une remise en cause d'une vision monolithique de l'Etat et du système administratif français. De nombreux travaux, notamment ceux de la sociologie des organisations, montrent que la prise de décision est un processus lors duquel la rationalité du système peut être parasitée par les rationalités des acteurs et des sous-systèmes.

Ensuite, avec la notion de paradigme de politique publique, avec les travaux sur l'agenda politique, notamment ceux de Cobb et Elder sur la mise à l'agenda des problèmes publics – *agenda setting* –, avec ceux de J. Kingdon sur la fenêtre d'opportunité – *policy window* –, ou, enfin, certaines analyses culturalistes, l'analyse des politiques publiques intègre une dimension cognitive¹⁸⁵.

Inspirés par l'anthropologie, les culturalistes expliquent les décisions politiques selon deux variables : le degré d'intégration d'un individu à un groupe social et la contrainte plus ou moins forte que les normes collectives de ce groupe vont exercer sur celui-ci. L'approche culturaliste met donc l'accent sur l'existence de cultures politiques, c'est-à-dire des systèmes de valeurs acceptés par la majorité des membres d'un groupe, et sur le rôle déterminant de ces valeurs sur les membres du groupe. Mais cette approche ne permet pas, ou peu, d'expliquer le changement dans le temps. En revanche, la notion de mise à l'agenda développée par Cobb et Elder se rapporte aux processus qui confèrent à des faits sociaux le statut de problèmes publics faisant l'objet de controverses politiques médiatisées et nécessitant une intervention politique. De nombreux travaux sont venus affiner cette définition en introduisant des distinctions entre agenda public et agenda gouvernemental, ou encore entre mobilisation externe et anticipation de la mise à l'agenda. Dans cette lignée, J. Kingdon avance la notion de fenêtre d'opportunité qui permettrait d'expliquer pourquoi il y a des problèmes sociétaux en vogue et d'autres désuets et pourquoi certains problèmes donnent lieu à des décisions politiques et d'autres non. Son modèle est constitué de trois *streams* : le *problem stream*, le

¹⁸⁴ LASSWELL H. (1956), *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, College Park, University of Maryland.

¹⁸⁵ COBB R. et ELDER C. (1972), *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore, John Hopkins University Press ; KINGDON J. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little, Brown and Co.

policy stream et le *political stream*, c'est-à-dire le courant des problèmes, celui des solutions et celui du contexte politique. Lorsqu'une *problem window* s'ouvre, c'est qu'un problème apparaît dans un laps de temps court (catastrophe, changement brutal d'un indicateur économique, etc.) et que des entrepreneurs politiques tentent de faire changer le contexte politique pour appliquer les solutions qu'ils proposent. De la même façon, un changement de contexte politique (changement de majorité parlementaire, dissolution d'un parti, etc.) peut provoquer l'ouverture d'une *political window* s'il rend possible la mise en place de nouvelles solutions pour lesquelles les entrepreneurs vont définir de nouveaux problèmes à traiter. C'est également dans le but d'expliquer cet engouement pour des problèmes et l'aspect cyclique des réponses politiques que P. Hall va reprendre le concept de paradigme développé par Thomas Kuhn¹⁸⁶. Selon Kuhn, un paradigme scientifique est une matrice disciplinaire, c'est-à-dire un ensemble de principes, d'hypothèses, de méthodes et d'instruments qui font l'unanimité dans la communauté scientifique et structurent la production scientifique pendant un temps donné. Kuhn explique le changement en trois phases. La phase préscientifique pendant laquelle plusieurs principes, hypothèses, méthodes et instruments sont en concurrence, le désaccord règne dans une discipline. La phase de science normale voit un paradigme se stabiliser, jusqu'à ce qu'il soit remis en cause et débattu lors de la phase de crise. La notion de paradigme de politique publique avancé par P. Hall permet donc de décomposer les cycles de politique en trois phases : la genèse des problèmes publics, leur institutionnalisation et leur désinstitutionnalisation.

3.1.2 *Advocacy coalition framework* et référentiel de politique publique

Si toutes ces approches ont le mérite d'avoir intégré une dimension cognitive dans l'analyse des politiques publiques, elles se sont vues critiquées par la suite, notamment du fait de leur rigidité, de leur trop grand degré d'abstraction ou encore de leur "maximalisme" cognitif, en ce sens qu'elles tendent à donner trop d'importance au rôle déterminant des idées et pas suffisamment aux systèmes d'acteurs qui les construisent¹⁸⁷. Nous nous intéresserons

¹⁸⁶ KUHN T. (1962), *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, University of Chicago Press ; HALL P. (1993), «Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy-Making in Britain», in *Comparative Politics*, Vol. 25, n°3, pp. 275-298.

¹⁸⁷ SABATIER P. et SCHLAGER E. (2000), «Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines», in *Revue française de science politique*, Vol. 50, n°2, pp 209-234.

donc plutôt à deux autres approches, sensiblement similaires : l'*Advocacy Coalition Framework* (ACF) de P. Sabatier et H. Jenkins-Smith et le référentiel de P. Muller et B. Jobert¹⁸⁸. Ces deux approches se démarquent des précédentes en soulignant l'interdépendance entre acteurs et idées : «*si les matrices cognitives sont bien produites par l'interaction d'individus-acteurs, elles tendent à s'autonomiser par rapport à leur processus de construction et s'imposer aux acteurs comme modèles dominants d'interprétation du monde*¹⁸⁹».

De ces deux théories, l'ACF est celle qui insiste plus particulièrement sur l'acteur individuel, le jeu politique et la possession et l'utilisation de ressources politiques par les coalitions. P. Sabatier et H. Jenkins-Smith focalisent ainsi sur ceux qu'ils appellent les élites de la politique, qui s'organisent en différentes coalitions partageant les mêmes systèmes de croyances.

D'un point de vue cognitif, les acteurs de l'ACF perçoivent le monde, et donc ses problèmes, au travers d'un filtre composé de croyances normatives qui imprègnent chaque individu de façon durable. Ce système de croyance contribue à consolider les coalitions les unes contre les autres, en raison de deux principes. D'une part, les acteurs évaluent mieux les pertes que les gains – c'est la *prospect theory*. D'autre part, ils ont tendance à voir leurs adversaires plus mal intentionnés et plus puissants qu'ils ne le sont – c'est la *devil shift theory*. Sabatier et Jenkins-Smith décrivent trois niveaux dans un système de croyances. Le premier, le *deep core* ou noyau dur, rassemble les croyances générales qui s'appliquent à tous les domaines de la politique. Les croyances propres à une politique particulière – *les policy core beliefs*, c'est-à-dire les croyances du *deep core* appliquées à un sous-système de politique publique – constituent le second niveau. Enfin, les croyances secondaires – *secondary beliefs* – concernent les règles et méthodes détaillées propres à un aspect de la politique publique. Une fois qu'un acteur a intégré un système de croyances, il est presque impossible de transformer les croyances du premier niveau, et cela est relativement difficile pour le second niveau de croyances ; en revanche, il est tout à fait possible de lui faire faire l'apprentissage de croyances secondaires.

D'un point de vue systémique, les coalitions sont composées d'acteurs venant de milieux différents – fonctionnaires, universitaires, membres des lobbies, etc. – et qui vont mettre en commun les ressources dont ils disposent – moyens financiers, expertises,

¹⁸⁸ SABATIER P. et JENKINS-SMITH H. (eds.) (1993), *Policy Change and Learning : an Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press ; MULLER P. et JOBERT B. (1987), *L'État en action*, Paris, PUF.

¹⁸⁹ MULLER P. (2000), «L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique», in *Revue française de science politique*, Vol. 50, n°2, pp. 189-207, p. 194.

expériences, relations, visibilité médiatique, etc. On retrouve ici les coalitions décrites par les théories de *l'urban political economy*, la dimension cognitive en plus. L'affrontement entre les systèmes de croyances, au cours duquel chaque coalition va tenter d'utiliser ses ressources au mieux, va déterminer la production des politiques. Deux séries de facteurs influencent également l'issue de l'affrontement : les paramètres stables, comme les règles constitutionnelles ou la répartition fondamentale des ressources, et les paramètres extérieurs, comme les conditions socio-économiques ou les revirements de l'opinion publique.

Grâce à cette approche cognitive qui prend en compte les logiques d'acteur, l'ACF propose une théorie du changement qui décrit deux cas de figure. Dans le premier cas, le remplacement d'une coalition dominante par une coalition jusque là minoritaire provoque le changement d'un sous-système de politique publique. Dans le second, développé plus récemment suite à une série de travaux empiriques, le changement est basé sur la transmission de croyances entre des coalitions opposées et sur la création d'un consensus. Le consensus apparaît lorsque les deux coalitions n'arrivent pas à l'emporter l'une sur l'autre et que la majorité des acteurs perçoit comme intenable le maintien du statu quo. Il faut également l'intervention d'un médiateur compétent, le *policy broker*.

Le concept de référentiel est issu des travaux de P. Muller et B. Jobert sur la genèse des politiques publiques en France et désigne une «*structure de sens*» permettant de penser le changement. À la manière du système de croyance utilisé par Sabatier et Jenkins-Smith, le référentiel intègre deux niveaux de construction. Ainsi, le «*référentiel global*» est une image large de la société qui permet de structurer l'action politique parce qu'elle fait consensus à un moment donné. Elle aide à décrypter des réalités complexes, à hiérarchiser les objectifs de l'action politique, à normer les modalités d'action. Ensuite, le «*référentiel sectoriel*» se focalise sur un secteur d'activité donné et oriente donc l'action de façon plus précise, selon les principes induits par le référentiel global. Le secteur est défini comme un «*assemblage de rôles sociaux structurés par une logique de fonctionnement, en général professionnelle*¹⁹⁰», la société pouvant être considérée comme un enchevêtrement de secteurs qui se recoupent et se superposent, dont les limites sont définies à travers le rapport de force entre les acteurs qui tentent d'exercer une certaine hégémonie sur le secteur. Le référentiel sectoriel, comme les croyances secondaires du système de croyance de *l'Advocacy Coalition Framework*, est plus à même d'être transformé que le référentiel global, pour différentes raisons. En effet, il est en prise plus directe avec la société et donc plus sensible à ses transformations, les orientations

¹⁹⁰ MULLER P. et JOBERT B. (1987), *Op. Cit.*, p. 55.

qu'il donne sont plus concrètes et donc plus facilement falsifiables. Enfin, le groupe d'acteurs qui le soutient est plus restreint. Ce découpage en deux niveaux différencie le concept de référentiel d'autres approches cognitives, comme par exemple celles des paradigmes qui attribuent un changement radical de politique à la mise en cause directe des principes fondamentaux et/ou de leurs défenseurs, alors que P. Muller et B. Jobert expliquent la crise et le changement du référentiel global par une remise en cause des scènes périphériques. Comme l'explique B. Jobert, «*la ceinture protectrice du référentiel est formée par l'ensemble des plans, programmes et actions censés mettre en œuvre les principes centraux du noyau dur*¹⁹¹».

Le référentiel est constitué de quatre composantes, présentes aux niveaux global et sectoriel. Premièrement, les valeurs sont des croyances fondamentales et très générales, définissant ce qui est désirable et ce qui doit être rejeté, comme dans l'opposition entre progrès et conservatisme, développement et stabilité, ou celle entre équité et égalité. Ensuite, les normes, qui découlent des valeurs, définissent les problèmes à traiter ou des principes d'action qui sont censés permettre de transformer le réel perçu en réel souhaité. Par exemple, dans le travail de P. Muller et B. Jobert, le référentiel modernisateur des années 1960 décrit l'organisation archaïque du secteur de l'agriculture française et une organisation souhaitable qui soit plus productive. Les algorithmes constituent la troisième composante du référentiel. Ils reprennent les relations de cause à effet qui expliquent schématiquement les mécanismes du réel et constituent une théorie d'action. Par exemple, dans le référentiel néolibéral, les charges et les prélèvements sur les hauts salaires entravent la compétitivité des entreprises et la compétition entre individus; il faut donc réduire les charges et les impôts pour rendre les entreprises et les individus plus compétitifs. Ou encore, la redistribution par le biais de transferts sociaux tend à plonger ceux qui en bénéficient dans une situation d'assistanat ; la théorie d'action consiste donc à diminuer les transferts sociaux pour inciter les plus démunis à faire le nécessaire pour se sortir de leur situation. Enfin la dernière composante du référentiel est composée par les images, c'est-à-dire les représentations stéréotypées qui servent de vecteur aux trois autres composantes. Les images font sens immédiatement et renvoient à la fois aux valeurs, aux normes et aux algorithmes sans que l'on ait besoin d'une longue démonstration. P. Muller et B. Jobert montrent par exemple comment l'image du jeune agriculteur dynamique s'est imposée dans le secteur de l'agriculture en même temps que le référentiel modernisateur. De la même façon, l'image de la mère célibataire afro-américaine

¹⁹¹ JOBERT B., «Représentations sociales, Controverses et débats dans la conduites des politiques publiques», in *Revue française de science politique*, Vol.42, n°2, pp. 219-234, p. 222.

vivant de l'aide sociale est une image qui s'est imposée aux Etats-Unis avec la révolution néoconservatrice des ères Nixon-Reagan et le déclin du référentiel keynésien. Elle renvoie à la fois à la compétition (valeur), à la nécessité de limiter les transferts sociaux des plus compétitifs vers les moins compétitifs (norme) et aux conséquences négatives de l'assistanat (algorithme).

Les notions de médiateur et de médiation sont également des piliers du cadre théorique du référentiel. En effet, contrairement à certaines approches cognitives comme celle des culturalistes ou celle des paradigmes, la théorie proposée par P. Muller et B. Jobert ne limite pas les explications du changement politique aux transformations globales des façons de penser. Elle met également en avant le rôle des acteurs dans la construction des cadres cognitifs. L'analyse des politiques publiques accorde une place importante aux acteurs, le terme faisant référence à un individu ou plus souvent à un acteur collectif, plus ou moins institutionnalisé. Les approches cognitives privilégient une conception où les acteurs qualifiés d'entrepreneurs politiques sont plus souvent des individus ou des groupes restreints - nous privilégions ici cette définition, d'autant plus que nous travaillons sur des échelles d'analyse locale et régionale. Certains acteurs, qualifiés d'entrepreneurs politiques, jouent un rôle central dans l'émergence et la prise en compte de problèmes publics. C'est au travers des travaux de J. Kingdon sur les fenêtres d'opportunités que la notion d'entrepreneur politique est apparue, définissant celui qui permet la coordination entre les différents *streams* – le courant des problèmes, celui des solutions et le courant politique¹⁹². D'autres approches reprennent par la suite la notion pour décrire les agents qui transitent entre différents milieux entre lesquels ils permettent la circulation des idées. Ces milieux sont qualifiés de forums dans la théorie du référentiel. Le propre de l'entrepreneur politique est d'être reconnu pour ses connaissances concernant un domaine dans différents forums et de disposer ainsi d'un accès à différents auditoires. Les entrepreneurs politiques sont ainsi à la base des phénomènes de traduction ou de médiation, mais ils sont également les éléments moteurs de la formation d'une coalition autour d'une cause. Pour finir, il faut retenir que l'utilisation de l'expression entrepreneur politique dans notre travail n'est pas le fruit de l'influence politico-managériale qui affecte plus largement le débat sur la gouvernance¹⁹³. Ainsi, l'entrepreneur politique tel que nous le concevons ici n'est pas valorisé comme un individu qui posséderait des aptitudes ou une force de caractère hors normes. Nous le considérons plutôt à l'interface entre différents

¹⁹² KINGDON J. (1984), *Op. Cit.*

¹⁹³ À plusieurs reprises, nous avons jusqu'à présent fait usage de l'expression "entrepreneur public" pour décrire l'intégration par certains acteurs publics de méthodes managériales et de logiques concurrentielles – principalement interurbaines.

groupes auxquels il appartient, ou auxquels il a appartenu, qui le façonnent et dont il tire ces compétences¹⁹⁴. En tant que médiateur, l'entrepreneur politique est celui qui fait le lien, qui permet la diffusion du référentiel à l'intérieur du groupe social qui le construit, entre ses différents acteurs, mais aussi à l'extérieur du groupe, vers le reste de la société, au niveau du secteur et au niveau global. Les médiateurs doivent ainsi être à la fois capables de produire une vision originale du monde et de ses problèmes, de diffuser cette grille de lecture et d'exercer une fonction de leader dans la nouvelle organisation impliquée par la mise en place des solutions politiques. Pour reprendre les mots de P. Muller, «*c'est parce qu'il définit le nouveau référentiel qu'un acteur prend le leadership du secteur en affirmant son hégémonie, mais, en même temps, c'est parce que cet acteur affirme son hégémonie que sa vision du monde devient peu à peu la nouvelle norme*¹⁹⁵».

Comme l'*Advocacy Coalition Framework*, l'analyse en termes de référentiel implique donc le conflit puisque ce qui est en jeu, ce ne sont pas seulement des idées abstraites mais l'existence des groupes d'acteurs, et de l'image qu'ils se font de leur place dans le monde et qu'ils cherchent à faire accepter. Les acteurs qui soutiennent un référentiel vont le délimiter de façon à y occuper une place hégémonique, en définissant le secteur, les modalités légitimes d'action, etc. P. Muller et B. Jobert décrivent deux types de conflits, ceux sur le référentiel et ceux dans le référentiel. Les conflits sur le référentiel ont lieu lorsqu'il y a transition d'un référentiel vers un autre. Pour ce premier type de conflit, les auteurs font le parallèle avec le phénomène de changement de paradigme scientifique observé par Kuhn, le référentiel étant en quelque sorte un paradigme des politiques publiques. On pourrait également faire le lien entre la figure du conflit sur le référentiel et celle de l'affrontement entre coalitions de cause décrite dans l'ACF. Les conflits dans le référentiel, quant à eux, opposent des acteurs qui adhèrent aux mêmes valeurs mais sont en compétition pour l'obtention des ressources ou de position de pouvoir.

L'entrée par les politiques publiques nous semble donc pertinente pour comprendre le régionalisme. Cependant, l'approche américaine de la *policy analysis* reste très influencée par l'individualisme méthodologique et nous lui préférons l'approche cognitive, qui prend en considération à la fois les principes constitutifs de cette doctrine, les acteurs qui la défendent et les processus qui conduisent à sa mise en oeuvre, ou à l'absence de mise en oeuvre. Celle-

¹⁹⁴ Une définition qui correspond par ailleurs à une certaine conception de l'entrepreneur économique ; ZALIO P.-P. (2004), «Territoires et activités économiques : Une approche par la sociologie des entrepreneurs», in *Genèse*, n°56, pp. 4-27.

¹⁹⁵ MULLER P. (1995), « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in FAURE A., POLLET G. et WARRIN P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan., p. 165

ci a un grand intérêt, notamment lorsqu'il s'agit d'étudier des secteurs de l'action publique qui ne sont pas ou peu institutionnalisés. Or, ce qui rassemble les nouveaux régionalistes, c'est justement un ensemble de valeurs communes, une vision partagée des enjeux sociétaux et des solutions politiques, puisqu'ils ne peuvent être assimilés ni à un corps de métier particulier, ni à une administration de l'État fédéral ou fédéré, etc. et qu'ils ne peuvent être appréhendés que par cette dimension cognitive.

3.2 Construction et transformation du maillage territorial

L'analyse des politiques publiques se cantonne généralement aux programmes officiels d'un Etat, c'est-à-dire aux actions menées par un acteur institutionnel à l'intérieur de son territoire. Il est très difficile de délimiter de façon univoque qui met en place le régionalisme en Californie et dans quelle mesure ces acteurs sont institutionnalisés. C'est en partie pour cette raison que nous avons opté pour une approche du régionalisme en tant que référentiel, et qu'il faut considérer le nouveau régionalisme plus comme une action publique qu'une politique publique. Un second décalage apparaît cependant entre notre objet et l'analyse traditionnelle des politiques publiques : il s'agit du rapport au territoire. Le régionalisme ne constitue pas seulement une politique visant à intervenir sur une série de problèmes identifiés, en mettant en œuvre une série de réponses politiques appropriées. Le régionalisme vise explicitement à remodeler le territoire des métropoles. En effet, la construction d'une capacité à gouverner la région est le dénominateur commun des réponses aux différents problèmes métropolitains identifiés par les régionalistes, de telle sorte qu'elle en vient à caractériser le nom de ce mouvement. Il nous semble donc nécessaire de définir ce que nous entendons par territoire, et de faire le lien avec l'objet tel qu'il vient d'être défini avant d'intégrer cette dimension à notre analyse.

3.2.1 Le territoire, un rapport de force spatialisé

En temps que science sociale qui se définit vis-à-vis des autres comme celle qui étudie l'espace des sociétés, la géographie s'impose a priori comme une science légitime dans la réflexion sur les dynamiques des territoires. Malgré le flou qui entoure la notion de territoire –

on peut difficilement parler de concept pour un terme aussi polysémique - elle fait partie de la boîte à outils de tous les géographes en herbe. Cependant, la géographie française entretient un rapport ambigu avec ce terme, difficile à traduire dans d'autres langues. Même dans un ouvrage de synthèse remarquable comme le dictionnaire de M. Lussault et J. Lévy, les auteurs sont contraints de proposer pas moins de deux articles, soumettant environ une douzaine de déclinaisons de la notion¹⁹⁶. Outre le succès de la notion en dehors de la géographie, notamment dans les sphères du politique et de l'aménagement, le flou autour du territoire doit être attribué à l'histoire de la discipline, et à un positionnement vis-à-vis de l'Etat qui a rendu impossible pendant longtemps toute réflexion critique sur le rapport politique des sociétés à leur espace¹⁹⁷. La géographie s'est ainsi longtemps définie d'abord comme une discipline scolaire, visant à légitimer le territoire national, avant d'être une science sociale remettant régulièrement en cause son appareil théorique, comme la sociologie, l'économie ou les sciences politiques. Jusqu'à la remise en cause de l'école vidalienne, la mission de la géographie française était de proposer une justification naturaliste aux frontières nationales et de faire naître chez les élèves un sentiment fort d'appartenance à une communauté nationale. Il lui était donc difficile de s'interroger précisément sur les processus de construction politique de l'espace des sociétés et des rapports de domination qu'ils impliquent. Il faudra attendre une remise en cause de la géographie vidalienne et l'émergence de la géographie sociale pour que certains ouvrages fondateurs franchissent le pas¹⁹⁸.

Même si l'héritage vidalien continue d'obscurcir le débat sur le territoire, ce dernier est désormais généralement défini comme un construit social qu'il faut différencier de l'espace euclidien dans lequel il se confond. L'espace est antérieur au territoire, il est déterminé par ses propriétés physiques alors que le territoire est lié à l'activité des individus et des organisations dans cet espace. Du fait de sa finitude, l'espace peut être affecté par l'abondance ou la rareté et peut être considéré comme une ressource, ce qui lui donne une dimension politique ; C. Raffestin explique ainsi que «*l'espace est un support mais aussi une ressource, et donc un enjeu*¹⁹⁹». Selon lui, l'espace et le temps sont à la fois des supports et des enjeux de domination politique. De la même façon qu'il existe un temps réel déterminé par la rotation de la terre et un temps construit socialement qui vise à exercer un contrôle - les heures, les jours

¹⁹⁶ LÉVY J. et LUSSAULT M. (2003), *Op. Cit.*

¹⁹⁷ LÉVY J. (2003), «Géographie», in LÉVY J. et LUSSAULT M., *Op. Cit.*, pp. 399-401.

¹⁹⁸ CLAVAL P. (1978), *Espace et pouvoir*, Paris, PUF ; RAFFESTIN C. (1980), *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Litec.

¹⁹⁹ RAFFESTIN C. (1980), *Op. Cit.*, p. 41.

de la semaine, les calendriers religieux ou révolutionnaires -, il existe un espace réel et un espace symbolique.

Le territoire, en tant que construit social, est largement dépendant des représentations que l'on en véhicule. La territorialisation est le processus par lequel un groupe va concrétiser le contrôle d'un espace donné. L'exclusion, c'est-à-dire la délimitation d'un espace par un groupe qui en exclut les autres, est la forme la plus basique de production du territoire et s'apparente plus à la métaphore animale qu'aux processus complexes que l'on cherche à observer ici. La fabrication d'artefacts, imprimant une marque, altérant les propriétés physiques de l'espace, constitue une autre forme de ce processus, la plus facilement observable. Mais la territorialisation résulte avant tout de l'imposition d'une représentation de l'espace imposée par un groupe. Elle est plus ou moins consciente et réfléchie, à l'image des représentations qui y participent. Il peut s'agir de représentations issues d'une pratique journalière par un "usager/citoyen lambda", qui renvoient à l'idée d'espace vécu²⁰⁰. Il peut également être question de représentations plus savantes, induisant éventuellement un certain savoir-faire technique –la représentation graphique–, avec une finalité fonctionnelle ou politique plus explicite. Mais on ne peut réduire les représentations produites à une simple dimension utilitaire. Le territoire est le révélateur et le produit du rapport de force, mais également un moyen de le remporter. Les formes et les représentations produites sont autant de ressources politiques qui structurent à leur tour les rapports de force à venir. Ces processus successifs de territorialisation confèrent ainsi au territoire son épaisseur historique.

La territorialisation organise l'espace et la limite, ou frontière, est un des éléments de base de cette organisation. Toute propriété ou appropriation est marquée par des limites, matérialisées (marquage, mur, etc.) et/ou représentées (plan, carte, etc.). La frontière est également interne au territoire, dans le but de le catégoriser et de le contrôler. On parle alors de maillage : «*le pouvoir maille des surfaces pour délimiter des champs opératoires*²⁰¹». Les mailles, mais également les réseaux et les nœuds (ou centres) forment le système territorial. Ces éléments ne sont pas forcément discernables, mais il existe des "observables", des artefacts qui traduisent le système territorial (les plus connues sont les frontières nationales). Les individus, ou les groupes d'individus présents à l'intérieur d'un territoire vivent à la fois le processus de territorialisation et le produit de la territorialisation, à savoir le système territorial. La relation qu'entretiennent ces individus, ou ces groupes d'individus, avec le territoire est qualifiée de territorialité. Le territoire étant le fruit de rapport sociaux, la

²⁰⁰ FRÉMONT A. (1976), *La région, espace vécu*, Paris Puf.

²⁰¹ RAFFESTIN C. (1980), *Op. Cit.*, p. 134.

territorialité ne se limite pas un simple lien avec l'espace : «*C'est toujours un rapport, même si il est différé, avec les autres acteurs*²⁰²».

Lorsque les groupes - organisations de taille diverses, la plus importante étant l'État – prennent part au processus de territorialisation, Raffestin cite Greimas et parle alors d'acteur collectif syntagmatique²⁰³, c'est-à-dire des groupes liés par un objectif commun. Lorsque des individus ne prennent pas part à la production du territoire et qu'il se retrouvent regroupés uniquement du fait du son maillage déterminé par les acteurs syntagmatiques, ils sont qualifiés d'acteurs paradigmatiques. La population d'un pays, d'une région ou d'une municipalité sont par exemple des acteurs paradigmatiques. L'ensemble des stratégies de production mises en œuvre par les différentes organisations, ou acteurs syntagmatiques, se heurtent, se combinent, s'annulent. Le système territorial est le résultat de ces différentes stratégies qui conditionnent de façon plus ou moins forte la façon dont les individus et les groupes vont vivre le territoire. Il est le fruit d'un équilibre entre ces forces, pendant une période donnée.

L'évolution du régime politique et/ou du mode de production induit une transformation du système territorial. D'une part, cette évolution est la conséquence collatérale de changements plus importants. En effet, ces évolutions bouleversent les rapports de force, la distribution des ressources, le cadre des relations entre acteurs syntagmatiques. Ce type de changement constitue également un moment propre à la mobilisation des populations, c'est-à-dire au passage à l'acte d'acteurs paradigmatiques, parce qu'il se crée des déséquilibres qui rendent tout à coup vulnérable un acteur qui exerçait une forte domination sur un territoire ou parce que le changement met en cause les acquis ou les représentations de certaines populations. D'autre part, la transformation du système territorial peut également résulter d'une volonté explicite d'un acteur syntagmatique en position de supériorité et qui décide de changer le maillage du territoire. C'est par exemple le cas du régionalisme, surtout dans sa première vague, lorsque les réformateurs tentaient de promouvoir les fusions municipales. Mais qu'il s'agisse d'une transformation explicite ou contingente, l'épaisseur historique du territoire résiste au changement : «*On vérifie la permanence des maillages anciens qui survivent car ils sont sous-tendus par les relations vécues des populations, par les rapports économiques, par les liens de solidarité et par des conformités de langage et de coutumes. Détruire ou effacer les limites anciennes c'est désorganiser la territorialité et par conséquent*

²⁰² RAFFESTIN C. (1980), *Ibid.*, p. 146

²⁰³ GREIMAS A-J. (1976), *Sémiotique et sciences sociales*, Paris, Seuil.

*mettre en question l'existence quotidienne des populations*²⁰⁴». La transformation du territoire est donc généralement soumise à l'incrémentalisme, c'est-à-dire à un processus par piétinement, qui avance par à-coups et revient en arrière lorsque la résistance à un changement ponctuel est trop forte et qu'elle remet en cause la transformation dans son ensemble. Le processus est un mouvement général tendant à s'écarter du statu quo par petites étapes, procédant par essais et erreurs. C'est pour cette raison que les systèmes territoriaux ne changent que très lentement, et que l'on retrouve des correspondances entre les maillages établis sous des régimes différents.

Malgré cette inertie, les territoires se transforment. Nous l'avons abordé dans le premier chapitre, les pratiques spatiales de nos sociétés évoluent et, à travers elles, les constructions sociales de leur environnement. Cela est particulièrement vrai dans les grandes agglomérations. L'apparition de réseaux, qu'il s'agisse de réseaux d'infrastructures ou de réseaux de relations, est un élément fort des ces dynamiques nouvelles qui participent à complexifier les processus de production du maillage territorial.

3.2.2 Les réseaux, vecteurs des territoires métropolitains

Dans nos sociétés contemporaines, l'évolution des pratiques sociales, des mobilités, des télécommunications, est sous-tendue par le développement des réseaux. Cette évolution accentue le décalage entre les territoires vécus et les territoires administrés et provoque une tension entre le fonctionnel et l'institutionnel. Du point de vue de l'organisation du mode de production -même si cela peut tenir du truisme - la transformation actuelle du maillage territorial s'explique en grande partie par la constitution de réseaux mondiaux de commerce et de finance, mais également par l'articulation de firmes transnationales sur une multitude de territoires. Au niveau des bassins de vie, conditionnés par l'organisation du système territorial duquel les pratiques peuvent cependant dévier, on observe également une transgression des maillages. L'évolution des mobilités, suivant le développement de réseaux de transports, remodèle l'espace vécu et modifie par la même occasion les représentations que les populations se font du territoire, elles-mêmes contribuant à la transformation de son maillage. A un autre niveau d'analyse, les liens sociaux, jadis confinés à "l'espace local", s'émancipent via l'omniprésence des réseaux de télécommunications et imposent l'utilisation de la notion de

²⁰⁴ RAFFESTIN C. (1980), *Op. Cit.*, p. 156.

réseau social. En lien direct avec ce phénomène, la sphère politique et les institutions s'organisent également en prenant des formes hybrides, mi-territoriales, mi-réticulaires. Notre définition du territoire doit donc prendre en compte le caractère nébuleux de ses frontières et la nécessité de réfléchir le territoire dans sa relation avec ce qui lui est extérieur.

Déjà, Raffestin laissait entrevoir l'ambivalence des frontières du territoire et l'importance du réseau dans le système territorial. La maille implique l'idée de frontière, de limite. Cependant, une frontière qui démarque deux espaces très différents développe une série d'activités, de fonctions, d'aménagements, d'équipements, etc. La frontière n'est plus alors simplement une ligne de rupture entre deux territoires, elle devient une interface. Cette distinction dépend en partie de l'échelle à laquelle l'observateur se situe. J. Lévy explique ainsi que pour décrire la métrique des grandes agglomérations, le recours au territoire s'accompagne souvent de l'utilisation d'une autre figure, celle du réseau. Si les deux termes semblent opposés, on s'aperçoit vite que dans le cas des métropoles «*la fonctionnalité d'un territoire suppose un réseau très dense, tandis que chaque nœud d'un réseau est aussi peu ou prou un territoire*²⁰⁵». Cette association complexe des réseaux et des territoires se retrouve à différentes échelles, de manière fractale. Il est toutefois nécessaire de distinguer les réseaux dont on parle. La géographie française a rapidement intégré l'analyse des réseaux physiques à son champ de compétence, mais les réflexions sur les rapports entre réseaux sociaux et territoires sont des questions encore peu balisées²⁰⁶.

A l'inverse d'une société traditionnelle, où les liens sociaux sont surdéterminés par l'organisation sociale et spatiale du groupe, les sociétés modernes/urbaines favorisent des réseaux de relations qui se construisent progressivement par des interactions, suivant les appartenances, ponctuelles ou durables, d'un individu à différents collectifs. Ces situations routinières d'interaction (travail, scolarité, loisir, etc.) ne sont pas pour autant libres de toute contingence territoriale, mais celle-ci s'exerce de façon plus complexe. Par exemple, les conditions d'interaction entre individus ne sont plus directement soumises à un déterminisme territorial, mais la proximité entre les différents lieux d'interaction pour un individu devient un facteur important. D'une part, la proximité des lieux d'interaction affecte la récurrence d'une relation, la possibilité de multiplier les situations de co-présence entre individus. La proximité de lieux d'interaction de nature différente permet éventuellement à une relation de se complexifier, en sortant du domaine dans lequel elle s'est construite (du travail vers les

²⁰⁵ LEVY J. (1996), «Territoires et réseaux», in PAQUOT T., *Le monde des villes*, Paris, Complexe, pp. 375-389, p. 381.

²⁰⁶ OFFNER J-M et PUMAIN D. (Dir.) (1996), *Réseaux et territoires, significations croisées*, la Tour d'Aigue, Editions de l'Aube.

loisirs ou vers l'engagement politique par exemple). D'autre part, au-delà de ces éléments liés à la proximité spatiale qu'il induit, le territoire peut être un catalyseur de lien social. Nous l'avons déjà dit, le système territorial conditionne les pratiques des individus, mais il ne faut pas limiter le système territorial à ces expressions matérielles. L'appartenance à un territoire suppose également l'acquisition d'une série de représentations, de références communes qui donnent ensuite la possibilité d'intégrer des réseaux sociaux : *«Il y a ainsi socialisation de l'individu vis-à-vis des différents territoires où il a vécu, c'est-à-dire construction de repères et de liens (matériels, sociaux, affectifs) relatifs au territoire aussi bien que reconnaissance de l'individu par le groupe territorial (insertion dans les réseaux locaux, reconnaissance institutionnelle)²⁰⁷»*. Enfin, le partage d'une ressource commune organisée en réseau (transports, services, équipements), lié à la pratique quotidienne d'un même espace, constitue une mise en relation. L'intérêt commun suscité par cette ressource est susceptible de générer débats et conflits sur les choix à effectuer, les problèmes à identifier et à traiter. On retrouve ici en quelque sorte la distinction entre acteur syntagmatique et paradigmatique de Greimas mobilisée par Raffestin, si ce n'est que l'acteur paradigmatique n'est pas défini ici sur un mode aréolaire lié à un maillage (les habitants de Los Angeles, les Californiens du Sud, les Californiens, etc.) mais sur un mode réticulaire (un système de transport ou le réseau de succursales d'une firme par exemple). Des usagers d'un service ou d'un équipement, fruits passifs du système territorial, se transforment ainsi en acteur syntagmatique, et participent à leur tour à la construction d'un nouveau territoire.

Cette mobilisation d'acteurs sur un mode réticulaire ne doit pas faire oublier que la mise en place et l'exploitation de tout réseau physique et/ou de télécommunication implique aussi en amont l'existence d'une série d'acteurs. Ces acteurs, généralement issus de la puissance publique, sont organisés soit sur le mode de la coopération entre les différents territoires traversés par le réseau, soit sous la forme d'une institution qui se superpose aux alors aux territoires. Dans l'analyse des institutions et de la puissance publique, l'image du réseau est également utilisée pour évoquer - de façon analytique ou normative - la transformation de l'action publique. L'expression réseau social oppose alors à l'idée d'organisation hiérarchique administrative celle d'un système de relation informel, plus égalitaire et plus efficace dans la circulation des ressources : *«Les réseaux, en somme, n'apparaissent pas comme des formes sociales morphologiquement stables, au même titre que les liens communautaires, mais au contraire comme des formes de mobilisation du lien social,*

²⁰⁷ OFFNER J-M et PUMAIN D. (dir.), *Ibid.*, p. 160.

*impliquant, d'une part, des visées stratégiques et des projets, d'autre part, des registres de compétences [...] c'est par des réseaux que l'innovation se diffuse dans les institutions du territoire*²⁰⁸».

Il semble donc que l'opposition entre territoire et réseau, évoquée un temps, ait été rapidement dépassée. Les phénomènes pour lesquels on utilise la figure du réseau sont complémentaires de l'idée de territoire. Les réseaux sont synonymes d'ancrage dans le présent, de pragmatisme, d'efficacité, ou encore de flexibilité, tandis que le territoire implique une identité forte qui s'inscrit dans la durée et l'idée d'une régulation certes moins flexible mais stabilisée. Concernant la question qui nous intéresse plus particulièrement dans le cadre de ce travail, à savoir si les réseaux participent à la déstabilisation des territoires ou au contraire à leur reproduction, nous retiendrons que les réseaux conduisent à l'émergence de nouveaux territoires.

3.3 Les manifestations territoriales du référentiel régionaliste

L'idée de départ de ce travail de thèse repose sur une interrogation simple concernant les manifestations du nouveau régionalisme en Californie. En effet, durant les précédentes vagues de régionalisme, nous avons pu observer une corrélation relative entre la production académique et les mesures promues par les réformateurs régionalistes. Certes, pendant ces périodes, la synchronie entre l'évolution des idées et celles des actions n'était pas parfaite. De même, la symétrie entre recommandations universitaires et les décisions politiques effectives a été toute relative. Comme le font remarquer certains auteurs, il est assez paradoxal que la littérature américaine concernant le régionalisme soit une des plus importantes en quantité d'ouvrages produits, alors que très peu de politiques s'en inspirant ont été mises en place, contrairement au Canada ou à des pays d'Europe de l'Ouest tels que la France²⁰⁹. Cependant, si on en juge par l'effervescence du renouveau régionaliste dans les sciences sociales, et plus particulièrement en Californie, on ne peut que s'interroger sur les effets de cette évolution en dehors des sphères universitaires. En effet, les chercheurs à qui on doit l'émergence de "l'école de Los Angeles" dans les années 1980-1990 se revendiquent pour la plupart du régionalisme ; aux travaux de géographie économique de M. Storper ou A. Scott s'ajoutent ainsi les ouvrages

²⁰⁸ OFFNER J-M et PUMAIN D. (dir.), *Ibid.*, p. 167.

²⁰⁹ HALL P., BROMLEY R. et Al. (1989), «Regional Development and Planning», in GAILE G. et WILLMOTT C., *Geography in America*, Columbus, Merrill Publisher, pp. 351-386.

plus transversaux de E. Soja, M. Dear et M. Davis. Au cours de cette période, les métropoles Californiennes sont peu à peu devenues le terrain d'étude privilégié de ces chercheurs pendant que leurs universités portaient une nouvelle génération de régionalistes, en interaction avec d'autres chercheurs dans le monde, particulièrement dans le domaine de l'économie régionale²¹⁰. En revanche, il existe très peu de travaux qui revendiquent ou même s'interrogent sur l'émergence de nouvelles formes de planification régionale en Californie. Les ouvrages qui abordent la question font généralement un constat sommaire et pessimiste sur le manque de pouvoir des organisations régionalistes existantes et sur l'impossibilité quasi structurelle d'en voir émerger de nouvelles. La fragmentation de la gouvernance régionale est en permanence pointée du doigt comme le facteur principal de toute une série de maux urbains, sans que l'on s'interroge sur de potentielles recompositions territoriales en cours.

Nous partons donc d'une première hypothèse : malgré le pessimisme académique ambiant, nous supposons que la crise de la gouvernance régionale, c'est-à-dire le décalage entre les enjeux émergents et le maillage territorial existant, suscite des innovations. Notre travail s'intéresse à des formes d'action collective plus ou moins institutionnalisées, qui se revendiquent comme régionalistes, notamment parce qu'elles tentent de faire émerger une capacité à gouverner le territoire métropolitain dans son ensemble, ou du moins sur des périmètres recouvrant plusieurs municipalités. Nous nous intéresserons également aux actions publiques que ces organisations mettent en place et aux dynamiques territoriales qu'elles supposent. Nous avons déterminé dans la première partie de ce chapitre les concepts utiles à la compréhension de ces phénomènes. Il s'agit maintenant d'en faire une synthèse rapide avant de détailler les questionnements plus précis de notre travail.

3.3.1 Les rapports de forces inhérents à la mise en œuvre du référentiel régionaliste

Nous faisons l'hypothèse qu'il y a des transformations en cours en Californie et, justement, les concepts de référentiel et de territoire supposent une analyse dynamique, une réflexion sur le changement. En effet, si le maillage territorial est une photographie, c'est-à-dire qu'il est révélateur à un instant T de l'organisation dans l'espace des rapports de force entre différents groupes, il n'en reste pas moins que l'intérêt de la définition du territoire que nous avons retenue ici permet avant tout de penser les recompositions du territoire, à savoir

²¹⁰ BENKO G. (2007), «Économie urbaine et régionale au tournant du siècle», in *Métropoles*, n°1, pp. 141-181.

les transformations dans le temps de ces rapports de forces. Une des qualités heuristiques de la conception du référentiel provient également de cette possibilité de faire apparaître les mécanismes par lesquels les rapports de forces évoluent dans le temps entre divers groupes porteurs de conceptions différentes du monde, de ses problèmes et de solutions potentielles. Territoire et référentiel supposent des phases de stabilité, pendant lesquelles un maillage et une conception du monde dominant, suivie par une phase de remise en cause de cette stabilité.

Au sein des rapports entre les acteurs, le territoire et le référentiel sont des constructions sociales qui occupent des fonctions diverses. D'une part, ils constituent tous deux un instrument dans la relation de pouvoir. Le discours inhérent à la production du référentiel ou à la légitimation d'un territoire est un instrument qui sert à conforter l'ordre établi comme il peut devenir un instrument de mobilisation, de résistance, voire de remise en cause de cet ordre établi. Ainsi, lorsque les régionalistes défendent une vision nouvelle de la société et de son rapport à l'espace en mettant en avant dans leurs travaux l'urgence d'une situation – un problème environnemental, des dysfonctionnements concernant des services ou équipements, des disparités sociales – il s'agit d'arguments qui justifient la mise en place d'organisations régionales, et l'affaiblissement, voire l'abolition, du maillage existant et des acteurs qui en avaient le contrôle. D'autre part, le référentiel et le territoire constituent une variable du rapport de force, dont ils sont également le résultat. P. Muller affirme que le fait d'imposer son référentiel permet à un groupe d'acteurs d'obtenir du pouvoir, mais qu'inversement l'affirmation d'une certaine hégémonie est nécessaire pour qu'un groupe d'impose son référentiel. Or, il en est de même pour le territoire : le fait, pour un acteur, d'imposer sa représentation d'un territoire, de ce qu'il contient et de ses limites, est une façon d'affirmer son hégémonie sur celui-ci. Mais dans un même temps, c'est seulement si le pouvoir de cet acteur est suffisant que ses représentations vont s'imposer et devenir la norme. Ainsi, c'est parce qu'ils sont parvenus à institutionnaliser des organisations de planification régionale que les réformateurs ont affirmé leur pouvoir politique, mais c'est aussi parce qu'ils sont parvenus à remporter une bataille politique à un moment donné contre d'autres intérêts que les régionalistes sont parvenus à mettre en place des organisations régionales. Référentiel et territoire sont donc des ressources politiques, que l'on mobilise pour tenter de remporter le jeu politique, mais ils constituent également des récompenses dont on acquiert le contrôle lorsqu'on gagne.

Le succès des réformateurs régionalistes dépend donc de leur capacité à produire une vision originale de la société, de son espace et de ses problèmes, à diffuser cette grille de lecture de façon plus efficace que les partisans d'autres doctrines concurrentes et à exercer une

fonction de leadership dans la nouvelle organisation institutionnelle qu'ils proposent. Mais comme l'expliquent P. Muller et B. Jobert, la compétition politique ne s'organise pas seulement entre les partisans d'une doctrine et leurs adversaires, mais également "à l'intérieur" d'un référentiel. Ainsi, les conflits «*sur le référentiel*» ont lieu lorsqu'il y a concurrence entre deux référentiels – ici, le régionalisme et son principal concurrent, le *Public Choice*. Mais on assiste également à des conflits «*dans le référentiel*» qui opposent des acteurs qui adhèrent aux mêmes valeurs mais dont les avis divergent à propos des dispositifs concrets à mettre en place et/ou qui sont en concurrence pour l'obtention de ressources ou de position de pouvoir. Notre travail devra donc s'intéresser aux effets du nouveau régionalisme sur les recompositions territoriales face à l'idéologie du *public choice*. Nous devons également nous interroger sur les conflits, la concurrence et les oppositions entre différentes initiatives s'inscrivant dans la doctrine régionaliste. On peut se demander par exemple quelles relations entretiennent les (hypothétiques) réformateurs du nouveau régionalisme avec les leaders des organisations héritées des vagues précédentes de régionalisme, et si leurs conceptions du territoire et des modalités d'action à mettre en place correspondent.

Enfin, les concepts de référentiel et territoire ne traduisent pas seulement l'idée d'un artefact que l'on produit, que l'on utilise ou que l'on remporte lors d'un jeu politique : ils cadrent le jeu politique. En effet, la construction sociale du territoire ou du référentiel suppose la production d'un ensemble de représentations par un acteur, qui vont être institutionnalisées au fur et à mesure qu'elles sont acceptées et intégrées par d'autres acteurs. Or, ces représentations ont une certaine inertie, c'est-à-dire qu'elles vont s'autonomiser par rapport à l'acteur qui les a produites et vont peu à peu s'imposer à lui au fur et à mesure qu'elles deviennent la nouvelle norme. Ainsi, une fois qu'un maillage du territoire devient légitime à la suite d'un lobbying régionaliste, en officialisant par exemple un découpage en lui reconnaissant une valeur statistique – CMSA²¹¹ ou aire urbaine - ou en créant une organisation à son échelon avec un champ de compétence et des moyens d'action déterminés – comme les AQMD²¹² ou les conseils régionaux-, ce découpage devient un élément avec lequel il faut composer par la suite. Les changements sont donc contingents des conséquences des constructions territoriales et des politiques engagées auparavant – une idée que l'on retrouve en partie dans la notion de *path dependency*²¹³. C'est la raison pour laquelle la

²¹¹ *Consolidated Metropolitan Statistical Area*.

²¹² *Air Quality Management District*

²¹³ PIERSON P. (1993), «When effects become causes. Policy feedback and Political Change», in *World Politics*, Vol.45, n°4, pp. 595-628.

transition d'un référentiel à un autre, comme la transformation d'un maillage territorial, se fait de façon progressive, par incrémentalisme.

Nous faisons donc la supposition que la nouvelle vague de régionalisme suscite des initiatives correspondant au renouveau de la doctrine, dans ses formes, dans le type de territoires concernés ou dans les modalités d'action choisies. Mais il faut également considérer qu'une partie des recompositions puisse se faire à partir des organisations régionales héritées, même si ces dernières sont jugées désuètes, peu pertinentes ou peu adaptées aux problèmes actuels par les auteurs et les promoteurs du nouveau régionalisme. D'une part, ces organisations héritées sont officielles et possèdent un périmètre d'action déjà clairement défini. Il peut sembler plus pragmatique de la part des entrepreneurs du régionalisme de construire un territoire à partir d'une organisation faisant déjà partie du paysage administratif local. D'autre part, même si elles ont perdu de leur influence, ces organisations plus anciennes sous-entendent l'existence de réseaux de relations nouées dans le temps, à l'intérieur comme vers l'extérieur de ces organisations. Comme cela a été avancé à propos de la relation entre les territoires et les configurations en réseaux, ces dernières transcendent les premiers, les complètent et conduisent à l'émergence de nouveaux découpages. Dans cette optique, il est probable que les réseaux informels d'acteurs suscités par le nouveau régionalisme aboutissent à l'émergence de territoires de régulation régionale originaux, à partir des territoires existants, qu'il s'agisse du découpage politico-administratif traditionnel, des structures régionales héritées, ou encore des dynamiques territoriales moins institutionnalisées engendrées par les recompositions du mode de production. La question sera de comprendre comment les réseaux d'acteurs s'organisent au niveau local et pourquoi ils favorisent tel ou tel nouveau découpage territorial.

Pour finir, nous devons aborder la question des rapports global-sectoriel du référentiel, en lien avec la notion de territoire. Comme nous l'avons exposé en détail plus haut, P. Muller et B. Jobert expliquent dans leurs travaux que le référentiel se construit à deux niveaux, un global et un sectoriel. Le «*référentiel global*» offre une image large de la société et le «*référentiel sectoriel*» se focalise sur un secteur d'activité donné et oriente donc l'action de façon plus précise, selon les principes induits par le référentiel global. Le secteur se définit généralement par l'existence d'un domaine d'intervention, ce qui implique une forme institutionnalisée de la division du travail gouvernemental. Toutefois, comme le fait remarquer P. Muller, l'appellation de secteur recouvre des configurations diverses, articulant trois dimensions : celle des acteurs, celle des institutions et la dimension cognitive. Ces configurations rassemblent parfois dans un domaine d'activité relativement bien délimité, un

corps de métier et une administration publique définis en lien avec un problème ciblé, mais peuvent également offrir des situations beaucoup plus floues où la délimitation même du secteur d'intervention est sujette à débat. Dans le cadre de notre travail, c'est plutôt à ce deuxième type de configuration que nous sommes confrontés. La planification régionale s'apparente à un secteur dans la mesure où elle est traditionnellement liée à des domaines d'intervention balisés, comme les transports ou le logement, et à des métiers (*urban planer, city planer*). Mais il est vraisemblable que le renouveau régionaliste, à la lumière des transformations contemporaines de la production de la ville regroupées sous l'expression de gouvernance métropolitaine, tende à ouvrir le secteur vers d'autres problèmes et d'autres acteurs.

Cette ouverture est d'autant plus probable que la planification régionale est fortement reliée à la question territoriale, celle-là même qui est censée abolir la sectorisation des politiques. Concernant le revirement de la territorialisation des politiques publiques dans le cas Français, Duran et Thoenig décrivent "*un mode de pilotage pluraliste, ouvert et différencié, dont l'épicentre se situe autour du traitement territorialisé des problèmes, et qui opère au moment de la définition des enjeux et de la mobilisation des acteurs nécessaires à leur appropriation*"²¹⁴». Le territoire devient alors un remède à la sectorisation trop marquée des services de l'Etat, incapables de faire face à des problèmes non-structurés, c'est-à-dire qui recouvrent plusieurs champs de compétences, tandis qu'émerge une demande locale de résolution de ces problèmes. Pour le dire autrement, lorsqu'un problème devient transversal et déborde, voire déstabilise l'organisation de l'action publique en secteurs, le territoire devient une alternative pour rationaliser la gestion des problèmes. Même s'il serait peut-être présomptueux d'évoquer l'existence d'un référentiel territorial, il n'est resté pas moins que les dynamiques territoriales interagissent fortement avec les trois dimensions constitutives du secteur définies par P. Muller. Les acteurs et les institutions concernés par les problèmes de planification sont forcément soumis à des critères de localisation, de juridiction et de compétences. De plus, la question de la culture politique locale, qu'il s'agisse par exemple des affinités potentielles avec un référentiel, ou de relations historiques de coopérations et de conflits entre tel et tel territoire, rentre également en ligne de compte lorsqu'il s'agit de définir quels sont les problèmes liés à la planification, qui doit les traiter et comment.

Le rapport entre logique globale et logique sectorielle permet d'expliquer le changement dans la mesure où le référentiel sectoriel est en prise plus directe avec la société.

²¹⁴ DURAN P. et THOENIG J-C. (1996), «L'État et la gestion politique locale», in *Revue française de science politique*, Vol. 4, pp. 580-623, p. 590.

Il est donc plus sensible à ses transformations. Les orientations qu'il donne sont plus concrètes et donc plus facilement falsifiables que le référentiel global. Ce qui conditionne le référentiel sectoriel et ses transformations, c'est donc un rapport quotidien au concret, au cours duquel certaines recettes politiques vont fonctionner et d'autres non. Ces recettes ne sont pas simplement des applications particulières de principes généraux cohérents, elles trouvent aussi leur cause dans les savoir-faire accumulés par les protagonistes de l'action publique et dans la connaissance qu'ils développent des territoires et de leurs acteurs. La pénétration d'un nouveau référentiel peut donc être freinée par des recettes qui fonctionnent, même si elles ne s'accordent pas avec l'idéologie dominante. Inversement, des recettes qui ne fonctionnent plus peuvent provoquer une remise en cause progressive du référentiel sectoriel et peut être, à plus long terme, celle du référentiel global. Dans un premier temps, nous essayerons donc de voir dans quelle mesure les configurations territoriales de la planification en Californie s'accordent avec les composantes du nouveau référentiel régionaliste (les valeurs, les normes, les algorithmes et les images) et avec les acteurs et les institutions qui le porte. Mais étant donnée l'approche privilégiée ici, cette première question nous invite également à nous demander dans un second temps comment les dynamiques du régionalisme californien participent à la construction du nouveau régionalisme américain.

3.3.2 Une série de questions de travail

Notre question de recherche pourrait être énoncée de la sorte : dans quelle mesure le référentiel du nouveau régionalisme affecte-t-il les dynamiques territoriales des deux principales agglomérations de Californie ? Pour répondre à cette question générale et vérifier les hypothèses formulées jusqu'à présent nous tenterons de répondre à une série de questions organisées autour des trois éléments suivants :

Acteurs et institutions :

- Qui sont les entrepreneurs politiques du régionalisme ? Se cantonnent-ils à la communauté universitaire et professionnelle des planificateurs ? S'agit-il seulement des personnels des différentes institutions traditionnellement partisans d'une approche régionaliste ou au contraire "d'outsiders" de la planification ? Quels sont leurs parcours de formation et leurs parcours professionnels ? Quelles nouvelles organisations ces acteurs mettent-ils en place ?

Quel est leur statut juridique, leur fonctionnement, leurs sources de financement, leur *modus operandi*, etc. ? Ces organisations privilégient-elles des modalités de régulation flexible (en réseau) ou stabilisée (territoire institutionnel) ? Quelles sont les relations entre ces organisations et les autres échelons administratifs ?

Territoires :

- Ces initiatives voient-elles le jour sur l'ensemble du territoire des agglomérations étudiées de la même façon ? Si non, quels facteurs territoriaux semblent favorables à l'apparition d'organisations régionalistes ? Quel est le profil socio-économique et qu'est-ce qui marque la culture politique des espaces où les organisations sont mises en place ? Dans quelle mesure l'épaisseur historique d'un territoire est favorable à l'émergence d'organisations régionalistes ? Inversement, dans quelle mesure la mise en place d'organisations régionalistes va créer de nouvelles territorialités ?

Systèmes de valeurs et action publique :

- Autour de quels enjeux se créent les organisations régionalistes ? Quels problèmes sont identifiés et jugés comme prioritaires ? Quelles actions publiques ces acteurs produisent-ils ? Quels mécanismes de médiation sont mis en place pour palier les conflits et/ou la fragmentation de la gouvernance ? Quels systèmes de valeurs sont véhiculés par ces organisations ? Comment ces systèmes de valeurs se diffusent-ils en interne et en externe ? Quels algorithmes et quelles images sont produits par ces acteurs ?

Ces questions de travail nous permettront de vérifier les différentes hypothèses que nous avons identifiées. Nous faisons d'abord l'hypothèse que la nouvelle vague de régionalisme suscite des initiatives correspondant au renouveau de la doctrine, dans ses formes, dans le type de territoires concernés ou dans les modalités d'action choisies. Mais nous imaginons qu'une partie des recompositions se fait également à partir des organisations régionales héritées, qui adaptent leurs méthodes et leurs périmètres d'actions au contexte actuel. Nous supposons ensuite que les initiatives régionalistes vont à l'encontre des partisans d'autres formes de régulation des métropoles, au premier rang desquelles le *Public Choice*, mais qu'elles sont également en concurrence entre elles, et qu'il existe plusieurs variantes du nouveau régionalisme. Nous devons donc également nous interroger sur les conflits, la concurrence, les oppositions possibles entre différentes initiatives s'inscrivant dans la doctrine

régionaliste, comme par exemple entre les initiatives du nouveau régionalisme et les organisations héritées des vagues précédentes.

**Deuxième Partie - La gouvernance régionale en Californie du Sud
et dans la baie de San Francisco**

La première partie de ce travail a permis de faire un état des lieux de la littérature abordant différentes facettes de la transformation des agglomérations urbaines et de leur gouvernance. Cela nous a convaincus de l'intérêt d'analyser le nouveau régionalisme comme un référentiel de politique publique visant à remodeler le territoire des agglomérations tout en prenant en compte les rapports de force qui régissent la construction de ces territoires.

Sur la base de ce cadre théorique, la seconde partie marque le début du travail de terrain. Le quatrième chapitre dresse d'abord le profil général des deux agglomérations étudiées et fait état d'enjeux régionaux récents, susceptibles de légitimer le recours à des solutions inspirées du régionalisme. Nous y exposons également notre stratégie de recherche, les méthodes de terrain privilégiées, les différents matériaux collectés mais aussi les critères qui déterminent l'échantillon d'initiatives régionales que nous avons étudiées. Le chapitre suivant cinq s'intéresse à l'évolution du leadership régional en Californie du Sud et dans la baie de San Francisco. Il propose ainsi une analyse des jeux de pouvoir et de la construction du maillage territorial des deux agglomérations. Le sixième chapitre, enfin, traite des manifestations des vagues de régionalisme passées et du renouveau régionaliste dans les agglomérations étudiées. Il évoque ainsi différentes tentatives de réformes des institutions régionales et l'embryon d'armature régionale qui en a résulté, avant d'identifier les différents courants du renouveau régionaliste en Californie.

Chapitre 4 – Éléments de méthodologie : appréhender les dynamiques du nouveau régionalisme en Californie

La présentation de la stratégie de recherche, depuis le choix des terrains jusqu'à la méthodologie mise en œuvre, constitue un passage indispensable dans la mesure où elle permet de déterminer comment ces différents éléments s'articulent à la réflexion théorique exposée dans la première partie de notre travail. La Californie du Sud et l'agglomération de la baie de San Francisco sont devenus des terrains d'étude privilégiés par de nombreux chercheurs pour leurs travaux sur l'émergence des régions métropolitaines. Dans un premier temps, nous avons donc jugé nécessaire de procéder à une présentation générale des deux régions étudiées. Cette première section met également en évidence les principales problématiques urbaines qui traversent ces deux agglomérations et sont susceptibles d'être utilisées par les partisans du régionalisme comme autant d'arguments pour justifier le renouveau des modalités de régulation régionale. Dans un second temps, nous aborderons la construction de l'appareil méthodologique. Notre travail de terrain s'est en effet organisé en deux phases de recherche, la première visant à approfondir notre connaissance de la pensée régionaliste et de ses manifestations afin de définir un échantillon de travail pertinent et la seconde phase consistant à analyser de façon plus détaillée l'échantillon défini. Le chapitre se termine enfin par une rapide présentation des organisations qui figurent dans l'échantillon de recherche ainsi que des expériences que nous avons préféré laisser de côté, en explicitant ce choix.

4.1 Pourquoi Los Angeles et San Francisco ? Une présentation des terrains²¹⁵

L'intérêt du choix de ce terrain dans le cadre de notre travail vient du fait que l'évolution de la pensée régionaliste entretient un lien particulier avec ces deux agglomérations. Elles ont en effet constitué des terrains d'étude privilégiés par de nombreux

²¹⁵ La plupart des informations présentées dans cette partie du chapitre proviennent de matériaux récoltés lors du travail de terrain, même si des mises à jours ont été réalisées entre temps. Par conséquent, les informations sont pour la plupart antérieures à 2008 et ne tiennent donc pas compte des récentes évolutions dues à la "crise des *subprimes*" et à ses conséquences sur l'économie.

chercheurs ayant contribué au renouveau du débat sur les régions et à l'émergence de "l'école californienne" de géographie urbaine. Paradoxalement, il existe très peu de travaux qui revendiquent ou du moins s'interrogent sur l'émergence de nouvelles formes de planification régionale en Californie. Le manque de pouvoir des organisations régionales existantes est en permanence pointé du doigt comme le facteur principal de toute une série de maux urbains, sans que l'on s'interroge sur de potentielles recompositions territoriales en cours.

La Californie est l'État le plus peuplé des Etats-Unis, avec presque 34 millions d'habitants en 2000, et 36,5 millions estimés en 2006²¹⁶. Elle comprend de vastes zones désertiques et montagneuses et sa densité moyenne de population, 84 habitants par km², peut paraître relativement faible. Mais la Californie est aussi l'État le plus urbanisé – voire "métropolisé" – des Etats-Unis, puisque depuis 1990, plus de 80% de la population réside à l'intérieur des aires métropolitaines de plus d'un million d'habitants²¹⁷. À titre de comparaison, l'Etat de New York est second avec 75% de résidents à l'intérieur des aires métropolitaines, les *Metropolitan Statistical Areas* (MSA). De plus, les aires métropolitaines californiennes ne sont pas réparties de façon hétérogène sur le territoire, mais regroupées géographiquement, principalement autour de deux conurbations que W. Fulton appelle les «*great metropolitan triangles*» (cf Carte 4.1).

Le premier triangle, au Nord, regroupe entre autres les villes de San Francisco, Oakland, San José - cœur de la Silicon Valley - et la capitale d'Etat, Sacramento. Au Sud, le second triangle, encore plus important, englobe Los Angeles, le comté d'Orange, Riverside, San Bernardino et, plus au Sud, San Diego. Au total, ces triangles métropolitains regroupent une population de 27 millions d'habitants, soit près des $\frac{3}{4}$ de la population de l'Etat. Ces triangles métropolitains ne correspondent à aucun découpage politico-administratif. Cependant, il s'agit là d'espaces traversés par des enjeux sociaux, environnementaux et économiques interdépendants, qui impliquent une gestion collaborative et supposent donc des dynamiques territoriales de type régionaliste. Ces territoires sont l'expression du phénomène métropolitain en Californie et c'est à l'intérieur de ces "triangles métropolitains" que nous avons décidé d'analyser les dynamiques du nouveau régionalisme. Nous avons choisi, comme terrain d'analyse, le grand Los Angeles qui constitue une large partie du triangle Sud et, au Nord, la baie de San Francisco.

²¹⁶ CENSUS (US Bureau of) (2000), *2000 Census of Population and Housing, Public Use Microdata Sample, 5 percent Sample*.

²¹⁷ FULTON W. (1999), *Guide to California Planning*, Point Arena, Solano Press Books.

Carte 4.1 : Les deux grands triangles métropolitains de Californie



Source : D'après FULTON W. (1999), *Op. Cit*

4.1.1 Los Angeles et San Francisco : deux agglomérations emblématiques du phénomène métropolitain californien

Le début du peuplement massif et de l'urbanisation de ces régions date de 1848, San Francisco s'affirmant comme la première métropole de la côte Ouest avant d'être rattrapée par la région de Los Angeles au cours du XX^{ème} siècle. Cette année marque à la fois la fin de la guerre entre les Etats-Unis et le Mexique, ce dernier devant céder la Californie ainsi que d'autres territoires aux américains, et la découverte d'or dans la région de Sacramento – ou plus exactement son annonce officielle. Depuis, San Francisco et Los Angeles sont devenues

toutes deux les villes emblématiques de la conquête puis de l'urbanisation de l'Ouest américain, tout en suivant des trajectoires propres²¹⁸.

Depuis la construction de deux lignes de chemin de fer transcontinentales reliant la côte Est au Nord de la Californie en 1869, puis à Los Angeles en 1882, ces deux agglomérations sont les têtes de pont économiques et politiques de l'Etat fédéral. Elles participent en effet de l'armature urbaine construite par Washington dans le but d'affirmer sa souveraineté nationale sur l'Ouest américain²¹⁹. Mais elles ont, par la même occasion, contrebalancé en partie l'influence des agglomérations du vieux nord-est. À la fois foyers progressistes et berceaux de nouveaux modes de vie, San Francisco et Los Angeles ont exercé une influence certaine sur la culture nord-américaine, aujourd'hui diffusée à l'échelle mondiale. Ce statut de *trendsetter* – littéralement, "définisseur de tendance" – a évidemment concerné la question urbanistique. Comme l'explique C. Ghorra-Gobin «*San Francisco et Los Angeles ont été à l'origine de l'invention de deux formes urbaines jusqu'ici inédites: le parc à thème et le parc industriel (ou technopôle). Ces deux formes urbaines, réalisées au milieu du XX^{ème} siècle à proximité des villes de San Francisco et de Los Angeles, ont servi et continuent de servir de référence à de nombreux aménagements réalisés un peu partout dans les métropoles globales*»²²⁰. Ces deux agglomérations sont également souvent décrites comme deux modèles opposés. San Francisco, la plus ancienne, constitue un mariage entre la culture européenne et les influences du *City-beautiful movement*, avec des réglementations très contraignantes et une identité architecturale singulière²²¹. Ville relativement dense, elle est une des métropoles américaines les mieux desservies par les transports en commun. Los Angeles constitue au contraire l'archétype de la ville post-moderne, où l'espace public disparaît et où les relations sociales sont limitées par les logiques d'évitement et de confrontation qui se multiplient²²². Dans cette étendue urbaine originellement conçue comme une immense banlieue résidentielle, la mobilité se limite généralement à l'usage de l'automobile. Bien plus étendue que San Francisco, Los Angeles est aussi perçue comme un patchwork ethnique, où les séparations entre les communautés se matérialisent parfois par la construction de *gated communities*²²³.

²¹⁸ GHORRA-GOBIN C. (2001), «Los Angeles et San Francisco, bien des différences mais aussi des ressemblances», in *Hérodote*, n°101, pp. 76-95.

²¹⁹ LERICHE F. (2004), «Le politique et l'urbain : gouvernement fédéral et armature urbaine aux Etats-Unis», in *Les papiers du CIEU*, n°7, pp. 39-48.

²²⁰ GHORRA-GOBIN C. (2001), *Op. Cit.*, p. 87

²²¹ ISSEL W. et CHERNY R. (1986), *San Francisco 1865-1932*, Berkeley, University of California Press.

²²² DAVIS M. (1990), *Op. Cit.*

²²³ LOTCHIN R. (1992), *Fortress California 1910-1961, from Warfare to Welfare*, Champaign, University of Illinois Press.

4.1.2 San Francisco et la Bay Area

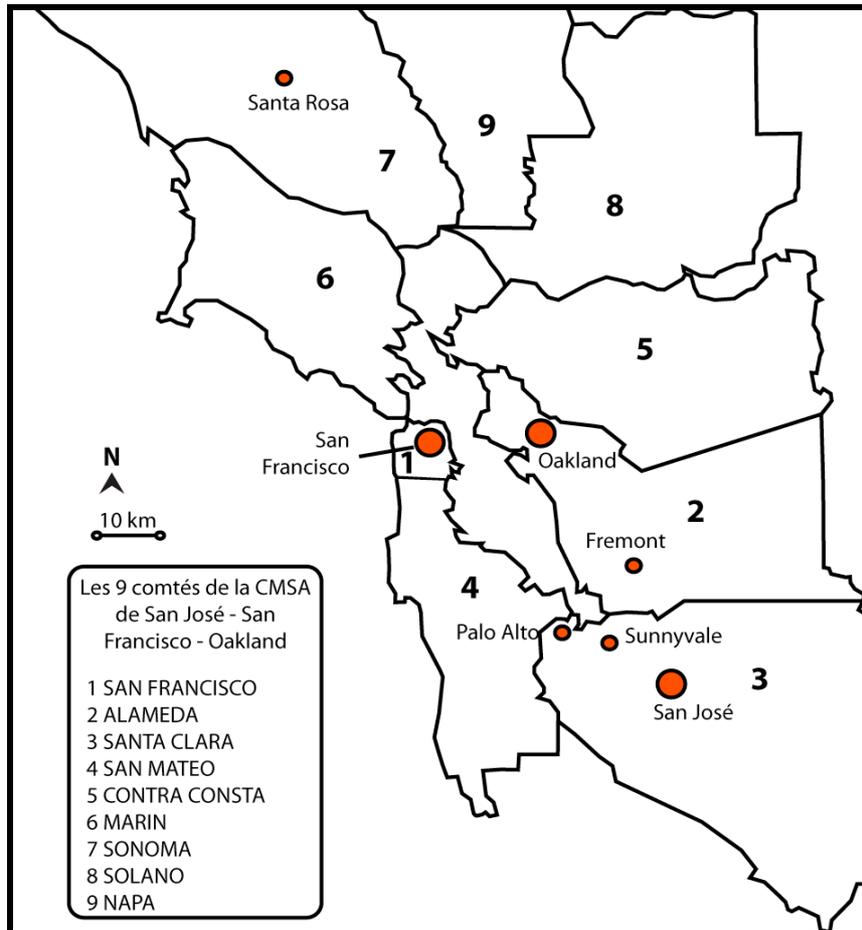
La San Francisco Bay Area (SFBA) est constituée de l'ensemble des zones urbanisées autour de la Baie, sur l'estuaire de laquelle se situe la ville de San Francisco. Elle recouvre en partie le territoire de 9 comtés, le comté de San Francisco étant le seul urbanisé dans sa quasi totalité. La municipalité et le comté de San Francisco ont été fusionnés en 1856 et ne forment désormais qu'une seule et même administration, sur la base du territoire de l'ancien comté. La région comptait environ 7 millions d'habitants en 2005 dont moins de 800 000, soit à peine plus de 10%, habitaient dans San Francisco²²⁴. La SFBA est statistiquement décomposée en trois sous-ensembles (Cf. Carte 4.2) : le centre de la région constitué par la MSA de San Francisco – Oakland – Fremont²²⁵, le Sud autour de la Silicon Valley et du comté de Santa Clara et enfin la partie Nord, qui rassemble les comtés de Marin, Napa, Solano et Sonoma.

Le Nord de la baie, constitué de quatre comtés est très peu urbanisé. Il regroupe seulement 1,25 million d'habitants, sur un territoire qui fait presque la moitié de la superficie de la SFBA. L'urbanisation de cette partie de la baie est lente, comparée au reste de l'agglomération, et ce malgré la pression foncière. Ces espaces sont extrêmement protégés, les mouvements écologistes étant relayés par les milieux d'affaires locaux. En effet, l'économie du Nord de la baie s'organise principalement autour des activités liées à l'agriculture et au tourisme haut de gamme. Sonoma, mais surtout Napa, sont réputés pour leurs vignes qui produisent le vin Californien le plus réputé. Solano, le comté le plus urbanisé, possédait une base industrielle jusqu'à la fermeture du chantier naval de Mare Island dans les années 1990. Marin enfin est surtout réputé pour ses stations balnéaires comme Sausalito et autres lieux de villégiatures pour les plus nantis des San Franciscains.

²²⁴ ABAG (2004), *Projections 2005*, Oakland, Association of Bay Area Governments.

²²⁵ La *Metropolitan Statistical Area* (MSA) désigne un ensemble statistique qui correspond au territoire fonctionnel de la métropole. Les conurbations formées de plusieurs MSA sont des *Consolidated Statistical Metropolitan Area* (CMSA). Ce découpage est revu entre chaque recensement par le Bureau of Census et modifié en fonction de l'évolution spatiale des métropoles. Jusqu'en 2003, Oakland et San Francisco étaient considérées comme deux MSA distinctes. Depuis 2003, il n'y a plus qu'une MSA qui recouvre l'Ouest et l'Est de la baie, la «*San Francisco – Oakland – Fremont MSA*». L'ancienne MSA d'Oakland est désormais considérée comme une *Metropolitan Subdivision*, c'est-à-dire un sous-ensemble statistique distinct à l'intérieur de la MSA. La conurbation de l'ensemble de la baie est désignée sous l'appellation «*San José – San Francisco – Oakland CMSA*» ; les noms des villes sont mentionnés volontairement dans cet ordre même si San Francisco reste le centre symbolique de la région, puisque c'est San José qui rassemble la population la plus importante.

Carte 4.2 : Les 9 comtés de la baie de San Francisco



Source : US Bureau of Census

Au Sud, la MSA de San José – la plus grande ville de la région depuis les années 1980, qui compte aujourd'hui un peu moins d'un million d'habitants – occupe la totalité du comté de Santa Clara, ainsi que la partie Sud des comtés d'Alameda et de San Mateo. C'est la partie la plus dynamique de l'agglomération, bien qu'elle ait été lourdement touchée par l'explosion de la "bulle Internet" en 2000. Elle abrite la célèbre Silicon Valley, à la frontière entre les comtés de Santa Clara et San Mateo, la Mecque de la société de l'information et un des centres névralgiques de la croissance économique américaine des années 1990²²⁶. Enfin, le "centre" de l'agglomération, scindé en deux parties de part et d'autre de la baie, est formalisé par la MSA San Francisco – Oakland – Fremont. Il s'agit là des foyers historiques de l'urbanisation de la baie : d'abord à l'Ouest, autour de San Francisco, puis à l'Est autour

²²⁶ WALKER R. (2006), «The boom and the bombshell: the New economy bubble and the San Francisco Bay Area», in VERTOVA G (ed.), *The Changing Economic Geography of Globalization*, London, Routledge, pp. 121-47.

d'Oakland. L'Est de la baie, et surtout la ville d'Oakland, formaient la principale concentration d'industries de type fordiste – automobile, chantiers navals, métallurgie – développée à proximité du complexe portuaire. Elle connaît des maux similaires à ceux des régions industrielles du vieux Nord-Est des Etats-Unis, mais montre également des signes de renouveau. Quant à San Francisco, malgré le dynamisme démographique et économique des autres centres de l'agglomération, elle a su conserver sa position historique de centre symbolique, financier et politique.

Cette morphologie éclatée, en partie imputable à la topographie particulière de la baie, est surtout le fait de facteurs économiques et politiques. Comme l'explique R. Walker, les activités économiques de la baie se sont historiquement éclatées dans de nombreux sites et ont ainsi fortement contribué à la forme polycentrique de l'agglomération: « *The San Francisco Area provides a clear example of industrial dispersal creating the sprawling form of the American Metropolis. [...] Contrary to the conventional view, there was not a single industrial core in the Bay Area that decentralized after WWII, and industrial development was just as important as suburbanization (if not more so) in driving the outward flow of urban growth*²²⁷ ». Les raisons de cet éclatement des activités industrielles sont multiples : recherche de terrains bon marché, caractéristiques propres à certains sites, constitution de "bastions industriels" faiblement syndicalisés et sans réglementations locales trop contraignantes. Ainsi, le développement de l'agglomération a débuté avec la découverte de l'or en 1848 et la construction de la ligne de chemin de fer en 1869. Pendant cette période, San Francisco a conquis le statut de capitale financière de la côte Ouest, qu'elle a réussi à conserver par la suite. Los Angeles a failli lui ravir le titre en 1990, avec la quasi-faillite de la Bank of America, mais cette dernière a été redressée et a fini par acheter la principale banque de Los Angeles, la First Interstate. Engagé au 19^{ème} siècle, un profond processus d'industrialisation s'est poursuivi au cours du 20^{ème} siècle²²⁸. Entraînant l'urbanisation des différentes parties de la région, il a d'abord touché le sud de San Francisco, puis l'Est de la Baie autour du complexe portuaire d'Oakland, ainsi que les vallées agricoles de San Mateo et de Santa Clara au Sud, participant au développement de la ville de San José. La baie s'est donc construite comme une région tricéphale (San Francisco, Oakland, San José) et, pendant la seconde moitié du 20^{ème} siècle, les acteurs du développement économique ont accompagné

²²⁷ WALKER R. (2004), « Industry Builds Out the City: Industrial Decentralization in the San Francisco Bay Area, 1850-1950 », in LEWIS R. (ed.), *Manufacturing Suburbs: Building Work and Home on the Metropolitan Fringe*, Philadelphia, Temple University Press, p.92.

²²⁸ WALKER R., 1996, « Another round of globalization in San Francisco », in *Urban Geography*, vol. 17, n°1, pp. 60-94.

ces dynamiques successives de concentration-déconcentration vers la périphérie, favorisant le développement du tourisme et d'activités du tertiaire supérieur à San Francisco²²⁹.

La particularité et le dynamisme de la culture locale, dont attestent les nombreux mouvements civiques et leurs traductions en termes politiques, sont également des facteurs importants de la morphologie singulière de l'agglomération. Selon R. Walker, les mobilisations de protection de *l'open space* - un terme qui désigne l'espace non urbanisé, à la fois naturel ou agricole – sont à ce titre exemplaires²³⁰. Aujourd'hui, à peine 16% de la superficie des 9 comtés est urbanisée et la métropole compte environ 3700 km² d'espaces verts publics. La protection de l'environnement semble être une valeur traditionnellement ancrée dans la culture des élites San Franciscaines, mais cette préoccupation concerne également les classes moyennes et populaires qui se sont massivement investies dans ces mouvements à partir des années 1960. Les deux plus importantes organisations ayant contribué à faire émerger et à soutenir cette sensibilité environnementale sont le Sierra Club et la Save The San Francisco Bay Association. Composé principalement d'universitaires de Berkeley et Stanford, le Sierra Club a été créé en 1892 à l'initiative du naturaliste John Muir²³¹. Le Sierra Club est considéré comme une des premières ONG écologistes de l'histoire et a contribué à ses débuts à la création de la majeure partie des parcs naturels de Californie puis à la construction d'espaces verts récréatifs intra-urbains, ainsi qu'à la mise en place du National Park Service, l'administration américaine en charge de la gestion de l'ensemble des parcs nationaux²³². Il illustre donc l'avant-gardisme des élites locales concernant la protection du patrimoine naturel, une valeur qui se démocratisera au cours des années 1960. À cette période, la construction d'immeubles de bureaux dans le quartier d'affaires a commencé à rencontrer de fortes résistances de la part d'associations s'opposant à la *manhattanization* de San Francisco²³³. Dans le même temps, plusieurs municipalités de l'agglomération avaient commencé à envisager la possibilité d'assécher et de combler les zones marécageuses de la baie à des fins commerciales et industrielles. En réaction, et après plusieurs années de mobilisation, le mouvement impulsé par la Save The San Francisco Bay Association a

²²⁹ LERICHE F. (2005), « Le redéveloppement urbain de "Mission bay" à San Francisco », in *l'Information géographique*, Vol. 69, n° 4, pp. 71-87

²³⁰ WALKER R. (2007), *The Country in the City: The Greening of the San Francisco Bay Area*, Seattle, University of Washington Press.

²³¹ John Muir est également à l'origine de la création du Parc National de Yosemite, le plus ancien parc naturel de Californie, protégé à partir de 1864 (Yellowstone, premier Parc National de l'histoire a été créé en 1872) et déclaré parc national en 1916.

²³² COEN M. (1988), *The History of the Sierra Club, 1892-1970*, San Francisco, Sierra Club Books.

²³³ BRUGMANN B. et SLETTELAND G. (eds.) (1971), *The ultimate highrise: San Francisco's mad rush toward the sky*, San Francisco, San Francisco Bay Guardian Books.

débouché sur la création de la San Francisco Bay Conservation and Development Commission, une agence régionale qui réglemente de façon drastique les aménagements des abords de la baie²³⁴.

Grâce à une mobilisation sociale inédite et exemplaire, la diffusion des valeurs de protection et patrimonialisation de l'environnement, qu'il s'agisse des hauts lieux comme le parc de Yosemite ou de la nature plus ordinaire comme les abords marécageux de la baie, a donc fortement contribué à définir la morphologie originale de l'agglomération, à la fois polycentrique et dense. Aussi surprenant que cela puisse paraître, avec une densité moyenne de 1639 habitants par km², l'agglomération de la SFBA est en réalité un peu moins dense que celle du grand Los Angeles, qui compte 1688 habitants par km². En revanche, la SFBA concentre 88% de sa population sur seulement 20% de son territoire urbanisé²³⁵. La possibilité de se déplacer à pied – du moins dans certaines portions de l'agglomération - et d'utiliser les transports en commun contribue également à renforcer cette impression de densité. La qualité des transports qu'offre l'agglomération est elle aussi imputable à l'histoire des choix politiques locaux qui ont débouché sur la création d'une agence de transports à l'échelle régionale, la Metropolitan Transportation Commission, au statut unique en Californie²³⁶. Le rôle moteur des du milieux des affaires, conjugué en partie à un activisme précoce contre la construction excessive d'infrastructures autoroutières, a favorisé la mise en place d'un service de métro lourd intégré aux autres réseaux de transport de la région (bus, tramway, métro léger). Alors que l'agglomération est au 12^{ème} rang des agglomérations américaines les plus peuplées, Le Bay Area Rapid Transit (BART), mis en service en 1972, se classe aujourd'hui au 5^{ème} rang des métros lourds les plus utilisés aux Etats-Unis, le réseau du grand Los Angeles, deuxième agglomération du pays, ne se classant qu'en 9^{ème} position²³⁷.

Pour terminer cette présentation des particularités de la SFBA, il faut également noter la singularité de la répartition socio spatiale. Le schéma d'organisation des métropoles américaines décrit par Burgess semble encore aujourd'hui avoir conservé de sa pertinence. Les quartiers aux abords du *Central Business District* continuent de regrouper des populations ouvrières, dont une majorité d'immigrants primo-arrivants qui constituent quelques enclaves ethniques centrales – à San Francisco, il s'agit des très connus Mission District, North Beach,

²³⁴ SCOTT M. (1985), *The San Francisco Bay Area, A Metropolis in Perspective*, Berkeley, University of California Press. – Première édition, 1959.

²³⁵ EIDLIN E. (2005), «The Worst of All Worlds: Los Angeles and the Emerging Reality of Dense Sprawl », in *Transportation Research Record*, n°1902, pp. 1-9.

²³⁶ SCOTT M. (1985), *Op Cit.*

²³⁷ APTA (2008), *Heavy Rail Transit Ridership Report*, Washington, American Public Transportation Association.

Japantown et autre Chinatown. Cependant, pendant les dernières décennies, comme l'expliquent les travaux sur la gentrification, les quartiers centraux de plusieurs grandes villes comme New York, Chicago et San Francisco, ont connu un embourgeoisement qui a chassé une partie de ces populations du centre ville. Certains, comme l'urbaniste Joel Kotkin, considèrent que San Francisco est déjà entièrement gentrifiée et qu'il ne s'agit plus que d'un «*jardin de jeu urbain des yuppies de la Silicon Valley*», une sorte de «*Disneyland pour adultes*»²³⁸. Les analyses méticuleuses offrent une vision plus nuancée²³⁹.

D'une part, même s'il est vrai que la pression foncière a contribué à transformer complètement certains quartiers centraux, il existe encore des zones dans la ville centre qui concentrent une population d'immigrés récents et d'ouvriers. Les districts de Mission, Tenderloin ou South Market par exemple ne sont ni des zones résidentielles pour classes moyennes, ni des simili-enclaves ethniques pittoresques pour touristes. D'autre part, à l'échelle de l'agglomération, on aurait pu s'attendre à retrouver la dichotomie américaine classique, opposant une ville centre cosmopolite à une périphérie blanche de classe moyenne. Or, les poches urbaines de concentration de la pauvreté – et par la même occasion les processus de gentrification – sont, elles aussi, réparties de façon polycentrique dans l'agglomération. On trouve donc ces populations concentrées dans des quartiers, et parfois des municipalités entières, aussi bien au Nord dans le comté de Marin (San Rafael) ou de Contra Costa (Richmond), que dans le Sud au cœur de la Silicon Valley (Palo Alto, West Palo Alto, San José) et bien sûr dans l'Est de la Baie (Oakland, West Oakland et Hayward). Là encore, la géographie de la SFBA semble bien plus complexe que ne le laissent entendre quelques stéréotypes véhiculés à propos de San Francisco – stéréotypes trop souvent généralisés à l'agglomération dans son ensemble.

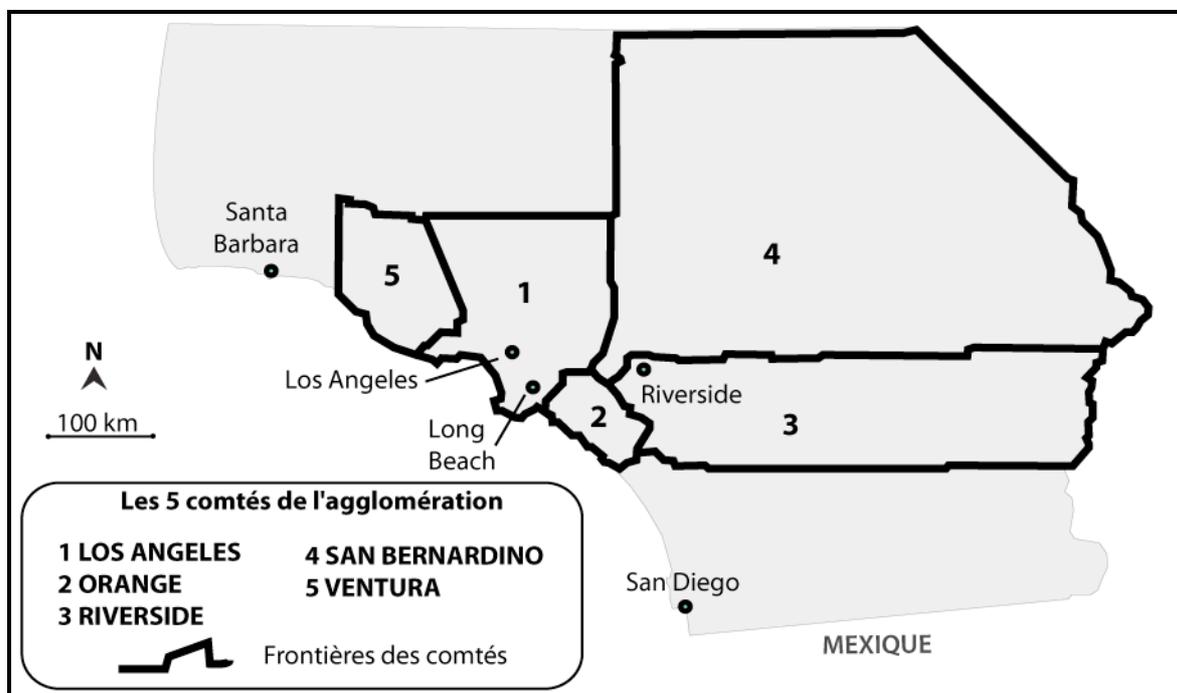
²³⁸ ESKENAZI J., «Google and S.F. Gentrification: Joel Kotkin Predicts 'Adult Disneyland' by the Bay», SF Weekly, 23 Octobre 2007.

²³⁹ Les travaux que nous avons utilisés produisent une cartographie rigoureuse de l'ensemble de la région de la baie. Le premier (Orfield, 1998) se base sur une analyse du pourcentage d'enfants remplissant les conditions pour bénéficier de repas gratuits dans les écoles élémentaires et le second (Pastor et Al., 2004) cartographie les concentrations d'habitants vivant en dessous et légèrement au-dessus du seuil de pauvreté ; ORFIELD M. (1998), San Francisco Bay Area Metropolitcs: A Regional Agenda for Community and Stability, San Francisco, Urban Habitat Program ; PASTOR M., BENNER C., ROSNER R. et Al. (2004), Community Building, Community Bridging, Linking Neighborhood Improvement Initiatives and the New Regionalism in the San Francisco Bay Area, Santa Cruz, Center for Justice, Tolerance, and Community

4.1.3 Los Angeles et la Californie du Sud

La question démographique est sans conteste un des éléments qui a contribué à faire émerger Los Angeles en tant qu'archétype urbain au cours des années 1990. Comme l'explique D. Myers, les dynamiques démographiques et migratoires que l'on observe à Los Angeles sont similaires à celles observées dans d'autres grandes métropoles américaines telles que New York, Chicago ou Washington. Elles sont simplement plus évidentes à Los Angeles parce qu'elles y sont plus marquées. Ces dynamiques sont par ailleurs souvent exagérées dans l'optique d'être instrumentalisées²⁴⁰.

Carte 4.3 : Les cinq comtés de l'agglomération du Great Los Angeles



Source : US Bureau of Census

L'agglomération du Great Los Angeles recouvre 5 comtés – Los Angeles, Orange, Riverside, San Bernardino et Ventura – à l'intérieur du triangle métropolitain sud-californien, qui recouvre également les comtés de San Diego et Imperial au Sud, et celui de Santa Barbara, au Nord Ouest (Cf. Carte 4.3). La population de la région des 5 comtés a doublé entre 1960 et 2000, passant de 7,8 millions à 16,4 millions. Les 5 comtés couvrent un total de 34000 square miles – soit 85 000 km² – mais les communes de l'aire métropolitaine n'en

²⁴⁰ MYERS D. (2002), «Demographic Dynamics in Los Angeles, Chicago, New York, and Washington DC», in DEAR M. (dir.), *Op. Cit.*, pp. 17-54.

occupent qu'un gros tiers : 82% de la population sont concentrés sur seulement 6% du territoire total, le reste étant en grande partie composé de déserts et de bourgs isolés. Malgré tout, l'espace urbanisé (*urbanized area* ou *urban cluster*) de la métropole reste un des plus étendus des Etats-Unis²⁴¹. Parmi les évolutions récentes de la population de cette agglomération, une des plus remarquables est celle de la répartition ethnique. La dichotomie blancs/noirs de Los Angeles, symptomatique jusque-là de la société urbaine américaine, s'est effritée face à l'émergence d'une multitude de nouvelles minorités, en particulier latino-américaines, et face à la prépondérance des capacités d'ascension sociale de ces dernières sur les populations afro-américaines. Certes, les nouveaux venus se situent en majorité au bas de l'échelle sociale : entre 1990 et 2000, 45% des nouveaux ménages de la métropole sont des ménages à revenu faible (*Low income household*). Mais, toujours selon Myers, même si l'on observe dans un premier temps l'appauvrissement des zones urbaines où les immigrants primo-arrivants s'installent, dans un second temps le taux de pauvreté de ces zones diminue tandis que la part de propriétaires augmente²⁴². On observe également sur les vingt dernières années une accélération des mobilités nationales à destination de la Californie du Sud. Aujourd'hui, moins du tiers des habitants de l'agglomération y est né.

La localisation des enclaves ethniques constitue une des particularités de la Californie du Sud. Depuis les années 1960, les populations blanches ont tendance à fuir les territoires centraux de l'agglomération et à y devenir minoritaires : on parle alors de *white flight*, un phénomène qui touche l'ensemble des métropoles américaines. Cela contribue à l'accélération des mobilités résidentielles intra-métropolitaines, même si c'est loin d'en être la seule cause, notamment parce que les individus et les ménages adaptent de plus en plus leur lieu de vie aux besoins des différentes phases de leur vie. Mais à Los Angeles, les enclaves ethniques ont également tendance à rapidement se délocaliser en périphérie. Ainsi, le Nord du comté d'Orange, où les blancs avaient migré en masse à la suite des émeutes de Watts en 1965, se trouve aujourd'hui principalement peuplé de latinos et Vietnamiens. Le *chinatown* historique, à proximité de *downtown*, n'est plus aujourd'hui qu'un parc à thèmes pour touristes et un lieu de célébration pour les Angelinos d'origine chinoise, dans une région qui compte aujourd'hui une demi-douzaine de quartiers chinois. À la différence du premier, le *old chinatown* ou *official chinatown*, les nouveaux quartiers chinois sont des zones résidentielles très éloignées

²⁴¹ ONG P., HASELHOFF K. et Al. (2004), *The State of Southern California Housing*, Los Angeles, UCLA School of Public Affairs.

²⁴² Le taux de propriété privée, *homeownership*, est généralement considéré aux Etats-Unis comme un indicateur de la bonne santé d'un quartier. Ces tendances, observées en partie à partir de chiffres datant d'avant la crise immobilière du début de la décennie 1980 doivent être relativisés ; MYERS D. (2002), *Op. Cit.*

de *downtown*, peu denses et caractérisées par la présence de *malls* et *shopping centers* spécialisés dans la distribution de produits de consommation asiatiques. Dans la vallée de San Gabriel, à 15km environ à l'Est de *downtown*, le centre commercial de *Monterey park*, appelé *Little Taipei*, est qualifié par T. Fong de premier *chinatown* suburbain, ce type de concentration résidentielle se distinguant des quartiers ethniques décrits par l'école de Chicago. La Vallée de San Gabriel accueille aujourd'hui plusieurs communautés (Chinois, Cambodgiens, Vietnamiens, Taïwanais, Coréens, etc.) et regroupe environ 60 000 asiatiques²⁴³. Des processus similaires ont été observés ces dernières années dans des espaces éloignés du centre de l'agglomération comme à Burbank, à Glendale et même dans les comtés de Riverside ou Ventura²⁴⁴. Cela contribue à l'idée que Los Angeles constitue un *pachtwork* ethnique où les logiques résidentielles de concentrations ethniques perdurent lors de l'accession à la propriété et au rêve américain suburbain par des minorités ethniques, alors que cette transition progressive vers la périphérie constituait traditionnellement la dimension spatiale de l'intégration au *melting pot* dans les villes américaines.

Ces évolutions démographiques sont évidemment interdépendantes des restructurations industrielles de l'agglomération des 30 dernières années. Contrairement à ce qu'affirment certains apôtres du post-modernisme, Los Angeles est une ville industrielle, ou du moins elle l'a été. Des années 1930 aux années 1980, Los Angeles s'est par exemple démarqué en tant que second pôle de production automobile et pneumatique aux États-Unis derrière Detroit²⁴⁵. Selon A. Scott, la Californie du Sud présente encore une grande concentration d'industries manufacturières, qui était sans doute la plus importante au monde dans les années 1990 : «*It is one of the largest urban agglomerations in the world; and it is almost certainly the largest manufacturing center*²⁴⁶». L'évolution de l'industrie manufacturière est révélatrice des logiques de structuration de l'économie de la Californie du Sud. Elle repose principalement sur deux types d'activités : les entreprises de haute technologie – en particulier dans l'aéronautique, l'électronique et l'armement – et sur des activités pour lesquelles la valeur ajoutée est apportée principalement par la main d'oeuvre – les *craft-based industries* – comme l'industrie cinématographique mais aussi le textile,

²⁴³ FONG T. (1999), *The First Suburban Chinatown, The Remarking of Monterey Park, California*, Philadelphia, Temple University Press.

²⁴⁴ FULTON W. (2001), *The Reluctant Metropolis, The politics of Urban Growth in Los Angeles*, Point Arena, Solano Press Books.

²⁴⁵ SOJA E., MORALES R. et WOLFF G. (1983), «Urban restructuring : an analysis of social and spatial change in Los Angeles», in *Economic Geography*, Vol. 59, pp. 198-230.

²⁴⁶ SCOTT A. (1995), «Industrial Urbanism in Southern California: Post-fordist Civic Dilemmas and opportunities», in *Contention*, Vol. 5, n°1, pp. 39-65., p. 39.

l'ameublement ou la bijouterie²⁴⁷. Dans le secteur de la production cinématographique, et dans une moindre mesure dans celui de la production télévisuelle, l'agglomération concentre d'ailleurs une part importante de la production mondiale²⁴⁸. Le boom économique d'après-guerre a bénéficié à ces deux types d'industries. Au sein de la *craft-based industry*, il existe toutefois une disparité grandissante entre, d'un côté, un groupe composé de cadres, de créatifs et de techniciens et, de l'autre, un pool de travailleurs peu qualifiés et faiblement rémunérés. Ce prolétariat est constitué d'une part croissante de femmes et d'immigrés primo-arrivants et, depuis les années 1960, ce groupe augmente beaucoup plus vite que celui des cadres, créatifs et techniciens. Ce phénomène favorise l'émergence de chaînes de production reposant sur les *sweatshops*, c'est-à-dire des petits ateliers de confection qui emploient une abondante main d'œuvre à bon marché dans des conditions proches de l'esclavage. Même si le nombre d'emplois du secteur *FIRE – Finance, Insurance and Real Estate* – a augmenté dans les années 1980 et 1990, il faut cependant noter que Los Angeles n'a jamais vraiment pu s'imposer comme un centre de commandement de l'économie mondiale. Durant cette même période, près de la moitié des banques de Californie du Sud ont été rachetées par des fonds japonais ou par la Bank of America, basée à San Francisco. Mais surtout, durant la récession du début des années 1990, la Californie du Sud a souffert de la délocalisation de nombreux sièges sociaux vers la baie de San Francisco et l'Est du pays : de 1989 à 2002, Los Angeles a ainsi perdu environ 30% de sièges sociaux tandis que le nombre de *corporate headquarters* dans la baie de San Francisco augmentait de 87% sur la même période²⁴⁹.

Comme dans la région de la baie de San Francisco, les logiques de localisation et de concentration des industries manufacturières de Los Angeles concourent à l'étalement et à la multi-polarisation de l'agglomération (Cf. Carte 4.4). Le lien entre ces logiques et la morphologie de l'agglomération est particulièrement visible si on s'intéresse aux processus centrifuges et centripètes de la formation des technopoles. Dans les années 1920, un pôle d'activité est apparu à proximité du centre historique de Los Angeles et, peu à peu, les activités les plus touchées par les déséconomies d'agglomération, dues à la montée des prix fonciers ou à la congestion routière, se sont délocalisées à la périphérie – aux abords de l'aéroport de LAX, à l'Est dans la San Gabriel Valley ou au Nord de la San Fernando Valley.

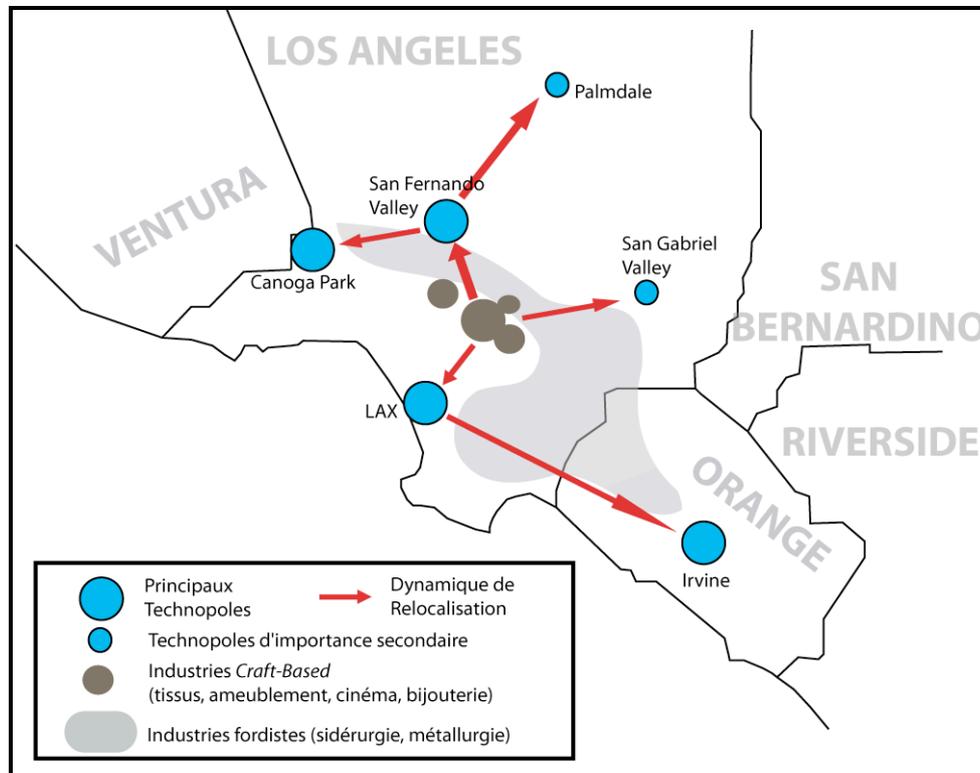
²⁴⁷ SCOTT A. (1996), «The craft, fashion, and cultural-products industries of Los Angeles», in *Annals of the Association of American Geographers*, n°86/2, pp. 306-323.

²⁴⁸ SCOTT A. (2005), *On Hollywood : the place, the industry*, Princeton, Princeton University Press.

²⁴⁹ Ces chiffres prennent en compte les sièges sociaux des entreprises du top 1000 des entreprises américaines dont le capital est le plus important. Source : Compact Disclosure Database, Harvard University.

Ces nouvelles centralités ont à leur tour attiré des activités connexes et des sous-traitants et ont généré un bassin d'emploi et une urbanisation propre.

Carte 4.4 : Localisation des clusters d'activités dans l'agglomération de Los Angeles



Source : SCOTT A. (1995), *Op. Cit.*

Cette seconde génération de technopoles a connu à son tour des déséconomies d'agglomération et a délocalisé certaines activités aux franges urbaines, plus au Nord, à Palmdale et à Canoga Park, et même en dehors du comté de Los Angeles, à Irvine, dans le comté d'Orange. Depuis la récession des années 1990, les industries culturelles – le cinéma et la télévision mais aussi la joaillerie, l'habillement ou l'ameublement - représentent le secteur le plus dynamique de la région. À l'inverse des industries de haute technologie, ces dernières privilégient les espaces anciennement urbanisés, proche du cœur historique de l'agglomération.

La Californie du Sud est donc modelée par des facteurs – résidentiels, migratoires, ethniques, entrepreneuriaux, etc. – qui contribuent à en faire une gigantesque agglomération, étalée et polycentrique, une succession d'espaces urbains hétérogènes sans logique apparente. Cette hétérogénéité urbaine a amené des chercheurs comme M. Dear et S. Flutsy à proposer une importante taxinomie – difficilement traduisible en français – de toutes les formes

urbanistiques caractéristiques du post-modernisme qui sont observables en Californie du Sud : *Edge cities, Privatopia, culture of heteropolis, city as a theme park, fortified city, interdictory space, historical geographies of restructuring, fordist vs. Post-fordist regime of accumulation and regulation, globalization, politics of nature*²⁵⁰. Pour expliquer ces formes urbanistiques nouvelles, on avance généralement l'idée que la région de Los Angeles est une ville étalée, peu planifiée et construite autour de l'automobile. Là encore, il s'agit de visions stéréotypées qu'il faut relativiser.

D'une part, la morphologie de Los Angeles est le fruit d'un projet urbanistique planifié qui correspond à la période de l'invention de la *suburb*. En d'autres termes, le polycentrisme qui la caractérise est constitutif de la naissance puis du développement de Los Angeles et c'est sans doute en ce sens que la région est si spécifique dans le paysage urbain américain. Le pavillon de banlieue entouré de son jardin est devenu en même temps une entité sociale et spatiale, isolée de la ville et de ses maux, et il est perçu comme le cadre par excellence du développement et le l'épanouissement. Los Angeles est pensée comme une région entièrement construite sur ce modèle, véhiculé dès la fin du XIX^{ème} siècle à grand renfort de campagne publicitaires avec des slogans comme : «*Oranges for health; California for wealth*»²⁵¹. Jusqu'aux années 1920, cette métropole a été desservie, sur toute son étendue, presque essentiellement par les transports collectifs ferroviaires. Comme le souligne S. Bottles²⁵², les grands boulevards actuels dédiés à la circulation automobile reprennent la trame des lignes de *red cars*, des lignes de tramway et de train qui ont modelé, de 1874 à 1961, une forme urbaine constituée d'une multitude de regroupements urbains indépendants, comportant chacun des zones résidentielles, commerciales et industrielles. À partir des années 1920, le développement prend une telle ampleur que la planification est confiée à la Los Angeles County Regional Planning Commission, institution créée en 1922, qui est la première agence régionale de planification urbaine de l'histoire américaine. À la même période, l'automobile a commencé à s'imposer pour devenir le moyen de transport dominant. L'automobilité a alors progressivement permis l'urbanisation de zones plus éloignées, au Nord dans la San Fernando Valley, au Sud dans le comté d'Orange et vers l'intérieur des terres (dans la San Joaquin Valley puis les comtés de San Bernardino et Riverside).

²⁵⁰ DEAR M. et FLUSTY S. (2002), «Los Angeles and Post-Modern Urbanism», in DEAR M. (dir.), *Op. Cit.*, pp. 55-84.

²⁵¹ DEMARCO G. (1988), *A short history of Los Angeles*, San Francisco, Lexikos.

²⁵² BOTTLES S. (1987), *Los Angeles and the Automobile : The Making of the Modern City*, Berkeley, University of California Press.

D'autre part, la Californie du Sud étant une des régions urbaines les plus denses des Etats-Unis, devant New York et San Francisco²⁵³, comment expliquer alors que Los Angeles représente un emblème de l'étalement urbain ? E. Eidlin précise que l'aire urbaine est dense mais que la population est répartie de façon quasi homogène à l'intérieur de ce périmètre. Là où New York concentre plus de la moitié de la population de sa région sur seulement 5% de son espace urbanisé, la Californie du Sud y concentre seulement un quart de sa population²⁵⁴. De ce fait, la Californie du Sud souffre de maux urbains caractéristiques de la ville dense – prix du logement, congestion routière, pollutions diverses – sans offrir à ses habitants les bénéfices qui accompagnent généralement la densité – comme des transports en commun efficaces, des espaces piétonniers ou une vie de quartier. Cette distribution très particulière de la population, à la fois relativement élevée mais homogène dans l'ensemble de l'agglomération, est qualifiée de «*dense sprawl*», c'est-à-dire d'étalement urbain dense²⁵⁵.

4.1.4 Des problématiques urbaines similaires

Malgré leurs différences, les deux régions que nous venons de présenter connaissent depuis une vingtaine d'années une série de problèmes similaires qui sont mis en avant par les partisans du régionalisme comme autant d'arguments pour justifier le renouveau des modalités de régulation régionale. Nous nous concentrerons ici sur trois des enjeux centraux de la planification régionale : la compétitivité économique, le logement et les transports.

Compétitivité économique et récession

La SFBA et la Californie du Sud sont toutes deux des régions de premier plan dans l'organisation de l'économie mondiale. Leurs activités irriguent le système mondial en offrant les services les plus avancés aux centres de production et d'échange et elles constituent les points d'ancrage d'un capitalisme mondialisé. Au même titre que les autres régions du système

²⁵³ Selon un rapport habitants/superficie, l'aire métropolitaine la plus dense des Etats-Unis est Honolulu (Hawaï). La CMSA de Los Angeles vient en seconde position, suivie de celle de New York et San Francisco se situe en cinquième position (Fulton et *Ali.*, 2001).

²⁵⁴ EIDLIN E. (2005), *Op. Cit.*

²⁵⁵ FULTON W., PENDALL R., NGUYEN M. et HARRISON A. (2001), *Who Sprawls Most? How Growth Patterns Differ Across the U.S.*, Washington D.C, The Brookings Institution.

métropolitain mondial, elles sont soumises à une concurrence importante, et cherchent à améliorer leurs avantages comparatifs ou à en développer de nouveaux pour conserver leur rang. Naturellement, la compétitivité économique régionale est un enjeu de premier plan et constitue un argument important des régionalistes. Or, la SFBA et la Californie du Sud ont connu plusieurs récessions au cours de leur histoire récente.

Au début des années 1990, une récession provoquée par un crack spéculatif a touché l'ensemble des Etats-Unis. Si la SFBA a su résister mieux que le reste du pays à cette crise, ce n'est pas le cas de la Californie du Sud, principalement parce que la crise financière s'est conjuguée avec une restructuration importante des secteurs industriels propres à la région, notamment le secteur de l'armement à la fin de la guerre froide²⁵⁶. Entre 1990 et 1994, la Californie du Sud a ainsi perdu 440 000 emplois, soit 7% du total régional. En effet, à la fin de la guerre froide, l'Etat fédéral, qui avait longtemps financé indirectement le développement de la région, a réduit le budget de la Défense, ce qui a affecté les industries aérospatiales liées à l'armement ainsi que leurs sous-traitants (cf. tableau 4.1).

Tableau 4.1 : Évolution de l'emploi dans les industries de haute technologie en Californie du Sud (effectifs en milliers)

Secteurs d'activité	1990	1998
Aéronautique	142,5	76,4
Espace, missiles	33	12,4
Appareils de communication	79,4	45,6
Matériel informatique et électronique	127,3	107,7
Total	382,2	242,2

Source : Southern California Association of Governments.

Les pertes d'emplois induites par cette baisse d'activité ont été réparties majoritairement dans les comtés de Los Angeles et d'Orange : principalement le Sud Est de la baie, les vallées de San Fernando et San Gabriel au Nord et à l'Est, ainsi que le Nord du Comté d'Orange. Paradoxalement, ces régions ont enregistré à la même période des records de croissance démographique. Le secteur manufacturier a également été touché par la récession (12,5% d'emplois supprimés), principalement dans les tranches de salaires élevés et moyens. Les emplois que le secteur crée aujourd'hui sont en grande partie occupés par des travailleurs à bas salaire, précaires et non-syndiqués. De ce fait, les taux de pauvreté ont littéralement

²⁵⁶ DEAR M. (Dir.) (2001), *Sprawl Hit the Wall, Confronting the realities of Metropolitan Los Angeles*, Los Angeles, Southern California Studies Center – University of Southern California.

explosé pendant la récession, et sont restés relativement hauts depuis, augmentant de 13,1% en 1990 à 16,5% en 1998 pour la région et de 15,1% à 19,6% dans le comté de Los Angeles sur la même période.

À la fin des années 1990, la crise asiatique a naturellement eu un impact sur l'économie des deux régions, mais sans commune mesure avec l'éclatement de la bulle Internet du début des années 2000, l'indice Nasdaq²⁵⁷ s'écroulant après avoir atteint un sommet historique. C'est évidemment la SFBA qui a été, cette fois, la plus touchée par cette récession. Très rapidement, les plus grosses entreprises mondiales du secteur, pratiquement toutes basées dans la Silicon Valley – comme Cisco et Intel – annoncent des milliers de licenciements. Les premiers effets de cette crise mondiale due à l'éclatement de la bulle Internet ont d'abord été très localisés : de janvier à décembre 2001, le comté de Santa Clara a perdu 8% de ses emplois, et celui de San Francisco 4%. Les autres comtés de la région ainsi que ceux de Los Angeles et d'Orange ont montré des difficultés, mais de façon beaucoup plus diffuse et seulement à partir de 2002²⁵⁸. Au delà de ces chiffres, les sources manquent à propos des effets de cette récession relativement récente, sur le moyen et long terme, sur le tissu social des deux agglomérations, alors qu'une nouvelle récession touche l'économie Californienne depuis 2008.

Crise du logement

L'attraction exercée par la Californie a toujours constitué un élément de son dynamisme. Cependant, depuis les années 1980, l'offre en logement ne compense plus une demande en hausse, ce qui entraîne un manque chronique de logements, surtout dans les tranches de prix les plus basses. La hausse des prix de l'immobilier – qui s'est brutalement arrêtée en 2007 avec les conséquences que l'on connaît – a contribué à la situation d'endettement généralisé et a handicapé le fonctionnement des deux principales agglomérations plusieurs années avant la crise des *subprimes*. Déjà en 2004, un rapport mettait les pouvoirs publics en garde concernant la crise du logement, les taux d'endettement et les possibles répercussions sur les autres secteurs de l'économie : « *Another caution is that*

²⁵⁷ La *National Association of Securities Dealers Automated Quotations* est le second marché d'actions des Etats-Unis après le New York Stock Exchange. Par rapport à d'autres marchés, il accueille une part plus importante de titres d'entreprises de haute technologie, et l'indice Nasdaq est donc souvent considéré comme un indicateur de la santé de ce secteur.

²⁵⁸ PASTOR M. et ZABIN C. (2002), *Recession and Reaction: The Impact of the Economic Downturn on California Labor*, Multi-campus research unit, University of California Institute for Labor and Employment.

*another recession may be forming in the US economy as consumers and governments continue to spend beyond their means. A consumer led downturn will likely have a larger impact on the housing market than the last business led downturn did, particularly with the extraordinary increase in housing prices seen over the last few years*²⁵⁹». Cette situation est le fruit d'une conjonction de facteurs qui ont affecté à la fois l'offre et la demande de logement.

Tout d'abord, plusieurs facteurs ont transformé la nature de la demande. Le premier est évidemment la croissance démographique soutenue de la Californie, notamment en Californie du Sud. La baisse des taux d'intérêts, au plus bas depuis les années 1960, ainsi que les facilités d'obtention de crédits immobiliers ont également favorisé la croissance de la demande. Mais la hausse quantitative de la demande a masqué son évolution qualitative. Les facilités de crédit ont artificiellement entretenu une hausse des prix du logement vis-à-vis d'une demande non solvable dans un contexte de déficit d'habitat bon marché. Entre 1990 et 2000, 45% des nouveaux ménages de la métropole étaient des ménages à faible revenu. En 1998, pour pouvoir s'offrir un appartement moyen de type T1 en Californie du Sud, un travailleur devait gagner entre deux et trois fois le salaire minimum²⁶⁰. Enfin, de 1997 à 2004, les prix de l'immobilier dans la région de Los Angeles ont augmenté en moyenne de 80%, soit beaucoup plus rapidement que le revenu moyen.

Ensuite, cette hausse des prix s'explique aussi par plusieurs facteurs qui ont freiné la construction de logements. Alors que les coûts de construction augmentaient, du fait du durcissement des normes environnementales et sismiques, mais aussi à cause de l'augmentation du coût des matières premières, le secteur de l'immobilier s'est mis à fonctionner en flux tendu, les promoteurs immobiliers attendant d'avoir trouvé des acquéreurs avant de construire. L'accentuation des phénomènes Nimby, ainsi qu'une quasi professionnalisation de ces mouvements (rationalisation des techniques de mobilisation, connaissances des procédures de démocratie locale, maîtrise des codes d'urbanismes, etc.) a également ralenti la production et contribué à augmenter ses coûts. La pression des mouvements d'opposition de type Nimby est d'autant plus forte lorsqu'il s'agit de constructions de logements bon marché et/ou locatifs et/ou collectifs (*multi-family housing* ou *multi-unit structures*).

Enfin, et surtout, depuis le vote de la *proposition 13*, en 1978, les gouvernements locaux n'ont plus vraiment intérêt à planifier la construction de logements. Cette initiative adoptée par référendum a en effet limité les taxes immobilières à 1% de la valeur d'achat et a

²⁵⁹ ONG P., HASELHOFF K. et Al. (2004), *Op. Cit.*, p. 35.

²⁶⁰ DEAR M. (Dir.) (2001), *Op. Cit.*

gelé l'alignement des taxes sur les cours de l'immobilier en Californie, réduisant de plus de moitié cette source de revenus pour les municipalités, les comtés et l'État. Suite à la proposition 13, la concurrence pour les ressources fiscales a contraint les municipalités à adopter des zonages en faveur des activités économiques – principalement commerciales, ces dernières devenant la principale source de revenus des budgets via la *retail tax*²⁶¹ – aux dépens de la fonction résidentielle, qui engendre désormais autant de coûts (école, santé, services sociaux, etc.) que de recettes publiques. Aujourd'hui, les prix immobiliers se sont effondrés avec la crise, mais cette logique budgétaire a impliqué un déséquilibre croissant entre les zonages résidentiels et commerciaux, ainsi qu'une course aux subventions et aux avantages fiscaux pour attirer ce type d'activité. Cela a entraîné l'accumulation d'un surplus d'espaces commerciaux peu rentables et vulnérables à la crise : en 2008, 900 000 mètres carrés d'espaces commerciaux ont fermé leurs portes en Californie, diminuant d'autant les *retail tax* perçues par les gouvernements locaux²⁶².

Des réseaux routiers engorgés

L'engorgement du réseau autoroutier est un enjeu régulièrement mis en avant par les régionalistes qui sont favorables à l'intégration régionale des réseaux de transport, à la réintroduction de systèmes de transports publics et à la contention de l'étalement urbain, généralement lié à l'automobilité.

C'est la Californie du Sud qui est touchée le plus fortement par ce problème, si l'on se réfère aux travaux du Texas Transportation Institute²⁶³. En effet, l'automobilité est plus importante à Los Angeles que dans toute autre aire métropolitaine américaine, puisque 225 millions de kilomètres y sont parcourus chaque jour en voiture. Ce chiffre a doublé de 1980 à 2000, tandis que sur la même période, la population n'augmentait que de 44% et que les capacités routières et autoroutières n'augmentaient respectivement que de 20% et 40%. Les Angelinos sont donc aujourd'hui plus nombreux et conduisent en moyenne plus longtemps sur un réseau routier qui augmente lentement sa capacité et qui est aujourd'hui considéré comme le plus congestionné des États-Unis. Avec une centaine d'heures perdues dans les

²⁶¹ Il s'agit d'une sorte de TVA prélevée par les gouvernements locaux.

²⁶² MILCHEN J. «The next Bubble to burst?», San Francisco Chronicle, G-2, 4 Janvier 2009.

²⁶³ SCHRANK D. et LOMAX T. (2005), *The 2005 Urban Mobility Report*, College Station, Texas Transportation Institute.

embouteillages par conducteur et par an²⁶⁴, la congestion routière coûterait presque 10,7 milliards de dollars par an à l'économie de la région. Les zones où la congestion est la plus forte sont le cœur du comté de Los Angeles ainsi que les goulets d'étranglement entre les différentes vallées de la région. Les pouvoirs publics tentent depuis une vingtaine d'années de réintroduire des alternatives à l'automobile : de 1982 à 1998, les deux tiers du budget consacré au transport du comté de Los Angeles – cumulé sur la période – ont été investis dans les infrastructures de transports en commun, ce qui n'est pas le cas des autres comtés de la région, qui consacrent encore plus de la moitié de leur budget de transport à la construction et l'entretien des autoroutes²⁶⁵.

La SFBA, n'est pas épargnée par ce problème : elle est au second rang national en termes d'embouteillages, avec 72 heures passées dans les embouteillages par conducteur et par an. En revanche, la région étant mieux desservie par les transports en commun, le coût de cette congestion sur l'économie de la région est bien moindre, se chiffrant à 3,4 milliards par an (4^{ème} rang national après New York et Chicago). De plus, la mobilité dans l'agglomération est fortement contingente des travaux du Bay Bridge, endommagé en 1989 par le tremblement de terre Loma Prieta. Ce pont inauguré en 1936 relie San Francisco à Oakland et constitue le principal axe routier qui traverse la baie. Le chantier visant à remplacer la partie Est du pont par un tablier plus résistant aux séismes est en cours. Il rencontre régulièrement des retards qui ont déjà entraîné un dépassement du budget initial de plusieurs milliards de dollars, provoquant la colère de certains membres du congrès californien qui cherchent à geler le projet.

4.2 Le régionalisme californien : un objet polymorphe difficile à limiter à un protocole de recherche

L'idée et le désir de mener un travail de recherche portant sur le nouveau régionalisme en Californie sont nés d'un premier contact avec le terrain californien, lors d'une *summer session* au sein du département de *City and regional planning* de l'université de Berkeley, en 2003, pour laquelle nous avons obtenu une bourse. Le travail de terrain exposé ici a été

²⁶⁴ Cette estimation concerne le total moyen du nombre d'heures de retard causées par les embouteillages, pas le total moyen d'heures passées à conduire, qui correspond environ à 225 heures par an et par automobiliste. Les effets de la congestion en Californie du Sud entraînent donc en moyenne une hausse de 70% du temps total passé au volant.

²⁶⁵ DEAR M. (Dir.) (2001), *Op. Cit.*

réalisé pendant deux autres séjours, de 6 mois chacun, au cours desquels nous avons été accueillis en tant que *visiting scholar* par les départements de géographie de l'Université de Californie à Los Angeles (UCLA) et à Berkeley (UCB). Notre travail s'est organisé en deux parties. D'abord, une phase exploratoire de recherche nous a conduits à approfondir notre connaissance de la doctrine régionaliste et de son renouveau, à la fois d'un point de vue théorique et du point de vue des dynamiques territoriales en cours. Cette phase exploratoire a permis de définir un échantillon parmi la grande variété des formes d'actions collectives plus ou moins institutionnalisées, liées à la question du régionalisme. Nous avons ensuite procédé à une analyse ciblée de l'échantillon défini. Pour répondre aux contraintes de l'exercice de rédaction, nous avons divisé cette sous-partie en trois sections. Dans la première, nous discuterons du choix des terrains. La phase exploratoire du travail de terrain et celle d'analyse de l'échantillon font ensuite l'objet de deux sections différentes, la seconde et la troisième, chacune rapportant la méthode adoptée et les outils d'analyse mis en œuvre. Il faut cependant retenir que dans les faits, ces deux étapes se sont en grande partie superposées, puisque nous avons continué à mener une démarche exploratoire de défrichage des pistes de recherche et des approches théoriques alors que nous commençons déjà le travail sur l'échantillon.

4.2.1 Le choix de travailler sur plusieurs terrains : un éclairage comparatif plutôt qu'une analyse comparative

Le but de notre travail n'est évidemment pas de lister similarités et différences et/ou de déterminer les facteurs ayant favorisé les trajectoires singulières de la Californie du Sud et de la San Francisco Bay Area. Notre objectif est plutôt de tirer partie de cette proximité – étant tous deux en Californie, ces terrains se situent à l'intérieur d'un même cadre réglementaire – tout en mettant à profit la spécificité de chaque région pour obtenir un aperçu plus complet des formes variées du nouveau régionalisme. Une analyse comparative des deux régions au sens strict n'aurait que peu d'intérêt, pour plusieurs raisons.

D'abord, il n'est pertinent de mener une analyse comparative que lorsqu' on travaille sur un objet suffisamment balisé, ce qui n'est pas le cas du nouveau régionalisme californien. Il est difficile en effet de construire une grille d'analyse rigoureuse, utilisant un certain nombre d'indicateurs prédéfinis, alors qu'il n'existe pas de définition consensuelle de ce qu'est – ou n'est pas – le nouveau régionalisme aujourd'hui en Californie. L'objet de notre travail se

prête donc difficilement à la prétention d'une comparaison rigoureuse *a priori*, alors qu'il semble nécessaire de réserver une certaine part d'inductivisme dans la stratégie de recherche.

Ensuite, nos terrains de recherche eux-mêmes s'accommodent difficilement d'une comparaison. Il est courant de mettre en parallèle des études de cas réalisées à l'intérieur des villes de Los Angeles et San Francisco. Mais l'exercice qui consisterait à comparer les dynamiques spatiales des deux régions, la Californie du Sud et la baie de San Francisco, serait beaucoup plus périlleux. En effet, la taille des comtés dans la région de Los Angeles est beaucoup plus importante que dans le reste des États-Unis, y compris dans le Nord de la Californie. Les comtés de la région de Los Angeles sont, en moyenne, environ 7 fois plus étendus que ceux de la région de San Francisco. La région des 5 comtés de Californie du Sud recouvre ainsi 34 000 square miles – soit trois fois la taille d'un petit pays européen comme la Belgique! –, alors que les 9 comtés de la Baie de San Francisco ne recouvrent que 8 400 square miles. Il en va de même pour la municipalité de Los Angeles qui recouvre 500 square miles, alors que San Francisco n'en compte que 230, dont seulement 20% sont immergés – 46 square miles –, soit un territoire 10 fois moins important que celui de Los Angeles.

Enfin, du point de vue des sources disponibles, la production scientifique est très inégale. Si l'on considère à part des publications portant spécifiquement sur la ville de San Francisco, et dans une moindre mesure celle d'Oakland, ou sur des espaces emblématiques comme la Silicon Valley, il apparaît qu'il existe en fait relativement peu de travaux portant sur la baie de San Francisco dans son ensemble. À titre d'exemple, la dernière monographie sur l'ensemble de la région réalisée par un géographe date de 1985²⁶⁶, et il ne s'agit que d'une version de 1959 rééditée et actualisée²⁶⁷. À l'inverse, la Californie du Sud semble attirer pléthore de chercheurs en *urban studies*, locaux et internationaux, depuis l'émergence de ce qu'il est convenu d'appeler la *L.A. School* ou école de Los Angeles.

L'école de Los Angeles est une école de pensée cristallisée autour des universités de Californie du Sud, principalement la *University of Southern California* (USC) et l'*University of California in Los Angeles* (UCLA). L'ouvrage *City of Quartz*²⁶⁸ compte évidemment parmi les ouvrages les plus médiatisés de cette école, parce qu'il a su attirer l'attention d'un public assez large, au-delà des cercles universitaires, sur "l'objet Los Angeles". Mais ce sont surtout deux ouvrages collectifs, «*The City, Los Angeles and Urban Theory at the End of the*

²⁶⁶ Il faut également noter un chapitre de R. Walker dans l'ouvrage *Fire in the Hearth*, dirigé par M. Davis. Même s'il ne s'agit pas d'un ouvrage entier, le chapitre est relativement long et offre une analyse complète de la région ; WALKER R. (1990), «The Playground of U.S Capitalism», in DAVIS M. et Ali., *Fire in the Hearth*, Londres, Verso, pp. 3-82.

²⁶⁷ SCOTT M. (1985), *Op. Cit.*

²⁶⁸ DAVIS (1990), *Op. Cit.*

Twentieth Century» en 1996 puis «*From Chicago to L.A. : Making Sense of Urban Theory*» en 2002²⁶⁹, qui ont tenté de définir les acquis de cette école de pensée et les caractéristiques de son laboratoire : la Californie du Sud²⁷⁰. En outre, ces ouvrages se proposent à la fois de critiquer la théorie urbaine dominante, héritée de l'école de Chicago, tout en développant un nouveau cadre conceptuel à même de traduire et comprendre les dynamiques de la métropole post-moderne.

Cette démarche induit une double critique. La première vise le statut paradoxal de Los Angeles, à la fois archétype et laboratoire. La ville est érigée en exception ou en archétype de la métropole post-moderne, et par conséquent supposée être supérieure et antérieure dans sa "post-modernité" aux autres métropoles du monde. Mais elle est également présentée comme un laboratoire urbain, c'est-à-dire que les phénomènes qu'on y observe sont supposés être représentatifs de ce qui pourrait être observé ailleurs. La seconde critique porte sur la cohésion intellectuelle d'une école de pensée qui reconnaît les difficultés qu'elle éprouve elle-même à se définir. Ainsi, dans le premier chapitre de l'ouvrage qu'il dirige, intitulé «*The resistible rise of the L.A. school*», M. Dear explique : «*We argue for an L.A. School of Urbanism, believing that a convincing, although in no way conclusive, case for existence can be made. We are equally interested in the conditions that promote or inhibit the creation of such a school and the consequences of assuming the school's existence*²⁷¹». Le titre du premier ouvrage, dirigé par A. Scott et E. Soja – «*The City, Los Angeles and Urban Theory at the End of the Twentieth Century*» –, fait explicitement référence à celui qui a immortalisé l'école de Chicago – «*The City : Suggestions for Investigation on Human Behavior in the Urban Environment*²⁷²». De la même façon, les citations et références au recueil de Park et Burgess qui ponctuent le second ouvrage, dirigé par M. Dear, sont autant de signes d'une école qui peine à se défaire de son héritage. Ainsi, l'école de Los Angeles se définit presque autant par son analyse critique de l'Ecole de Chicago que par ses apports propres. Il s'agit là d'ailleurs d'un trait constitutif de la post-modernité, qui se caractérise surtout par un rejet et/ou une rupture avec la modernité.

²⁶⁹ Cet ouvrage est le dernier d'une trilogie, les deux premiers étant *Rethinking Los Angeles* (1996) et *Urban Latinos Cultures: La vida latina en L.A* (1999).

²⁷⁰ SCOTT A. et SOJA E. (Dir.) (1996), *The City, Los Angeles and Urban Theory at the End of the Twentieth Century*, Berkeley, University of California Press ; DEAR M. (Dir.) (2002), *From Chicago to L.A.*, Thousands Oaks, SAGE.

²⁷¹ DEAR M. (dir.) (2002), *Ibid.*, p.5.

²⁷² PARK R., BURGESS E. et *Ali.* (1925), *The City : Suggestions for Investigation on Human Behavior in the Urban Environment*, Chicago, University of Chicago Press.

Pour les différentes raisons invoquées, notre analyse s'est donc attachée à utiliser les deux terrains présentés dans l'optique d'un éclairage comparatif, la méthodologie mise en place ne visant pas à établir de comparaison proprement dite entre eux.

4.2.2 Phase exploratoire du terrain

Notre travail de terrain repose sur une série de données d'origines diverses. Certaines ont été récoltées par le biais d'entretiens – auprès d'universitaires, d'élus, de salariés d'organisations publiques ou non-gouvernementales, ou encore d'entrepreneurs privés –, mais également au cours de réunions publiques. Elles proviennent également de divers spécimens de littérature grise récoltés lors des réunions et des entretiens ou bien téléchargés sur les sites Internet des organisations étudiées. Notre travail repose donc sur une hétérogénéité de sources qui implique un problème de méthode. Le recueil des informations n'est pas fondé sur un protocole d'enquête prédéfini qui aurait balisé en amont les conditions scientifiques de l'observation. Au contraire, le pragmatisme vis-à-vis de l'accès à certains terrains ou certaines ressources, ainsi que le hasard des rencontres et des opportunités qui se sont présentées au cours de l'enquête, ont fortement contribué au choix de l'échantillon étudié. Les résultats présentés par ce travail de thèse doivent donc être considérés au prisme de l'hétérogénéité des données et de la fragilité initiale de notre appareil d'enquête, la démarche engagée ayant clairement une dimension exploratoire importante. C'est d'ailleurs en grande partie ce qui fait sa valeur. D'une part, dans les sciences sociales qui s'intéressent à l'urbain, la Californie est en quelque sorte un "faux ami" : il s'agit d'un terrain dont tous les chercheurs ont entendu parler et qu'ils ont parfois le sentiment de connaître, alors qu'il existe relativement peu de travaux de recherche francophones récents concernant les agglomérations sur lesquelles nous avons travaillé. D'autre part, s'il existe une littérature importante sur le régionalisme et le nouveau régionalisme, il y a en revanche relativement peu de travaux sur les organisations régionales que nous avons étudiées, y compris dans la littérature américaine.

La partie exploratoire avait donc pour objectif une meilleure compréhension des formes du régionalisme californien, à la fois dans les cercles universitaires et dans la sphère de l'action publique, ainsi que la construction d'un échantillon d'analyse. La partie la plus importante de cette phase de travail a consisté à conduire une série d'entretiens auprès

d'universitaires mais également auprès d'acteurs divers de la planification régionale (Cf. tableau 4.1).

Tableau 4.1 : Récapitulatif des entretiens de la phase exploratoire de terrain

Liste des entretiens auprès d'universitaires	
Nom et fonction	Université et département ou centre de recherche de rattachement
Allen Scott, Professor Edward Soja, Professor Richard Walker, Professor Judith Innes, Professor Stéphanie Pincetl, Researcher Walter Nicholls, Assistant Professor Richard De Leon, Professor Alan Salzstein, Professor Paul Ong, Director Martha Matsuoka, Doctoral candidate	UCLA, Geography UCLA, Urban Planning UC Berkeley, Geography UC Berkeley, Urban Planning UCLA, Institute of the Environment CSU Long Beach, Sociology San Francisco SU, Political Science CSU Fullerton, Political Science UCLA, Lewis Center for Regional Policy Studies UCLA, Urban Planning
Liste des entretiens auprès d'acteurs de la planification régionale	
Nom et fonction	Organisation(s)
Stan Michota, Former President Gabriel Metcalf, Executive director Victor Rubin, Vice President for Research Peter Greenwald, Senior Policy Advisor Sequoia Holifield, Business Service Representative Brendan Huffman, Director of Public Policy Andrew Michael, VP Sustainable Development Todd Priest, Director of Government Affairs Joan Ling, Executive Director David Abel, Editor in Chief	Los Angeles Headquarters Association SF Planning and Urban Research Association Policy Link South Coast AQMD LA County Economic Development Corporation LA County Chamber of Commerce Bay Area Council Building Industry Association of Southern California Community Corporation of Santa Monica The Planning Report

Ces personnes ont été sélectionnées pour leur connaissance supposée ou reconnue dans le domaine de la planification régionale, afin de mettre en lumière des aspects du régionalisme auxquels nous n'aurions pas pensé *a priori* mais également pour apporter un éclairage critique sur la définition du phénomène que nous avons construite petit à petit. Dans cette optique, nous avons privilégié une grille d'entretien souple favorisant les discussions ouvertes²⁷³. Contrairement à ceux que nous avons conduits auprès des universitaires, les entretiens avec les acteurs de la planification régionale ont presque tous fait l'objet d'un

²⁷³ Cf. grille d'entretien en annexe.

enregistrement et d'une retranscription. Ce premier corpus d'entretiens exploratoires a concerné 20 personnes – 10 universitaires et 10 praticiens.

Par souci de rigueur scientifique, il faut reconnaître la part d'aléatoire intrinsèque à cette étape de notre travail, qui a eu une importance décisive sur la suite de notre analyse. Par exemple, le choix d'intégrer à l'échantillon des organisations comme *collaborative regional initiatives*, qui nous étaient complètement inconnues avant de commencer le travail de terrain, n'aurait pas été possible sans les discussions menées avec des universitaires comme S. Pincetl ou des acteurs comme S. Michota. La part de hasard qui a présidé à la rencontre de ces personnes ressources, comme l'opportunisme dont nous avons parfois dû faire preuve pour obtenir des rendez-vous pour certains entretiens²⁷⁴, peuvent apparaître comme des détails déplacés ou inavouables dans le cadre d'une démonstration qui se veut scientifique. Il nous semble au contraire peu pertinent de passer sous silence l'importance de cet aspect du travail de terrain dans un chapitre consacré à la question de la méthodologie. Comme l'explique M. Grawitz, «*si les renseignements méthodologiques sont utiles sur le plan scientifique, comme garantie de validité de l'enquête et pour situer le niveau des résultats obtenus, ils sont encore plus intéressants et même indispensables en tant qu'expérience méthodologique. Les récits honnêtes et complets sont les plus instructifs*²⁷⁵». En d'autres termes, tirant les leçons de cette expérience exploratoire, nous posons comme postulat que cette part laissée au hasard et aux opportunités offertes par les circonstances dans lesquelles se déroule le travail de terrain est aussi un moyen d'accéder à des données factuelles, voire théoriques, qui resteraient probablement dans l'ombre autrement. Cette part d'aléatoire est donc assurément une composante pertinente de toute méthode d'investigation portant sur des objets de recherche scientifique en construction.

Lors de la phase exploratoire de notre travail, nous avons également entrepris de suivre des séminaires proposés par les départements des universités qui nous ont accueillis en tant que *visiting scholar*. Au département d'*urban planning* de UCLA, nous avons ainsi suivi un séminaire dirigé par E. Soja intitulé «*Introduction to Regional Planning*» et au département de *city and regional planning* de UC Berkeley, un séminaire dirigé par J. Innes intitulé «*Metropolitan Governance and Planning*». Outre leurs apports théoriques et

²⁷⁴ Par exemple, après deux mois passés à Los Angeles et plusieurs tentatives infructueuses pour obtenir un rendez-vous avec M. Pisano, le directeur du SCAG dont l'emploi du temps était surchargé, nous avons par exemple saisi l'opportunité d'engager la conversation pendant la pause d'une conférence donnée à UCLA. Ayant réussi à capter l'attention de l'interlocuteur sur notre projet de recherche, nous avons ainsi obtenu un rendez-vous. Il semble évident que le travail de terrain aurait été différent si nous n'avions usé de méthodes peu orthodoxes pour passer "la barrière" de la secrétaire et obtenir ce rendez-vous.

²⁷⁵ GRAWITZ M., *Méthodes des sciences sociales*, Paris, Dalloz, 2001 (11^{ème} édition), p. 565.

bibliographiques, ces séminaires invitaient régulièrement des intervenants extérieurs, qu'il s'agisse de chercheurs d'autres universités ou de praticiens, ce qui nous a permis de rencontrer des personnes ressources. Enfin, toujours dans une optique exploratoire, nous nous sommes inscrits à 5 *newsletters* électroniques afin de pratiquer une forme de veille sur le sujet. Il s'agissait de *newsletters* d'informations régionales – *The planning report* et *Compass News Editor* à Los Angeles et *Calregions Newsletter* à San Francisco – et d'informations nationales – *Smart Growth Online* et *Smart Growth America*.

4.2.3 Constitution et analyse de l'échantillon

Le projet de départ se limitait à une analyse des deux plus importantes et plus anciennes organisations régionales de Californie, le Southern California Association of Governments (SCAG) et l'Association of Bay Area Governments (ABAG). Cette approche centrée sur des organisations publiques de planification se démarque quelque peu des travaux des géographes étasuniens. Il faut sans doute y voir l'héritage d'une culture académique française qui relie la géographie urbaine à l'aménagement et nous conduit ainsi à porter le regard vers les pouvoirs et les politiques publiques au lieu de les considérer à la marge.

Il existe plusieurs organisations régionales dont les périmètres d'action couvrent plus ou moins les agglomérations étudiées et qui disposent de leviers de pouvoir, réglementaires ou budgétaires, plus importants que ceux des organisations étudiées. Pour la Californie du Sud, on peut citer le Southern California Air Quality Management District (SCAQMD), agence mandataire de l'Etat travaillant au maintien de la pollution atmosphérique en dessous des standards fédéraux, et le Metropolitan Water District (MWD), entreprise publique en charge des réseaux d'approvisionnement et de traitement des eaux. Dans la baie de San Francisco, la Metropolitan Transit Commission (MTC) et la San Francisco Bay Conservation and Development Commission (BCDC), une agence régionale qui régleme l'aménagement des abords de la baie constituent, également des organisations régionales importantes. Malgré tout, nous avons choisi le SCAG et l'ABAG pour plusieurs raisons. D'abord, ces deux organisations se destinent à la question de l'aménagement et de la planification régionale, leur fonction recouvrant par essence plusieurs secteurs d'intervention publique de façon transversale, là où les autres se focalisent sur des domaines d'intervention plus restreints. Ensuite, il s'agit de deux organisations relativement similaires par leurs statuts, leurs missions

ou leur fonctionnement²⁷⁶. Dans l'optique d'un éclairage comparatif entre ces deux régions, il nous a paru plus pertinent de choisir des organisations aux missions similaires plutôt que de travailler, par exemple, sur une agence de préservation de la qualité de l'air en Californie du Sud et sur la commission des transports de la baie de San Francisco. Enfin, il semble qu'il existe relativement peu de travaux de recherche portant sur le SCAG et l'ABAG.

Dans un second temps, dès les premiers contacts avec le terrain, nous avons pris conscience de l'aspect multiforme et multi-scalaire du nouveau régionalisme et mis en doute la pertinence d'une analyse qui ne s'intéresserait pas à d'autres expressions concrètes de cette doctrine. L'idée de constituer un échantillon représentatif des formes diverses du régionalisme s'est alors rapidement imposée. La définition de cet échantillon a répondu à plusieurs critères. Le premier critère est lié à la compréhension des différents courants qui constituent le régionalisme. Nous avons identifié trois courants distincts au sein du renouveau régionaliste²⁷⁷ : un courant classique, un courant que nous avons qualifié de régionalisme *ad hoc*, et le *community-based regionalism*. Nous avons donc d'abord projeté d'analyser des organisations régionalistes inspirées de ces trois courants, mais pour une question de faisabilité, nous avons finalement décidé de nous intéresser seulement aux deux premiers. Notre recherche a en effet été soumise à une contrainte de temps importante – seulement deux séjours de six mois pour s'acculturer au terrain et étudier un sujet vaste – ce qui nous a conduits à adopter une attitude pragmatique vis-à-vis des organisations choisies. Cette contrainte de temps a constitué un second critère dans l'élaboration de notre échantillon. Enfin, les lectures, mais surtout les conseils croisés de certaines personnes ressources rencontrées pendant l'étape exploratoire ont été déterminants pour constituer l'échantillon, avec une certaine part d'aléatoire, comme nous l'avons déjà mentionné.

L'échantillon final se compose donc de sept organisations régionales - le SCAG, l'ABAG, quatre organisations infrarégionales et une alliance d'organisations régionales - décrites plus en détail dans la section suivante. Notre corpus de recherche repose, pour l'essentiel, sur la conduite d'entretiens à partir d'une grille d'entretien préalablement établie, chacun ayant été enregistré puis retranscrit. Pour le SCAG et l'ABAG, nous avons réalisé des entretiens avec le directeur exécutif ainsi qu'avec les responsables de certains départements (Cf. Tableau 4.2). Assez rapidement, les informations collectées sur les actions menées par le

²⁷⁶ Il existe en fait une différence majeure entre les deux organisations, due au fait que le SCAG est aussi la Metropolitan Planning Organisation (MPO) de la Californie du Sud, alors que dans la SFBA c'est la MTC qui occupe ce rôle. Les MPO sont des entités désignées par l'état fédéral dans le cadre de l'allocation de fonds destinés aux infrastructures de transports. L'importance de cette différence, expliquée dans la section suivante qui décrit plus en détail l'échantillon, ne nous est apparue qu'après avoir commencé le travail de terrain.

²⁷⁷ Ces trois courants du nouveau régionalisme sont expliqués plus en détail dans le sixième chapitre.

SCAG, notamment le programme Compass, se sont avérées plus intéressantes que celles de l'ABAG. Nous avons donc privilégié une analyse plus approfondie de ce programme, en faisant une série d'entretiens auprès de différentes personnes qui y sont impliquées. L'équivalent du programme Compass dans la SFBA est mis en oeuvre par une alliance d'organisations régionales, la Bay Area Alliance for Sustainable Communities, concernant laquelle nous avons également réalisé une série d'entretiens. Concernant les organisations infrarégionales, nous avons réalisé au moins un entretien avec la ou les personnes responsables de chacune d'entre elles, ainsi qu'avec les responsables du California Center for Regional Leadership (CCRL), une organisation mère qui assiste et coordonne différentes organisations de ce type dans l'Etat.

Tableau 4.2 : Récapitulatif des entretiens de la seconde phase de terrain

Liste des entretiens au sein des Regional Council of Governments (SCAG et ABAG)	
Nom, fonction	Organisation(s)
Mark Pisano*, Executive Director	SCAG
Mark Butala*, Comprehensive Planning Manager	SCAG
Naresh Amatya, Transportation Program Manager	SCAG
Rhonda Lawrence, Human Resource Analyst	SCAG
John Greenwood, Senior Trainer	CORO Leadership Southern California
Bonnie Lowenthal, Council Member	Long Beach City Council
Henry Gardner*, Executive Director	ABAG
Ceil Scandone, Senior Regional Planner	ABAG
Gary Binger, Professor and Former Planning Director	San Francisco State University et ABAG
Liste des entretiens en rapport avec les organisations infrarégionales	
Nom, Fonction	Organisation(s)
Nick Bollman, Founder and Former CEO	CCRL
Bonnie Herman, CEO	CCRL
Russell Hancock, Président and CEO	JV:SVN
T. O'Mailey*, President and CEO	TVBC
Joe Aro, Executive Director	SBEDP
John Parsons*, Founder and President	SBEDP
Jackie Bacharach, President	South Beach Council of Governements
Richard Hollingsworth*, CEO	GCP
Allisson Quaid, Executive Director	BAASC
Peter Melhus, Former Executive Director	BAASC

Les astérisques (*) signifient que plusieurs entretiens ont été réalisés avec cette personne.

La signification des acronymes des différentes organisations infrarégionales est donnée dans la section suivante

En plus de ce second corpus d'entretiens sur 19 personnes²⁷⁸, nous avons participé à 7 réunions publiques²⁷⁹ organisées par le SCAG ainsi qu'à une réunion mensuelle du *council of governments* de la South Bay, c'est-à-dire une infra-région du comté de Los Angeles. Nous avons également assisté au sommet annuel qui réunit les responsables des organisations infrarégionales de l'ensemble de l'Etat pendant deux jours. Nous avons également procédé à la collecte de données statistiques afin de réaliser une analyse cartographique du territoire des 4 organisations infrarégionales. Les données cartographiées sont des indicateurs sociaux provenant du Census Bureau ainsi que des données géographie concernant la santé fiscale des gouvernements locaux. Enfin, nous avons également fouillé les archives de plusieurs journaux locaux, dont les aires de diffusion correspondent au périmètre des organisations infrarégionales de l'échantillon : le San José Mercury, l'Oakland tribune, le Contra Costa Times, le Long Beach Telegraph et le Daily Breeze.

4.2.4 Présentation de l'échantillon

La question de départ de notre recherche nous a amenés à nous intéresser à des formes d'actions collectives plus ou moins institutionnalisées, qui se revendiquent comme régionalistes, notamment parce qu'elles tentent de faire émerger une capacité à gouverner le territoire métropolitain dans son ensemble, ou du moins sur des périmètres recouvrant plusieurs municipalités. Etant donnée la multitude de processus auxquels cette définition renvoie, nous allons maintenant présenter les organisations qui ont constitué notre échantillon. Nous allons également exposer le cas d'autres organisations que nous avons volontairement exclues de l'échantillon malgré un intérêt certain, ainsi que les raisons de ce choix.

Le SCAG et l'ABAG

Comme cela vient d'être expliqué, nous avons choisi d'exclure de notre projet initial un certain nombre d'organisations régionales à l'influence reconnue – SCAQMD, MWD, BCDC

²⁷⁸ Certaines personnes ayant été interviewées plusieurs fois, le corpus représente une trentaine d'entretiens enregistrés ayant duré entre 40 et 90 minutes.

²⁷⁹ Il s'agit en fait de réunions de travail puisque, conformément à la constitution californienne (amendement Brown), aucune des réunions organisées par les organisations de droit public comme le SCAG ne peut se tenir à huis clos.

et MTC – pour nous focaliser sur le Southern California Association of Governments (SCAG) et l'Association of Bay Area Governments (ABAG). En effet, ces deux associations sont les *regional council of governments* en charge des deux régions étudiées. Il s'agit d'organisations régionales héritées de la vague de réformes appartenant, dans les années 1960, à la seconde phase de régionalisme américain, et qui ont continué d'exister malgré la fin des programmes fédéraux desquels elles tiraient leur pouvoir²⁸⁰. Notre première hypothèse repose sur la supposition selon laquelle la crise de gouvernance des agglomérations californiennes suscite des recompositions territoriales à l'échelle régionale. Dans la mesure où la transition d'un référentiel à un autre, comme la transformation d'un maillage territorial, se réalise de façon progressive, par incrémentalisme, nous supposons qu'une partie des recompositions puisse avoir lieu à partir des organisations régionales héritées. D'une part, ces organisations sont officielles et possèdent un périmètre d'action déjà clairement défini. Il peut sembler plus pragmatique de la part des entrepreneurs du régionalisme de construire un territoire à partir d'une organisation faisant déjà partie du paysage administratif local. D'autre part, même si elles ont perdu de leur influence, ces organisations sous-entendent l'existence de réseaux de relations nouées dans le temps, à l'intérieur comme vers l'extérieur de ces organisations.

Le SCAG et l'ABAG sont des *councils of governments* (COG), c'est-à-dire des associations qui regroupent des gouvernements locaux – municipalités et comtés – sur un mode volontariste. En effet, les gouvernements associés n'ont en aucun cas l'obligation d'être membres de ces organismes régionaux, même s'ils se trouvent à l'intérieur de leur périmètre. Le nombre de membres varie dans le temps, au fil des conflits de personnes et des liens, alliances et rivalités qui existent entre certaines villes. De ce fait, toutes les municipalités qui se trouvent à l'intérieur du périmètre régional ne sont pas nécessairement membres de l'organisation. On est ici très loin de l'emboîtement "rationnel" des collectivités territoriales et locales françaises. SCAG et ABAG bénéficient d'une légitimité démocratique indirecte – faute de pouvoir vraiment parler de représentativité – dans la mesure où les municipalités membres sont en général représentées au sein de l'association par certains de leurs conseillers municipaux, et donc des personnes élues. Ces associations ne bénéficient ni de pouvoir de taxation, ni de visibilité – très peu d'habitants connaissent ne serait-ce que leur existence –, ni de pouvoir réglementaire. L'adhésion à ces associations s'explique surtout par les incitations fédérales, puisque l'Etat exigeait l'adhésion à ces associations en échange de fonds octroyés par différents programmes des années 1960 : le *Housing Act* (1959), le *Federal Highway Act*

²⁸⁰ Cf. chapitre 2.

(1962), le *Urban Mass Transit Act* (1964), le *Housing and Urban Development Act* (1965) et le *Demonstration Cities and Metropolitan Development Act* (1966).

En tant qu'associations, le SCAG et l'ABAG définissent eux-mêmes leurs propres statuts, leurs prérogatives et leur mode de fonctionnement²⁸¹. Créée en 1961, l'ABAG est la plus ancienne des deux organisations, et également le plus ancien COG de Californie. Elle réunit actuellement l'ensemble des 101 municipalités et des neuf comtés qui entourent la baie de San Francisco. Les décisions sont prises par un conseil d'administration de 35 représentants au nom de l'ensemble des membres de l'assemblée générale, qui ne se réunit qu'une à deux fois par an pour voter le budget et les règles de fonctionnement de l'association. Les 35 représentants sont nommés par les conseils des municipalités et des comtés, selon une répartition qui respecte une certaine proportionnalité démographique. Le conseil d'administration est divisé en différents *committee*, c'est-à-dire des groupes de travail – Administration, Finance et ressources humaines, Législation, Planification – au sein desquels les élus coopèrent avec le staff technique de l'ABAG (77 employés), ainsi que des représentants d'autres administrations (département de l'Etat de Californie, agences fédérales, fondations, associations caritatives, etc.).

Le SCAG rassemble 187 municipalités et 6 comtés de Californie du Sud. Ces villes regroupent la quasi-totalité de la population de Californie du Sud, même si, contrairement à l'ABAG, toutes les municipalités de la région ne sont pas membres de l'association. Créé en 1965, il est également composé d'une *general assembly* qui se réunit ponctuellement pour décider du fonctionnement général et du budget de l'organisation, et d'un *regional council*, une entité décisionnelle qui rassemble 83 représentants des gouvernements locaux et du staff technique de 129 employés. Dans la *general assembly*, tous les gouvernements membres possèdent une voix, sauf la ville de Los Angeles qui en a trois. Les représentants du *regional council* sont également choisis en prenant en compte la répartition de la population dans la région, ce qui donne un avantage certain à la ville de Los Angeles avec 16 représentants sur 83. Le SCAG est également la Metropolitan Planning Organisation (MPO) de la Californie du Sud, ce qui constitue la différence majeure avec l'ABAG. Dans la SFBA, c'est une autre organisation qui assure ce rôle : la Metropolitan Transportation Commission (MTC). Les MPO sont des entités désignées par l'État fédéral dans le cadre des fonds fédéraux alloués aux infrastructures de transports aux villes de plus de 50 000 habitants depuis 1962. Contrairement à la plupart des programmes des années 1960, qui ont été arrêtés depuis, il

²⁸¹ Pour une analyse détaillée de ces organismes, cf. Chapitre 8.

existe encore plusieurs programmes fédéraux qui financent les infrastructures de transports à condition qu'un plan régional soit réalisé. Le statut de MPO procure donc au SCAG un potentiel levier d'influence sur les gouvernements locaux.

Le CCRL et les CRI

Dès la phase exploratoire du travail de terrain, il est apparu avec évidence que le nouveau régionalisme recouvrait un ensemble de processus et d'initiatives variés. Les premiers entretiens réalisés – notamment avec A. J. Scott et E. Soja – ont rapidement mis en doute la pertinence d'un travail de recherche qui se serait focalisé sur les deux *councils of governments* et aurait réduit le régionalisme à des observations concernant ces deux organismes. D'autres entretiens – notamment avec S. Pincetl ou S. Michota – nous ont poussés à élargir le travail de recherche à un autre type d'organisations, les Collaborative Regional Initiatives (CRI), elles-mêmes chapotées par le California Center for Regional Leadership (CCRL). Nous avons fait l'hypothèse que la nouvelle vague de régionalisme devait susciter des initiatives correspondant au renouveau de la doctrine, dans ses formes, dans le type de territoires concernés ou dans les modalités d'action choisies, et il nous a semblé que les CRI étaient les organismes qui correspondent le plus à cette idée²⁸².

Les *Collaborative Regional Initiatives* (CRI) sont des organisations à vocation régionale rassemblant des acteurs d'origines diverses. Leur apparition correspond avec ce que A. Wallis désigne comme la troisième vague de régionalisme aux Etats-Unis²⁸³. Il existe d'autres organisations similaires en Californie, mais les CRI se démarquent dans la mesure où elles ont fait l'objet d'une politique coordonnée par la fondation James Irvine sur l'ensemble de l'Etat. Les CRI ont émergé en Californie, c'est-à-dire qu'elles ont été créées ou du moins que leur existence a été médiatisée, à la suite du programme "*Sustainable Communities*". La fondation James Irvine, créée en 1937 par le riche homme d'affaires James Irvine pour sortir de la misère les Californiens les plus touchés par la crise de 1929, est aujourd'hui une des plus importantes organisations caritatives de Californie, si ce n'est la plus importante du

²⁸² Pour une analyse détaillée des CRI et du CCRL, Cf. chapitre 7.

²⁸³ WALLIS A. (1994a), «Inventing Regionalism : A Two-Phase Approach», in *National Civic Review*, Vol. 83, n°4, 447-468

point de vue de son poids financier²⁸⁴. De 1995 à 2003, 22 organisations régionales ont été sélectionnées et financées par la fondation, avec pour mission de traiter les questions de développement économique, d'environnement et d'équité sociale et une organisation de pilotage du réseau de CRI a été créée, le California Center for Regional Leadership (CCRL). Parmi ces 20 organisations, 9 se situent à l'intérieur de l'agglomération du grand Los Angeles et 3 à l'intérieur de la SFBA.

Nous avons choisi de conduire une série d'entretiens au niveau du CCRL et auprès de 5 CRI. Deux sont situées dans la SFBA et deux autres situées à l'intérieur du comté de Los Angeles. Même si elle est qualifiée de CRI, la cinquième organisation est en fait une alliance d'organisations régionales, la Bay Area Alliance for Sustainable Communities, qui constitue l'équivalent du programme Compass dans la SFBA. À l'intérieur du comté de Los Angeles il s'agit du Southbay Economic Development Partnership (SEDP) et du Gateway Cities Partnership (GCP). Dans la SFBA, il s'agit de la Bay Area Alliance for Sustainable Communities (BAASC), du Joint Venture: SiliconValley Network (JVSVN) et du Tri-Valley Business Council (TVBC). Il faut noter que la BAASC n'étant pas exactement une organisation infrarégionale contrairement aux quatre autres CRI analysées, elle n'a pas exactement fait l'objet du même type d'analyse. En effet, il s'agit d'une coalition d'acteurs beaucoup plus importante portant un projet d'aménagement sur l'ensemble de la baie de San Francisco. Du fait de son fonctionnement, de sa taille et de ses objectifs, la BAASC partage beaucoup plus de points communs avec le programme Compass mené par le SCAG qu'avec les autres CRI. De ce fait, nous avons préféré placer l'analyse de cette organisation dans le chapitre 8, et non dans le chapitre 7, avec les autres CRI.

Les expériences non-retenues

Il serait peu pertinent, voire frustrant, de lister ici de façon exhaustive tout ce qui s'apparente au nouveau régionalisme en Californie et que nous n'avons pas pris en compte dans notre échantillon. Nous tenons malgré tout à exposer le cas d'autres organisations qui auraient pu figurer dans notre analyse et expliquer certains choix.

²⁸⁴ Sur les dix dernières années, la fondation a distribué par le biais de ces programmes entre 50 et 80 millions de dollars par an. Elle tire ces fonds des revenus de ces actifs financiers, qui représentaient environ 1,9 milliards de dollars en 2007. Nous ne disposons pas actuellement de chiffres sur les conséquences de la crise de 2008 sur les actifs de la fondation.

Si nous avons choisi de faire évoluer notre projet de départ et d'analyser certaines CRI, c'est parce qu'elles correspondent à une mouvance du régionalisme, que nous avons plus tard qualifié de régionalisme *ad hoc*, qui diffère du régionalisme classique pratiqué par le SCAG et l'ABAG. Parmi les 22 CRI qui existent en Californie, neuf se situent à l'intérieur de l'agglomération du grand Los Angeles, et nous avons choisi d'en étudier deux. Parmi les sept autres, cinq ont été écartées de l'échantillon pour des raisons pratiques. Nous aurions par exemple volontiers analysé le Orange County Business Council, étant donnée la position traditionnellement antagonique du Comté d'Orange vis-à-vis de Los Angeles, mais les prises de contact avec les responsables n'ont pas donné suite. Enfin, les deux CRI restants, le Metropolitan Forum Project et le Community Development Technologies Center ne correspondaient pas aux critères fixés. Le Community Development Technologies Center n'est pas à proprement parler une organisation mais un programme de formation animé par le Los Angeles Trade Technical College et destiné à former de futurs leaders locaux. De son côté, même s'il revendique son ancrage à Los Angeles et réunit des personnalités politiques de la ville, l'objectif premier du Metropolitan Forum Project vise clairement à faire pression sur la législature de l'Etat en faveur de dispositions budgétaires diverses.

Ces deux derniers CRI relèvent plutôt de *think tanks* destinés à promouvoir l'approche régionale, sur un plan théorique et législatif, et n'ont pas d'ancrage territorial. Il existe d'ailleurs d'autres organisations de ce type que nous avons eu l'occasion de découvrir lors de la phase exploratoire de notre travail. On peut par exemple citer CORO, une organisation basée à San Francisco qui promeut la formation et la mise en relation de leaders locaux dans six métropoles américaines, dont Los Angeles et San Francisco. Nous avons écarté de notre analyse ce type d'organisations qui travaillent à la promotion du régionalisme mais ne possèdent pas d'ancrage territorial fort et ne participent pas au développement d'une région précise. Nous avons également ignoré volontairement le cas de plusieurs organisations patronales même lorsqu'elles mettaient en avant une approche transversale des enjeux régionaux. Contrairement aux CRI, elles ne visent pas à l'intégration d'acteurs civiques et de représentants élus au processus de coopération et focalisent leurs actions autour du monde des affaires et du lobbying.

Au départ, nous avons fait l'hypothèse que la nouvelle vague de régionalisme devait susciter un renouveau des expériences régionalistes dans leurs formes, dans le type de territoires concernés ou dans les modalités d'action choisies. Il nous a semblé que les CRI correspondaient à cette idée, et c'est pour cette raison que nous avons décidé de les étudier.

Cependant, un autre type d'initiative, sensiblement différent des CRI, a également vu le jour avec le renouveau du régionalisme. Cette approche est qualifiée de *community-based regionalism* (CBR). Le terme de CBR traduit la transformation de certaines organisations locales qualifiées de communautaires – des *community-based organizations* comme les associations d'habitants, les *community development centers* (CDC), les antennes syndicales, les organisations religieuses, les clubs, etc. – qui s'occupaient traditionnellement de domaines de compétence précis, à une échelle réduite. Certaines de ces organisations développent aujourd'hui des stratégies de coopération qui transcendent les frontières municipales, et investissent des arènes politiques qui traitent d'enjeux plus larges, qu'il s'agisse de projets, de débats publics, de la mise en œuvre de politiques publiques ou d'aménagement. Cette forme de régionalisme se distingue des deux autres formes que nous avons étudiées. D'une part, elle s'appuie sur une tradition importante liée au *community development*, une autre doctrine qui avait par exemple donné lieu à un arsenal de lois en faveur de l'*empowerment* des habitants des quartiers défavorisés. D'autre part, du point de vue des valeurs défendues, ces organisations mettent clairement en avant l'équité sociale, tandis que cette valeur n'est souvent qu'une composante, presque toujours secondaire, du projet d'autres organisations régionales.

Du fait de leur position radicale, elles agissent souvent comme des contre-pouvoirs dans les instances de planification, et les registres d'actions qu'elles mobilisent s'apparentent aux luttes sociales. Elles peuvent par exemple s'immiscer dans les processus de décision en matière d'aménagement et poser leurs conditions à la réalisation d'un projet d'aménagement. Les cas les plus connus sont par exemple la Alameda Corridors Job Coalition, qui a obtenu qu'une part des emplois créés dans le cadre du grand projet d'aménagement ferroviaire du corridor revienne à des habitants de la région, ou le Bus Rider Union qui a forcé la Metropolitan Transit Authority à réinvestir une partie de ses fonds dans le développement de nouvelles lignes de bus à destination de quartiers pauvres²⁸⁵. On peut également citer des organisations qui défendent des revendications syndicales à l'intérieur d'un territoire donné, comme Los Angeles Alliance for a New Economy (LAANE) qui a obtenu de faire augmenter le salaire minimum à Los Angeles par rapport au salaire minimum fixé par l'Etat de Californie, ou encore, les antennes du réseau Industrial Areas Foundations, qui promeuvent la mise en place de formations professionnelles à l'intérieur de territoires touchés par la restructuration industrielle. On trouve enfin des organisations qui défendent l'*environmental justice*, c'est-à-dire la prise en compte des inégalités sociales et spatiales face aux problèmes

²⁸⁵ SOJA E. (2000), *Op. Cit.*

de pollution, comme par exemple la East Yard Communities for Environmental Justice et d'autres mouvements du Trade, Health and Environment Project²⁸⁶.

Malgré l'intérêt que représentaient ces initiatives au regard de notre problématique, nous avons décidé de ne pas les traiter dans notre échantillon d'analyse. D'une part, étant donné les questions de visa et de coût des séjours de travail de terrain, la contrainte de temps nous a forcés à faire des choix. Par ailleurs, le CBR avait déjà bénéficié de l'intérêt de certains chercheurs comme E. Soja ou M. Pastor, et, de plus, une thèse sur le CBR en Californie était sur le point d'être soutenue au département d'Urban Planning de UCLA²⁸⁷. Nous avons donc préféré focaliser notre attention sur d'autres organisations qui n'avaient pas encore fait l'objet de travaux de recherche.

La Californie est un endroit qui fascine à de nombreux points de vue, y compris dans le domaine de la géographie et de l'aménagement. Cette fascination, qui se justifie par ailleurs du fait de l'effervescence des agglomérations californiennes, est parfois victime de la diffusion du mythe de la Losangelization²⁸⁸. La Californie est ainsi un "faux ami", dont tous les chercheurs français ont entendu parler et qu'ils peuvent parfois avoir le sentiment de connaître, alors qu'il existe relativement peu de travaux de recherche francophones récents concernant les agglomérations sur lesquelles nous avons travaillé. En plus de l'intérêt général que suscite la Californie dans le domaine des sciences sociales, nous avons montré que les deux métropoles étudiées entretiennent un rapport particulier à la question du nouveau régionalisme. La SFBA et la Californie du Sud sont ainsi les terrains d'étude privilégiés de chercheurs qui ont contribué au renouveau universitaire du régionalisme mais elles semblent paradoxalement être les parents pauvres en matière de réformes institutionnelles du système de régulation régionale.

Cette situation d'échec en matière de gouvernance est susceptible d'être modifiée par l'émergence d'une série de problématiques urbaines qui appellent une transformation de la planification régionale. Depuis les années 1990, ces deux régions doivent faire face à des

²⁸⁶ Pour plus d'informations sur ce type d'organisation, se référer à M. PASTOR et aux travaux du Center for Justice, Tolerance and Community basé à UC Santa Cruz. Voir également MATSUOKA M. (2005), *From neighborhood to global: Community-based regionalism and shifting concepts of place in community and regional development*, PhD. Thesis in Urban Planning, Los Angeles, University of California.

²⁸⁷ MATSUOKA M. (2005), *Ibid.*

²⁸⁸ Le terme de Losangelization est expliqué plus en détail dans l'introduction ; BOQUET Y. (2004), *Op. Cit.*

enjeux régionaux dans trois domaines. D'abord, certains secteurs moteurs, occupant des domaines d'activité hautement concurrentiels sur le plan international, ont traversé une série de crises qui ont déstabilisé l'économie des deux régions dans l'ensemble. Ensuite, sur la même période, un faisceau de facteurs a contribué à faire exploser les prix du logement et à en rendre ainsi l'accès difficile pour des populations déjà fragilisées par les restructurations du tissu économique. Enfin, les infrastructures de transport de la SFBA mais surtout celles de Californie du Sud ne permettent plus de soutenir la hausse des mobilités intra-régionales, ce qui oblige les autorités à rechercher des alternatives régionales.

Pour étudier les manifestations de la transformation présumée de la gouvernance régionale des deux régions, nous avons organisé le travail de terrain en deux phases, l'une exploratoire et l'autre plus ciblée. La phase exploratoire a ainsi permis de définir un échantillon d'organisations régionales dites classiques, comme le SCAG et l'ABAG ainsi que d'organisations plus récentes comme les CRI, ensuite analysées en détail dans la seconde phase. Pour chacune de ces phases, nous avons récolté divers types de matériaux. Au sein de ce corpus nous avons ainsi consacré une place centrale à la réalisation d'entretiens, qui ont été croisés avec d'autres méthodes de terrain de façon à obtenir un point de vue contradictoire : observation participante, collecte de littérature grise, analyse cartographique et consultation d'archives. Comme cela a été évoqué, l'objectif de cet exposé n'est pas de défendre la construction d'un appareil méthodologique *a priori*, celui-ci ayant été élaboré en grande partie pendant la phase exploratoire du travail de terrain, mais plutôt de permettre d'évaluer la validité des résultats proposés en retraçant le cheminement de recherche.

Les chapitres suivants proposent une analyse de l'évolution générale des relations de pouvoir et de l'organisation régionale des deux agglomérations à partir de matériaux récoltés lors de la phase exploratoire, avant d'aborder l'analyse détaillée des organisations de l'échantillon dans la troisième partie de ce travail.

Chapitre 5 - Leadership régional et évolution du pouvoir urbain en Californie du Sud et dans la baie de San Francisco

Notre approche du régionalisme en Californie privilégie les concepts de territoire et de référentiel de politique publique. La valeur de ces concepts tient entre autre à la possibilité qu'ils offrent d'envisager la mise en œuvre d'initiatives de coopération régionale dans un contexte plus large, prenant ainsi en compte les rapports de pouvoir et les recompositions territoriales sur un temps long. Territoire et référentiel supposent des phases de stabilité, pendant lesquelles un maillage et une conception du monde dominant, et des phases de remise en cause de cette stabilité. Avant d'étudier les manifestations du nouveau régionalisme en Californie du Sud et dans la baie de San Francisco, il est donc nécessaire de revenir sur l'évolution des rapports de pouvoir constitutifs de la formation des deux principales agglomérations de Californie et de présenter certains acteurs historiques incontournables de leur scène politique locale.

Le système politique local de Los Angeles et San Francisco a pendant longtemps été défini comme une *growth coalition* ou *growth machine*, deux concepts hérités de la science politique américaine²⁸⁹ pour définir une coalition d'acteurs divers structurée par la dépendance à la rente foncière et à la croissance urbaine. Le début du chapitre permet ainsi de comprendre comment l'émergence des deux plus importantes agglomérations de la côte Ouest des Etats-Unis, à partir "de rien" et en l'espace de 150 ans, est inextricablement liée à la constitution de coalitions de croissance, contrôlant l'urbanisation de ces régions et en tirent leurs ressources. Nous évoquerons ensuite deux dimensions de la disparition - controversée - de ces coalitions. D'abord, nous verrons comment, à partir des années 1960, une série de mouvements de contestation qui font aujourd'hui partie intégrante du paysage politique ont transformé la gouvernabilité des régions de Los Angeles et San Francisco en entamant la capacité des coalitions à mettre en œuvre la stratégie de développement qui avait prévalu jusqu'alors. Nous nous intéresserons ensuite à la transformation horizontale de la gouvernance des deux régions,

²⁸⁹ Etant donnée la proximité de sens de ces concepts et pour des raisons de confort de lecture, nous utiliserons ici indifféremment les termes "*growth machine*", "machine politique" ou encore "coalition de croissance". Le concept de *growth coalition*, développé par J. Mollenkopf est proche de celui de *growth machine* développé par H. Molotch et J. Logan, le terme "machine" étant utilisé en référence aux *city political machines* du 19^{ème} siècle ; MOLOTCH (1976), *Op. Cit.* ; LOGAN et MOLOTCH (1987), *Op. Cit.* ; MOLLENKOPF (1983), *Op. Cit.* Pour plus de détails sur les origines théoriques de ces termes, se référer au Chapitre 2.

imputable à l'étalement et au morcellement du territoire régional, ainsi qu'à la complexification d'un maillage sur lequel les coalitions de croissance ont exercé une influence de plus en plus ténue.

5.1- Les coalitions pro-croissance à Los Angeles et San Francisco

L'idée de machine de croissance correspond à une image de l'organisation du pouvoir des grandes villes qui est relativement répandue dans les sciences sociales américaines, et largement reprise dans la culture populaire, dans les romans noirs de James Ellroy et Raymond Chandler par exemple. Elle découle des concepts de *growth machine* et de *growth coalition* qui participent de l'économie politique urbaine américaine. Ces concepts font référence à des coalitions d'acteurs divers dirigeant la métropole et unis malgré leurs différences par un intérêt partagé, chacun bénéficiant directement ou non de la rente foncière. Leur objectif est donc d'augmenter la valeur d'échange de la ville, ce qui implique de la développer, de l'agrandir et de densifier le tissu urbain. Les élus locaux participent à la coalition quels que soient leurs penchants idéologiques. En effet, ils ont besoin de revenus qui sont apportés par les propriétaires fonciers et les promoteurs immobiliers, ces derniers les incitant alors à favoriser des politiques de maximisation de la rente foncière qui leur permettront d'augmenter leurs bénéfices. La grande autonomie fiscale des gouvernements locaux aux Etats-Unis accentue d'autant plus la prise en compte des revenus fonciers dans les budgets publics²⁹⁰. Nous allons ici voir dans quelle mesure l'idée de *growth machine* s'applique à Los Angeles et San Francisco.

5.1.1 Croissance urbaine et formation des *growth machines* (1848-1945)

La San Francisco Bay Area

Que la baie de San Francisco soit un foyer de la contestation et du progressisme, ou encore de l'écologie contemporaine, fait partie des images couramment véhiculées sur la région. Pourtant, le concept de *growth coalition* a été introduit par J. Mollenkopf suite à une analyse de la mise en œuvre locale des programmes fédéraux à Boston et San Francisco. Ce

²⁹⁰ SAVITCH H. et KANTOR P. (2002), *Cities in the International Marketplace: The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe*, Princeton, Princeton University Press.

travail a mis en exergue le rôle joué par une coalition d'acteurs divers dans la captation et l'utilisation des subsides fédéraux dans le but d'orienter l'agenda politique local autour des questions de promotion économique et d'urbanisation de la région. Cette ambivalence est en grande partie due à l'évolution complexe de la géopolitique locale.

Comme en Californie du Sud, l'hégémonie des grandes compagnies de chemins de fer a marqué les premières décennies de l'histoire états-unienne de la baie de San Francisco. La Santa Fe Railway, la Union Pacific, mais surtout la Central Pacific Railroad sont à l'origine des lignes intercontinentales reliant les deux côtes états-uniennes. Les hommes d'affaires californiens à l'origine de ces quatre compagnies sont rapidement devenu les plus notables puissants de la région²⁹¹. Leur stratégie commerciale ne s'est pas limitée au seul transport de personnes sur le plan national. En effet, ces infrastructures ont nécessité des investissements importants alors que le prix des billets payés par les candidats à l'immigration était relativement bas. Ces compagnies ont en fait investi sur le développement de la région initié par la ruée vers l'or. Dans un premier temps, elles exercent un monopole sur les importations par voies de terre de biens de première nécessité, qu'elles surtaxent. Ensuite, au fur et à mesure du développement de la région, elles appliquent également des tarifs largement surévalués aux exportations des productions locales, notamment les productions agricoles périssables qui ne peuvent pas utiliser les voies maritimes. À partir des années 1860, les compagnies de chemins de fer achètent tous les ferries de la baie – ou font en sorte de couler les concurrents qui leur résistent²⁹² – de façon à monopoliser également les transports internes à l'agglomération. En effet, avant la construction du Bay Bridge et du Golden Gate Bridge, San Francisco et le comté de San Mateo, à l'Ouest de la baie, étaient isolés de l'arrière pays. La Central Pacific étend également son influence sur la ville d'Oakland en y construisant en 1868 le Oakland Long Warf, c'est-à-dire l'embryon du complexe portuaire actuel. Les compagnies se sont par la suite impliquées dans la promotion immobilière et la politique. En 1882, le comté de Santa Clara, au Sud de l'agglomération, perd un procès contre la Southern Pacific – le nouveau nom de la Central Pacific – en essayant de soumettre les propriétés de la compagnie à des taxes foncières. Leland Stanford, président de la Central Pacific et membre du parti républicain, a exercé les fonctions de gouverneur de Californie de 1861 à 1863, puis de sénateur de 1885 à 1893, avant de s'impliquer dans la construction de la célèbre université

²⁹¹ On surnomme alors les propriétaires de la Central Pacific les «Big Four» et l'ensemble des compagnies de chemins de fer est qualifié «d'Octopus» ; LEWIS O. (1938), *The Big Four: The Story of Huntington, Stanford, Hopkins, and Crocker and of the Building of the Central Pacific*, New York, Alfred A. Knopf Inc. ; NORRIS F. (1901), *The Octopus: A California Story*, New York, Bantam Books.

²⁹² LEWIS O. (1938), *Op. Cit.*

à son nom, à Palo Alto, au Sud de San Francisco. Cependant, dès le début du XX^{ème} siècle, la domination des compagnies suscite le mécontentement grandissant de la population et devient la cible de nombreuses attaques. Plusieurs hommes d'affaires sud Californiens, comme le magnat de la presse William Randolph Hearst ou le grand propriétaire terrien James Irvine, usent de leur pouvoir pour contrer différentes manœuvres de la Central Pacific et Los Angeles échappe peu à peu à la mainmise des *Big Four*. En 1911, dans le cadre des mouvements de la *progressive era*, l'Etat californien réforme la *California Railroad Commission*, qui incarnait la collusion entre les compagnies ferroviaires et les administrations publiques.

La première moitié du XX^{ème} siècle marque la fragmentation du leadership politique sur l'ensemble de la région, provoquée à la fois par l'émergence d'un establishment anti-croissance à San Francisco et par la déconcentration de la population et des activités économiques. D'abord, à l'Est de la baie, le développement de la ville rivale d'Oakland s'accélère avec le tremblement de terre de 1906, après lequel Oakland récupère une part importante des activités industrielles de San Francisco dont les infrastructures ont été détruites²⁹³. Le port d'Oakland devient également un concurrent sérieux du port de San Francisco, autour duquel de nouvelles activités se développent, comme l'industrie automobile à partir des années 1920. Des entrepreneurs, à l'image de Francis "Borax King" Smith, magnat de l'exploitation minière et fondateur du réseau de transport public de l'Est de la Baie, vont petit à petit former une nouvelle élite locale en compétition avec celle de San Francisco. Ensuite, le Sud de la baie, encore très imprégné de deux siècles de développement agricole, commence également à accueillir de nouvelles activités et une population grandissante. En 1939, la firme Hewlet Packard est fondée, suivie par d'autres entreprises qui assureront la production de semi-conducteurs, puis de microprocesseurs. Dès lors, la structure du pouvoir dans la Silicon Valley évoluera de façon assez autonome par rapport au reste de la région²⁹⁴. Enfin, la construction du Golden Gate Bridge et du Bay Bridge en 1936, dans le cadre des grands travaux du New Deal, a permis de désenclaver l'Ouest de la baie. San Francisco a ainsi pu garder sa place de centre politique et économique de l'agglomération, mais a aussi échappé au monopole des compagnies ferroviaires sur le transport par ferry. Cependant, ces infrastructures ont aussi eu pour effet d'accélérer la suburbanisation de certaines populations et activités économiques, déjà favorisée par la démocratisation de l'automobile et la construction des premières autoroutes – la 101 California Expressway en 1926 et la route 24

²⁹³ WALKER R. and the Bay Area Study Group (1990), «The Playground of U.S Capitalism ; The political Economy of the San Francisco Bay Area in the 80's», in DAVIS M. et *Al.*, *Fire in the Hearth*, Londres, Verso, pp. 3-82.

²⁹⁴ WALKER R. et *Ali.* (1990), *Ibid.*

en 1934. Mais le développement des transports est loin d'être la raison principale de la déconcentration des activités. En effet, la réduction de la taille des unités de production, leur multiplication et leur délocalisation en périphérie de San Francisco font aussi partie d'une stratégie d'affaiblissement des syndicats²⁹⁵.

À San Francisco, une machine politique conservatrice émerge en réaction à la domination des compagnies ferroviaires. De 1912 à 1955, la ville est administrée par une série de maires populistes issus du parti républicain, élus et maintenus au pouvoir par une base électorale clientéliste qui bénéficie de subsides municipaux, et qui tiennent un discours agressif à l'égard des grandes entreprises²⁹⁶. Ces administrations maintiennent une ligne politique économiquement conservatrice et seront incapables de favoriser le développement, y compris au lendemain de la grande dépression des années 1930. Entre 1930 et 1960, San Francisco connaît un déclin de population et une diminution des activités industrielles, qui entraîne une chute de la valeur foncière de la ville. C'est en grande partie pour répondre à cette dévaluation d'actifs fonciers qu'une nouvelle coalition de croissance s'est formée à partir des années 1950.

Los Angeles et la Californie du Sud

Lorsque l'on aborde la question de la coalition de croissance de Los Angeles, une des références les plus citées par les chercheurs n'est ni un ouvrage, ni un article ; il s'agit d'un film, *Chinatown*, de Roman Polanski (1974)²⁹⁷. Dans ce film, seule une petite partie du scénario se déroule dans le quartier de Chinatown à Los Angeles. L'enquête policière, qui constitue le fil directeur du scénario, utilise en toile de fond l'histoire de l'urbanisation de la vallée de San Fernando et la logique inéluctable de la machine pro-croissance qui réunit, entre autres, les promoteurs immobiliers, les élus et les ingénieurs municipaux, la pègre, le Los Angeles Times et le Los Angeles Police Department (LAPD). De façon assez ironique, c'est cette même vallée qui deviendra par la suite un des fiefs des mouvements de sécession des

²⁹⁵ WALKER R. (2004), *Op. Cit.*

²⁹⁶ MOLLENKOPF J. (1983), *Op. Cit.* Cela n'a pas empêché les autorités locales de prendre partie pour le patronat lors des émeutes de 1934 ayant opposé pendant plusieurs mois les pêcheurs et dockers de San Francisco aux forces de l'ordre et milices privées ; CARLSSON C. (1998), «The progress club : 1934 and class memory», in BROOK J., CARLSSON C. et PETERS N. (eds), *Reclaiming San Francisco*, San Francisco, City Lights Books, pp. 67-87.

²⁹⁷ À titre d'exemple, on peut citer le dernier ouvrage de S. Erie, professeur de sciences politiques, dont le titre fait directement référence au film ; ERIE S. (2006), *Beyond Chinatown: The Metropolitan Water District, Growth, and the Environment in Southern California*, Stanford, Stanford University Press.

années 1980²⁹⁸. En effet, l'histoire de la machine politique de Los Angeles n'est pas linéaire. On y distingue trois périodes : la mise en place de la machine, son évolution après la seconde guerre mondiale et son affaiblissement à partir des années 1960 et 1970.

En l'espace d'un siècle, Los Angeles est passée du statut de *pueblo* – 3000 habitants environ – à celui de seconde métropole des Etats-Unis plusieurs fois millionnaire. Cette évolution est indissociable de la constitution d'un groupe d'acteurs qui a impulsé cette croissance et en a bénéficié. Leur histoire commune commence avec le remembrement des immenses ranchs des anciens *hacendados* mexicains au profit des grandes compagnies ferroviaires suite à l'annexion de la Californie par les Etats-Unis et avec la construction d'une ligne de chemin de fer la reliant à San Francisco en 1876. Elle sera suivie d'autres lignes vers l'Arizona et l'intérieur du pays les années suivantes, permettant ainsi à des flots de migrants de venir nourrir la croissance. Dans un premier temps, c'est l'agriculture, notamment celle des agrumes, qui a permis la valorisation des terrains, rapidement suivie par la valorisation résidentielle²⁹⁹. Très tôt, les propriétaires ont en effet mis en place une stratégie de communication pour vanter la Californie au reste du pays, en construisant un mythe pastoral-urbain autour de la région³⁰⁰. Dès les années 1890, la métropole se dote d'un complexe portuaire – qui constitue encore aujourd'hui un des plus importants du monde – pour devenir indépendante de San Francisco et de la Nouvelle-Orléans quant à son approvisionnement. La construction du port marque donc la fin de l'hégémonie des compagnies ferroviaires basées à San Francisco et le début une période que M. Davis qualifie d'ère Otis-Chandler³⁰¹ et qui voit se former une coalition plus complexe et diversifiée. Elle rassemble une série d'acteurs secondaires comme le LAPD, réputé pour ses tendances racistes et violentes, qui permet de briser toutes formes de contestations ethniques mais surtout syndicales, et donc de maintenir un climat propice aux affaires. L'usine à rêve hollywoodienne, ainsi que le principal quotidien régional, le Los Angeles Times, participent à l'assise idéologique locale de la machine pro-croissance et au marketing de la ville au niveau national et international.

En 1913, le Los Angeles Department of Water and Power sous la direction de William Mulholland termine le *Los Angeles aqueduc*, long de 350 kilomètres, qui amène une quantité considérable d'eau en provenance des *sierras* du centre de la Californie. Libérée de la

²⁹⁸ BOUDREAU J-A. (2003), *Local Autonomy movements in North America City-Regions ; Territorial strategies and the "local democracy" Argument*, PhD. thesis in Urban Studies, Los Angeles, University of California

²⁹⁹ DEMARCO S. (1988), *Op. Cit.*

³⁰⁰ GHORRA-GOBIN C., *La ville américaine, de l'idéal pastoral à l'artificialisation de l'espace naturel*, Les annales de la recherche urbaine, n°74, 1997, pp. 69-74 .

³⁰¹ Le général Otis et son gendre Harry Chandler ; DAVIS M. (1990), *Op. Cit.*

contrainte induite par son climat méditerranéen, la machine pro-croissance accélère le rythme de la valorisation immobilière de la région. Les ranchs sont découpés en parcelles, rapidement reliés aux réseaux d'eau et d'électricité. Les parcelles viabilisées sont directement vendues aux particuliers ou passent entre les mains d'entreprises de construction de bungalows en plein essor et les dividendes sont investis dans le développement de nouvelles parcelles. Les lignes de *red cars* et *yellow cars*, ces tramways et trains interurbains qui relient entre elles les différentes poches d'urbanisation de la région, deviennent un des réseaux ferrés urbains les plus importants de l'époque. Cette dynamique démographique se voit renforcée par le développement de l'industrie cinématographique et par le boom de l'exploitation du pétrole. Dans les années 1920, alors que la région est sous la coupe d'une coalition d'environ 90 hommes d'affaires, Los Angeles devient la quatrième plus importante ville des États-Unis³⁰².

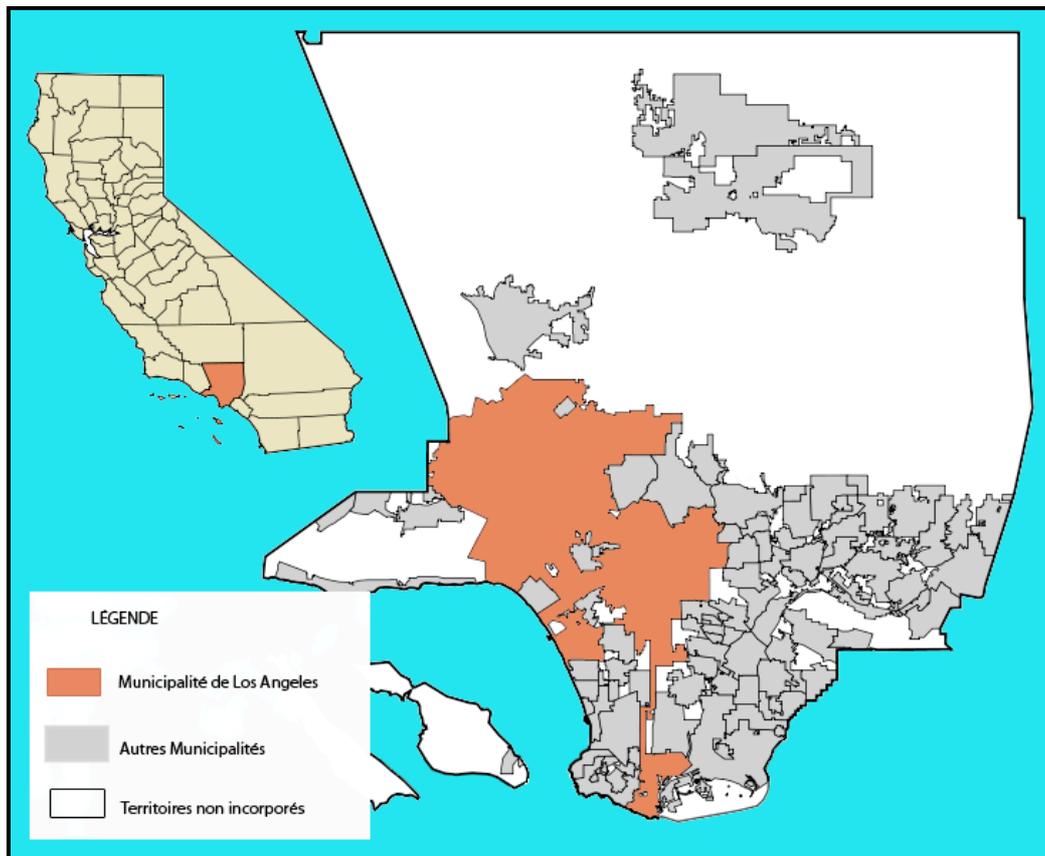
Pendant la première moitié du XX^{ème} siècle, l'adéquation entre le territoire de la machine politique et celui de la municipalité de Los Angeles est presque parfaite. Dès qu'un espace représente un intérêt économique ou stratégique, il est annexé à la ville selon une logique prédatrice : la superficie du territoire municipal a ainsi été multipliée par cinq de 1910 à 1940³⁰³. Du fait des économies d'échelles, le faible coût des services proposés par les départements municipaux de la ville favorise l'intégration de zones urbanisées périphériques et décourage les vellétés d'indépendance. W. Fulton fait ainsi le lien entre les stratégies d'expansion de la coalition de croissance et le découpage municipal apparemment peu cohérent dont ont hérité les habitants (Cf. Carte 5.1) : «*Los Angeles reaches over this mountain to grab a choice ranch, runs down that corridor to capture a harbor, slice inward here and here to avoid a dump site or some other noxious use, and runs completely around at least four small cities including Santa Monica. These boundaries are largely the product of the growth machine*³⁰⁴». En effet, si on observe le découpage municipal du comté de Los Angeles, il semble évident qu'il ne s'agit pas d'un projet planifié d'organisation politico-administrative de l'espace, comme c'est le cas du maillage communal français, par exemple. Cette carte doit être observée comme le résultat de plusieurs décennies d'attitudes offensives, d'alliances et de résistances mises en œuvre par les différents acteurs de cette géopolitique locale. En effet, si la machine pro-croissance semblait pouvoir dessiner les frontières municipales à son gré jusqu'aux années 1940, cette situation a changé par la suite.

³⁰² FULTON W. (2001), *Op. Cit.*

³⁰³ JACKSON K. (1985), *Op. Cit.*

³⁰⁴ FULTON W. (2001), *Op. Cit.*, p. 44.

Carte 5.1 : Les limites administratives de la ville de Los Angeles, et des autres municipalités et territoires non incorporés du comté de Los Angeles



Source : d'après la Los Angeles County Incorporated Areas and District Map (www.lacounty.gov)

À cette période, comme de nombreux autres États du pays, la Californie va se doter d'un arsenal de lois dans le but d'encadrer ces processus de fusion et d'annexion³⁰⁵. Les habitants des banlieues naissantes nourrissent un ressentiment anti-urbain et, encadrés par les leaders de la *progressive era*, ils vont chercher à s'affranchir du contrôle de la machine politique de *downtown*³⁰⁶. Il est désormais possible pour les petites municipalités périphériques de résister légalement à l'appétit de la machine politique, mais ces communautés, de taille réduite, sont incapables d'assumer financièrement les investissements nécessaires pour fournir à leur population le minimum de services publics à des prix compétitifs. Seules les municipalités relativement riches et disposant de ressources propres en eau comme Beverly Hills ou Santa Monica parviennent jusque là à résister. La solution est venue de la petite ville de Lakewood, qui a contractualisé certains services publics avec l'administration du comté de Los Angeles à partir des années 1950. Les tarifs proposés par le comté sont aussi bas que le permettent les économies d'échelles réalisées, mais la ville

³⁰⁵ Cf. Chapitre 2.

³⁰⁶ HAMILTON D. (1999), *Op. Cit.*

conserve son intégrité politique : sa charte et son *home rule*. Cette procédure se généralise très rapidement, sous le nom de *Lakewood plan*, si bien qu'aujourd'hui encore 67 villes, soit environ les deux tiers des municipalités du comté, délivrent leur services publics de cette façon³⁰⁷. Le *Lakewood plan* met donc fin à la croissance du territoire de la ville de Los Angeles et par la même occasion, à l'adéquation entre le territoire urbanisé et l'aire d'influence de la coalition de croissance. Mais la coalition n'a pas disparu pour autant et continue d'exercer son pouvoir par différents biais.

5.1.2 Les *growth coalitions* d'après-guerre

Los Angeles et la Californie du Sud

Après les années 1940, la coalition pro-croissance va se transformer avec ce que S. Erie appelle un *development city-state*³⁰⁸. À l'orée du XX^{ème} siècle, le développement de la ville était unilatéralement dirigé par les acteurs privés. À partir de la fin de la première guerre mondiale, les investissements massifs dans certaines infrastructures et grands équipements ont suscité la création de d'administrations importantes qui sont devenues le pendant public de la coalition pro-croissance. Ces investissements, représentant un total d'environ 85 milliards de dollars cumulés³⁰⁹, ont fortement contribué à la croissance de la métropole. Ils permettent également à la coalition de garder un certain contrôle sur de nouvelles municipalités du comté. Dès le début de la Seconde Guerre mondiale, les hommes d'affaires locaux et les responsables des entreprises publiques vont réussir à attirer une nouvelle vague d'investissements publics grâce à leur relation privilégiée avec le pouvoir fédéral : la coalition regroupe des intérêts publics et privés, au niveau local et national. L'alliance locale avec les responsables militaires nationaux permet de nombreux investissements dans l'industrie de la défense. Ces investissements fédéraux se justifient d'autant plus que les villes de la

³⁰⁷ NICHOLLS W. (2004), *Op. Cit.* ; Ces municipalités, appelées *contract cities*, sont réunies en association : www.contractcities.org.

³⁰⁸ Cette notion se différencie légèrement du concept de coalition de croissance puisqu'elle donne plus d'importance aux acteurs issus des administrations publiques et met également en lumière les liens entre gouvernements locaux et fédéraux ; ERIE S. (2002), « Los Angeles as a development city-state », in DEAR M. (dir.), *Op. Cit.*, pp. 131-160.

³⁰⁹ Il s'agit de la valeur totale cumulée, calculée en 1998, des investissements publics de l'agglomération concernant l'adduction d'eau, les digues, l'électricité et les infrastructures de transport; ERIE S. (2002), *Ibid.*

« forteresse californienne³¹⁰ », en particulier Los Angeles, représentent un choix stratégique face à la nécessité d'impulser l'effort de guerre rapidement et à moindre coût. En effet, Los Angeles bénéficie d'infrastructures énergétiques et de transport récentes et sous-exploitées, proposant les tarifs les plus bas des Etats-Unis³¹¹. De plus, les clusters industriels de seconde génération sont en train de se constituer autour de l'aéroport de LAX ainsi que dans les vallées San Fernando et San Gabriel et représentent un potentiel productif exploitable rapidement. Par le biais des programmes de défense, le gouvernement fédéral, et plus particulièrement le Pentagone, ont ainsi participé à la planification et à l'étalement urbain de Los Angeles : «*Pentagon decisions about where to locate military facilities and where to grant defense contracts greatly influenced regional development patterns. They are America's de facto "industrial policy", a form of government planning that has dramatically shaped the location of businesses and jobs*³¹²».

L'importance de l'automobile en Californie du Sud constitue une autre illustration de la collusion entre entreprises publiques et intérêts privés régionaux, ainsi que de leur relation avec les sphères du pouvoir fédéral. Dès les années 1930, pour satisfaire la demande locale, plusieurs usines de fabrication d'automobiles et de pneumatiques s'installent dans la ceinture industrielle naissante, au Sud et à l'Est de *downtown*, formant un nouveau secteur de la coalition de croissance. Elles ont par la suite été accusées d'avoir frauduleusement constitué un monopole sur les principales compagnies de tramway comme la Pacific City Lines dans le but de provoquer le démantèlement des transports publics ferroviaires et d'avoir ainsi participé à rendre la région dépendante vis-à-vis de l'automobile de façon quasi insurmontable. Il est cependant difficile de faire la part entre la vérité et le mythe dans ce scandale connu sous le nom de *General Motors conspiracy*³¹³. Il existe en revanche un consensus relatif sur le rôle de ce lobby vis-à-vis des fonds du *National Interstate and*

³¹⁰ LOTCHIN R. (1992), *Op. Cit.* ; LOTCHIN R. (2003), *The Bad City in the Good War: San Francisco, Los Angeles, Oakland, and San Diego*, Bloomington, Indiana University Press.

³¹¹ Les tarifs d'eau, d'électricité ainsi que les taxes portuaires et aéroportuaires étaient maintenues à des prix bas afin de favoriser la croissance démographique et économique. Ils perdirent de leur compétitivité après la seconde guerre mondiale ; ERIE, S (2002), *Op. Cit.*

³¹² DREIER P. MOLLENKOPF J. et SWANSTROM T. (2004), *Op. Cit.*, p. 117. ; l'émergence d'une *gunbelt* à l'échelle nationale du fait des logiques inhérentes au complexe militaro-industriel et des choix stratégiques du département de la Défense est par ailleurs très bien mis en évidence dans l'ouvrage de A. Markusen : MARKUSEN A., HALL P., CAMPBELL S. et DEITRICK S. (1991), *The Rise of the Gunbelt, The Military Remapping of Industrial America*, New York, Oxford University Press.

³¹³ En 1947, neuf compagnies du lobby automobile dont General Motors, Firestone Tire, Standard Oil of California, Phillips Petroleum, Mack, et Federal Engineering Corporation, furent accusées d'avoir contourné les lois anti-trust pour acquérir un monopole sur les compagnies de transports urbains des principales villes du pays et d'avoir ensuite usé de ce monopole pour négocier les marchés publics à leur avantage. Si la culpabilité des compagnies a été officiellement reconnue concernant la manipulation des marchés publics, il existe en revanche une controverse concernant les effets de cette conspiration sur le déclin des transports publics américains ; BOTTLES S. (1987), *Op. Cit.*

Defense Act (1956). Ce programme de construction d'un réseau autoroutier national, et donc financé à 90% sur des fonds fédéraux, a grandement bénéficié à la coalition pro-croissance en permettant une périurbanisation accélérée. Ainsi, selon W. Fulton «*virtually the entire Southern California freeway system was built in twenty years, between 1950 and 1970. By bringing new areas within commuting distance of existing job centers, the freeways created a new generation of opportunities for the growth machine, which, in turn, exploded in size and sophistication in the 1950s and the 1960s*³¹⁴».

Les liens entre la coalition locale et les agences fédérales se sont aussi exprimés à travers l'action de la Community Redevelopment Agency Los Angeles (CRA/LA), créée en 1948, dans le cadre de la période keynésienne de programmes visant les zones urbaines paupérisées. La mission de la CRA/LA est double : elle doit construire des logements pour les personnes à faible revenu et participe au redéveloppement des *blighted areas*, pour lesquelles elle obtient le sacro-saint *eminent domain* – c'est-à-dire le pouvoir d'expropriation. À cette époque, les termes *blight*, ou *blighted area*, apparaissent dans le vocabulaire des aménageurs. Qualifiant d'abord la dégradation de l'aspect physique de certains quartiers, principalement des quartiers centraux abandonnés par les classes moyennes, la connotation de ces termes va peu à peu se transformer pour exprimer la diminution des revenus fiscaux fournis par un quartier. L'action de la CRA/LA va donc rapidement s'orienter dans ce sens, le redéveloppement d'une *blighted area* consistant moins à améliorer la qualité de vie des habitants d'un quartier ou l'état des bâtiments et des infrastructures d'un périmètre qu'à en améliorer la rente fiscale³¹⁵. La définition technique et réglementaire du *blight* se transforme, si bien que toute portion de terrain, bâtie ou non, habitée ou non, peut être déclarée *blighted* par la CRA/LA. Financée par les programmes fédéraux mais aussi par l'Etat de Californie et par la municipalité de Los Angeles, la CRA/LA a mené une quarantaine d'opérations de redéveloppement à travers la ville dont la majorité se situent à proximité du *downtown*.

Pendant l'après-guerre le parti démocrate a également contribué à la coalition pro-croissance. Même si les élections locales sont affichées comme non partisans en Californie – un autre héritage de la *progressive era* et plus largement du découplage entre la vie politique nationale et la vie politique locale en Amérique du Nord – quasiment tous les maires de Los Angeles depuis la seconde guerre sont issus du parti démocrate. Ce dernier est donc généralement considéré comme un acteur influent de la coalition, le parti républicain assumant le même rôle dans les comtés périphériques d'Orange, Ventura, Riverside et San

³¹⁴ FULTON W. (2002), *Op. Cit.*, p. 134.

³¹⁵ KEIL R. (1998), *Los Angeles*, Chichester, John Wigley and Sons.

Bernardino³¹⁶. Le parti démocrate capte, et contrôle d'une certaine manière, le vote des minorités de la ville, noirs et latinos en tête. Le maire Tom Bradley, premier maire africain-américain d'une grande métropole américaine et le maire le plus longtemps en poste de l'histoire de Los Angeles (1973-1993) fournit une très bonne illustration de cet arrangement. Malgré sa base électorale démocrate et son affiliation aux quartiers pauvres du centre et du Sud de la ville, il fut un des plus farouches défenseurs de la croissance contre les mouvements Nimby, et les mouvements d'opposition au re-développement des quartiers pauvres, à l'image du régime urbain d'Atlanta décrit par C. Stone³¹⁷.

La baie de San Francisco

La coalition de croissance qui s'est formée à San Francisco à partir des années 1950, mise en lumière par les travaux de J. Mollenkopf, comporte de nombreuses similitudes avec celle observée en Californie du Sud. L'importance des financements fédéraux, notamment dans le secteur de la défense, le rôle du parti démocrate autant au niveau local que dans la captation des programmes fédéraux, l'organisation d'une entente entre responsables publics et élites privées autour d'un agenda pro-croissance sont autant de composantes communes à l'économie politique des deux agglomérations. Mais en Californie du Sud, Los Angeles occupe encore une position largement dominante au sein du comté et du reste de l'agglomération, tandis qu'au Nord, San Francisco, Oakland et San José constituent trois centres de pouvoir distincts.

Comme cela a été expliqué précédemment, la Silicon Valley constitue un pôle relativement isolé du reste de l'agglomération : le *downtown* de San José construit des tours de bureau pour concurrencer San Francisco tandis que le comté de Santa Clara devient également la principale concentration démographique de la région. Comme à Los Angeles, l'effort de guerre, puis la guerre froide ont contribué au développement des espaces

³¹⁶ FULTON W. (2002), *Ibid.*

³¹⁷ L'élection municipale de 2005 a également vu s'opposer deux candidats membres du parti démocrate (bien que cette appartenance ne soit pas affichée au moment des élections), James Hahn et Antonio Villaraigosa, ce dernier devenant un des premiers maires latino d'une grande ville américaine. Il est encore trop tôt pour dire si, là aussi, il s'agit d'une configuration où un maire issu d'une minorité ethnique (majoritaire) a mené des politiques de développement allant à l'encontre de ce groupe ; SONENSHEIN R. et DRAYSE M. (2008), «The Political Geography of Coalitions in an Age of Immigration: The Case of Los Angeles», in DOUZET F., KOUSSER T et MILLER K., *The New Political Geography of California*, Berkeley, Public Policy Press, pp. 99-128 ; STONE C. (1989), *Op. Cit.*

périphériques de la région³¹⁸. Un laboratoire de la NASA est construit à Moffet Field, dans le comté de Santa Clara, et l'agence atomique fédérale finance un accélérateur à particules sur le campus de Stanford. À Oakland et dans le comté d'Alameda, la dé-ségrégation dans les industries participant à l'effort de guerre entraîne l'arrivée massive d'une main d'œuvre de noirs américains en provenance des États du vieux Sud – 50 000 arrivées entre 1942 et 1945. Cette minorité transforme la donne politique et Oakland devient une ville "noire"³¹⁹, désormais scindée en deux et en permanence affectée par des tensions raciales. D'un côté, les élites blanches qui se concentrent dans les collines, dirigent à la fois les entreprises et les administrations locales et, de l'autre, des populations noires victimes de *redlining*³²⁰, devront attendre 1977 pour que le premier maire noir soit élu. Mais c'est à San Francisco que l'activité de la coalition de croissance émergente est la plus visible.

Dès 1946, une organisation baptisée Bay Area Council, rassemble les plus importantes entreprises de la région représentant à la fois la vieille et la nouvelle garde des élites locales³²¹. Elle organise alors la reprise en main de la politique de développement de la ville laissée en sommeil par les précédentes administrations municipales. Le Bay Area Council agit comme le principal vecteur de promotion du développement de la région en engendrant des *think tanks* spécialisés dans la planification urbaine, qui ont permis à la fois l'émergence d'un consensus vis-à-vis d'un agenda pro-croissance, et la création d'organisations semi-publiques de redéveloppement qui ont mis en œuvre cet agenda. Parmi ces *think tanks*, on peut citer le San Francisco Planning and Urban Research association³²² (SPUR) ou encore le comité Blyth-Zellerbach³²³. Entre la période de guerre et la fin des années 1960, ces organismes produisent une série de rapports généraux sur l'état de la région, mais aussi des ébauches de projets ciblant des quartiers précis. Comme l'explique J. Mollenkopf, ces rapports constituent

³¹⁸ SCOTT M. (1985), *Op. Cit.*

³¹⁹ Oakland est perçue comme une ville noire même si les africains-américains n'y ont jamais représenté une minorité majoritaire. Au maximum, ils ont représenté 46,4% de la population totale de la ville en 1980 ; DOUZET F. (2008), «The Geopolitical transformation of Oakland», in DOUZET F., KOUSSER T et MILLER K., *Op. Cit.*, pp. 153-174.

³²⁰ Une pratique par laquelle les banques et autres organismes financiers, y compris des administrations publiques, délimitent une zone à l'intérieur de laquelle ils se refusent à investir. Visant traditionnellement les quartiers afro-américains, cette pratique a été interdite dans les années 1960, mais l'expression a perduré pour qualifier les discriminations de ce type ayant toujours cours de façon informelle.

³²¹ Parmi les plus anciennes compagnies on retrouve les compagnies ferroviaires comme la Southern Pacific, de nombreuses banques – dont la première banque américaine –, les deux principaux quotidiens de la région ou encore la Standard Oil of California. Parmi les nouvelles, il y a Hewlett-Packard, Pacific Gas and Electric – la plus importante entreprise de gaz et d'électricité aux États-Unis – Lockheed Missiles and Space mais aussi les universités de Stanford et Berkeley.

³²² Aussi connu pendant la guerre sous le nom de San Francisco Planning and Housing Association (SFPHA).

³²³ Il est assez intéressant de noter que contrairement aux autres *think tanks* cités, le comité Blyth-Zellerbach, né en 1956 de l'alliance d'un cadre de la finance, C. Blyth, et d'un industriel, J. Zellerbach, est explicitement baptisé d'après les noms de ses fondateurs et ne masque pas son affiliation avec le milieu des affaires.

une stratégie cohérente : «*By the end of the 1950s, these efforts had generated a clear critique of the urban development impasse, an action agenda, and organizations capable of advocating that agenda*³²⁴».

Outre le fait, comme en Californie du Sud, d'attirer et de répartir un maximum de fonds fédéraux en lien avec le secteur de la défense et la construction d'autoroutes, la stratégie de développement de la coalition émergente porte sur deux points essentiels : les réaménagements et la valorisation des quartiers aux abords du centre d'affaires et la mise en place d'un réseau de transport régional. Les réaménagements s'effectuent sous l'égide de la San Francisco Redevelopment Agency (SFRA), une administration semi-publique créée en 1951, à la tête de laquelle va être placé en 1959 J. Herman, un responsable de l'agence fédérale en charge des prêts immobiliers – la Housing and Home Financing Agency (HHFA). Tour à tour, d'anciennes zones industrielles, mais surtout des quartiers d'habitations populaires – Western Addition, Golden Gateway, Yerba Buena ainsi qu'une portion de Chinatown – sont rasés et entièrement reconstruits³²⁵. Malgré les retards et modifications imputables aux mouvements d'opposition des habitants, au début des années 1980, le *downtown* de San Francisco est complètement transformé et devient le Manhattan de la côte Ouest, comme les plans du SPUR l'avaient décrit dans les années 1950.

La construction du Bay Area Rapid Transit (BART) représente l'autre réalisation majeure de la coalition de croissance. Jusqu'aux années 1950, l'Ouest et l'Est de la baie disposaient chacun de leur propre système de transport public. Le Muni était un réseau propre à la ville à San Francisco tandis que le Key System³²⁶ constituait déjà un embryon de transport régional desservant plusieurs villes du comté d'Alameda à l'Est, mais également San Francisco, le centre du réseau se situant à Oakland. En 1957, malgré leurs rivalités, l'Est et l'Ouest de la baie créent le futur opérateur du réseau, le San Francisco BART district, qui rassemble des représentants des 4 comtés traversés. Le BART entre finalement en fonction en 1972. Le tracé des cinq lignes de BART de forme radioconcentrique dans une agglomération pourtant organisée de façon circulaire autour de la baie est assez révélateur du lobbying et de la médiation réalisés par le Bay Area Council et ses *think tanks*. Certes, le tracé répond en partie à un impératif technique, celui de faire emprunter le même tunnel sous la baie à

³²⁴ MOLLENKOPF J. (1983), *Op. Cit.*, p. 155.

³²⁵ FAINSTEIN S. et Al. (1983), *Restructuring the city : the political economy and urban redevelopment* New York, Longman, ; HARTMAN C. (2002), *City for sale : the transformation of San Francisco*, Berkeley, University of California Press.

³²⁶ Le muni existe toujours. Le Key system, créé par F. "Borax King" Smith, un acteur de coalition de croissance d'Oakland du début du siècle, a été victime de la "*General Motors Conspiracy*" et de la démocratisation de l'automobile et a été démantelé à la fin des années 1950.

plusieurs lignes pour limiter les coûts de la construction. Mais il permet surtout de renforcer la centralité de San Francisco, en rendant ses pôles d'emplois plus accessibles, notamment depuis les villes du corridor 680 qui jusque là n'étaient que des banlieues d'Oakland. Enfin, à l'image du peu de relations qui s'établissent entre le Sud et le centre de l'agglomération, le BART ne dessert pas du tout cette partie de la région alors qu'elle en constitue aujourd'hui le principal pôle d'habitation et d'emploi avec la Silicon Valley.

5.2. Les coalitions face aux mobilisations locales

La Californie, et plus particulièrement la région de Los Angeles, est célèbre pour ses dispositifs de démocratie locale et pour la promptitude des habitants à les utiliser. Dans l'introduction de son ouvrage³²⁷, qu'il intitule *Collapse of the Growth Machine*, W. Fulton explique que les mobilisations locales, comme plusieurs autres phénomènes qui ont contribué à l'effondrement de la machine pro-croissance à Los Angeles, ne sont pas des facteurs exogènes. Ces phénomènes sont en grande partie constitutifs de la coalition qui s'est « effondrée sous son propre poids » pour reprendre l'expression de l'auteur. Mais tous les auteurs sont loin de partager l'idée que la coalition pro-croissance se serait effondrée. Dans la littérature s'intéressant aux *growth machines* californiennes, il existe un consensus relatif sur les acteurs qui les composent, les motifs qui les animent et le pouvoir qu'elles exercent sur l'agenda politique jusqu'à la deuxième moitié du XX^{ème} siècle. En revanche, les auteurs sont beaucoup plus partagés en ce qui concerne les fondements et les conséquences des mobilisations sur la structure du pouvoir des villes à partir des années 1970. D'une part, l'ensemble de ces mouvements offre un panorama hétérogène – allant des classiques *nimbies* à des mobilisations relevant de la protection de l'environnement ou de la défense de populations vulnérables –, au sein duquel il est difficile de déterminer une cohérence en dehors de l'opposition à la croissance urbaine. D'autre part, les avis divergent quant à la capacité de ces acteurs locaux à infléchir sur le long terme les stratégies mises en œuvre par la coalition pro-croissance.

³²⁷ FULTON W. (2002), *Op. Cit.*

5.2.1 Les multiples formes de l'opposition locale à la croissance

L'expression *slow-growth*, ou parfois *no-growth*, est le terme générique employé pour qualifier les différentes formes de contestations locales qui ont émergé à partir des années 1960 en Californie. Les quelques exemples qui suivent montrent à quel point il est difficile de déterminer qui sont les acteurs de l'opposition à l'agenda des coalitions pro-croissance qui avaient jusque là assuré un certain leadership sur les régions de San Francisco et Los Angeles³²⁸.

Protection de l'environnement et *nimbies*

Dans les années 1960, la ville de Los Angeles, déjà plusieurs fois millionnaire, ressemble de moins en moins au mythe urbain pastoral qui avait fait son succès et la fortune des membres de la coalition. Avec la pollution, l'urbanisation des espaces verts et agricoles, les embouteillages et les émeutes de Watts, la qualité de vie à Los Angeles commence à pâtir des externalités négatives de son développement rapide. Le premier signal fort d'un ressentiment vis-à-vis de l'urbanisation se cristallise d'abord au sein de l'association Federation of Hillside and Canyon Associates. Il s'agit d'une organisation qui fédère une cinquantaine d'associations de propriétaires le long de la très huppée côte de Malibu et sur les flancs des montagnes de Santa Monica. Après des mobilisations anti-croissance diverses, l'association s'oppose à un projet d'autoroute qui devait traverser les montagnes en utilisant la législation de protection de l'environnement. Elle obtient en 1978 la création du Santa Monica Mountain National Recreation Area, qui interdit toute nouvelle construction dans la région. Elle bénéficie dans son action du soutien du Sierra Club de San Francisco, où l'on voit d'ailleurs des mobilisations similaires se mettre en place.

Créée à Berkeley en 1961, la Save San Francisco Bay Association réunit d'abord des habitants du front d'eau qui s'opposent à la construction de remblais par la municipalité et à l'urbanisation des zones marécageuses. Le mouvement passe ensuite à l'échelle régionale, suite à la publication d'un rapport de la U.S Army Corps of Engineers, intitulé "*The 2020*

³²⁸ Par facilité, nous avons ici traduit ou repris tels quels les termes utilisés dans la littérature pour qualifier ces acteurs : écologistes, propriétaires, locataires, contribuables, populations défavorisées, minorités. Cependant, il faut noter que nous avons un regard critique vis-à-vis de ces notions, souvent préconstruites et qui sont rarement le fruit d'un travail d'analyse sociologique de ces mouvements. Un travail par ailleurs difficile à mettre en place étant donnée la multitude et la volatilité de ce type de mouvements.

Plan" prévoyant le remblayage de la majeure partie de la baie dans le but d'accueillir en 40 ans une population plus de deux fois supérieure à celle de l'époque. En 1965, Save the San Francisco Bay obtient la création d'une agence temporaire en charge de la planification régionale des rivages de la baie, la Bay Conservation and Development Commission. En 1969, la commission devient une agence permanente de l'Etat, et constitue encore aujourd'hui une des plus puissantes organisations de l'agglomération³²⁹.

Ces exemples constituent deux cas emblématiques des débuts des mobilisations anti-croissance à Los Angeles et San Francisco. Mais la grande majorité des mouvements anti-croissance, qualifiés de *nimbies*, ont rarement une prétention écologiste aussi forte. Ces phénomènes semblent tellement nombreux qu'aucun travail de recensement exhaustif n'a pu être entrepris. Aucun chercheur ne met pour autant en doute leur existence et leur influence dans la géopolitique locale et régionale. Le terme *nimby* – acronyme bien connu de l'expression "*not in my backyard*" – traduit généralement des mouvements d'opposition ponctuelle à un projet donné d'aménagement supposé compromettre l'intégrité d'un bien foncier, généralement le lieu d'habitation, et/ou la valeur d'usage d'un lieu de la vie quotidienne, comme par exemple une portion de route ou une école. La mobilisation s'organise à une échelle restreinte et sa durée est relativement courte. Les *nimbies* proposent rarement un projet alternatif argumenté à celui auquel ils s'opposent et se contentent de mettre en œuvre les moyens pour remporter le rapport de force avec les promoteurs des aménagements. Hormis en de rares occasions – comme la proposition U, la proposition M et la proposition 13, dont les cas sont abordés dans la section suivante – les *nimbies* ne conduisent pas de stratégie anti-croissance généralisée à la région, ni coordonnée sur un plus long terme.

Néanmoins, il semble que les *nimbies* exercent un pouvoir fort sur la quasi-totalité du territoire des deux régions étudiées, et que ce pouvoir s'impose dans la durée. Il faut d'abord noter le pouvoir important conféré aux habitants par les dispositifs de démocratie locale hérités de la *progressive era* – du moins à ceux qui en maîtrisent les finesses³³⁰. Ensuite, il semble évident qu'un taux important d'accession à la propriété, comme en Californie, favorise ces réactions mues par une forme d'égoïsme local plus fort que les affinités politiques. Dans le comté d'Orange par exemple, bastion traditionnellement conservateur et pro-croissance, la flambée immobilière des années 1980 a provoqué une scission au sein du parti républicain

³²⁹ SCOTT M. (1985), *Op. Cit.*

³³⁰ Ces dispositifs de démocratie locale étaient destinés à empêcher l'émergence de machines politiques mafieuses du type de celles observées dans les métropoles du Nord-est du pays, mais ils proposent une grande latitude d'action politique à ceux qui en maîtrisent le fonctionnement.

entre les compagnies de promotion immobilière qui encourageaient le développement et les habitants du comté, soucieux de protéger la valeur d'usage de leurs acquisitions immobilières³³¹. Enfin, sur le plus long terme, il se constitue au niveau des districts municipaux une classe politique locale qui défend le discours anti-croissance, ou du moins l'anticipe et intègre le fait que toute mesure pro-croissance constitue un risque politique.

Au regard de la description des phénomènes *nimbies*, l'exemple de la *Federation of Hillside and Canyon Associates* illustre parfaitement la difficulté à distinguer les mouvements *nimbies* des revendications environnementalistes. La fédération est constituée de riches propriétaires soucieux de préserver le paysage et la qualité de vie qu'offrent les montagnes de Santa Monica. Certains auteurs comme M. Davis considèrent que les actions anti-croissance de la fédération sont exemplaires des *nimbies* observables à Los Angeles et de l'instrumentalisation du discours écologiste à des fins personnelles³³². D'autres auteurs critiquent les paradoxes environnementaux et le coût pour les finances publiques, de cette situation de mitage urbain au sein d'un espace en proie à des incendies et à des glissements de terrains fréquents³³³. Il est incontestable que la protection des biens individuels a joué un rôle moteur dans la mobilisation des collines. Néanmoins, on ne peut nier l'importance de l'action menée par la fédération en matière de protection de l'environnement puisqu'elle a permis d'arrêter l'urbanisation des montagnes. De la même façon, il semble difficile d'attaquer l'intégrité des arguments du Sierra Club, allié de la fédération, considéré comme une des premières ONG écologistes de l'histoire. Cette organisation a en effet mené de nombreuses actions en faveur de la préservation d'espaces naturels en Californie, mais également au niveau national, apparemment détachées de toute logique de valorisation foncière.

En somme, bien que le registre d'actions mises en œuvre par la Hillside Federation s'apparente à celui des *nimbies*, il demeure difficile de la réduire à cette catégorie. Le parc des Santa Monica Mountains existe et constitue un succès en matière de protection de l'environnement, quelles que soient les motivations qui en sont à l'origine et après son succès de 1978 et la création du parc des Santa Monica Mountains, la fédération a tenté de mener une stratégie de lutte contre l'urbanisation à l'échelle régionale. Mais ces initiatives ont échoué en partie à cause de sa propre structure de fonctionnement. Les associations de propriétaires membres de la fédération constituent un réseau très organisé lorsqu'il est question de s'opposer à l'urbanisation des collines, mais sont incapables de proposer un modèle alternatif

³³¹ DAVIS M. (1990), *Op. Cit.*

³³² DAVIS M. (1990), *Ibid.*

³³³ WOLCH J., PINCETL S. et PULIDO L., «Urban Nature and the Nature of Urbanism», in DEAR M. (dir.) (2002), *Op. Cit.*, pp. 367-402.

de développement régional ou de porter un discours en dehors de leurs circonscriptions. Cela ne semble pas être le cas de tous les mouvements écologistes d'ancrage local³³⁴. La Save the Bay par exemple a su s'émanciper de son cadre territorial initial et élargir son aire d'action pour participer à la création de la première et plus importante agence régionale de la SFBA. Pour expliquer ces différences, il faut évidemment prendre en considération le contexte particulier de Berkeley, qui est à cette époque l'épicentre d'une culture alternative et militante.

Les résistances aux opérations de re-développement

En plus des mouvements écologistes et des *nimbies*, les mobilisations d'opposition aux opérations de re-développement constituent une autre facette des mouvements *slow-growth* qui ont mis en difficulté les coalitions pro-croissance au cours des décennies 1970 et 1980. Ces opérations de re-développement ciblent des zones déjà urbanisées mais susceptibles de dégager une plus value, soit en y densifiant le bâti existant pour en intensifier l'utilisation, soit en déplaçant certaines catégories de population qui dévaluent le foncier par leur présence.

Dans la région de Los Angeles, le premier déboire de la coalition de croissance concernant un de ces projets est dû à l'activisme des habitants de Ocean Park, à Santa Monica. Dans les années 1970, Santa Monica est une municipalité côtière à l'Ouest du centre de Los Angeles, indépendante politiquement mais géographiquement encerclée par la ville de Los Angeles (cf. Carte 5.1). Elle regroupe une communauté d'intellectuels progressistes, d'artistes et de hippies. En 1972, le conseil municipal approuve la construction d'un complexe d'hôtels de luxe le long du front de mer. Les habitants se mobilisent sous la direction d'un jeune diplômé en planification urbaine, ils apprennent rapidement à maîtriser les procédures d'urbanisme, particulièrement contraignantes en bord de mer, et finissent par faire échouer le projet. Au cours des deux décennies suivantes, les promoteurs reviendront plusieurs fois à la charge. Au fur et à mesure des conflits et des négociations, les activistes de Santa Monica ont mis en place des règles d'urbanisme strictes et un système de ponction sur les projets immobiliers, permettant de mener plusieurs politiques sociales – logements bons marchés, régulation des loyers, services à destination des sans-abris, etc. Le redéveloppement des quartiers proches du *downtown* de Los Angeles offre également deux autres exemples de résistance locale à la coalition pro-croissance, où la dimension sociale de la lutte est renforcée

³³⁴ WALKER R. (2007), *Op. Cit.*

par une question raciale³³⁵. Face à l'opposition des habitants réunis au sein de la Little Tokyo People's Rights Organization (LTPRO), le projet de redéveloppement du quartier japonais historique de la ville, commencé dans les années 1960, a d'abord été retardé. Pour diviser l'opposition, la CRA/LA a ensuite dû accorder quelques concessions aux opposants les moins radicaux, notamment sur le nombre de logements reconstruits et sur la fonction culturelle de nouveaux bâtiments. Le projet de redéveloppement n'a pu être terminé qu'à la fin des années 1980, en même temps que le début du chantier voisin de Chinatown. Capitalisant sur le demi-succès de la LTPRO, les habitants de Chinatown ont également obtenu des concessions de la part des promoteurs, rendus méfiants par la résistance offerte par Little Tokyo³³⁶.

La SFRA, agence en charge des opérations de redéveloppement du *downtown* de San Francisco, a elle aussi dû faire face à ce type de mouvement, dont Yerba Buena reste un cas exemplaire³³⁷. Dans les années 1960, le quartier de Yerba Buena, coïncé entre le quartier d'affaires et les docks, décline. Les activités industrielles et commerciales qui s'étaient développées autour du terminal de train de la Southern Pacific périclitent. Les hangars sont laissés à l'abandon et les anciens hôtels de luxe se transforment en marchands de sommeil pour les nouveaux immigrants et pour les anciens habitants du quartier, âgés et captifs. La SFRA propose un projet de transformation radicale de reconversion du quartier en pôle national du tourisme d'affaires, le Yerba Buena Center. En 1964, le premier plan prévoit la construction d'un centre de convention, d'un complexe sportif événementiel, d'hôtels, d'un parking à plusieurs niveaux et de tours de bureaux. Dès 1966, le projet est approuvé par le conseil municipal et la SFRA obtient un financement fédéral, puis l'agence procède aux premières expulsions. En 1969, alors que la SFRA contrôle près de la moitié du quartier, les habitants restants se regroupent au sein de la Tenants and Owners in Opposition of Redevelopment (TOOR), qui ne constitue d'abord pas un réel danger pour le projet. Malgré tout, l'ensemble des opérations du Yerba Buena Center ne se termine qu'au début des années 1990, et le projet sera modifié plusieurs fois, au fil des alliances et des oppositions diverses.

Dans le cas de Yerba Buena, il est particulièrement intéressant de noter comment l'intervention de différents groupes d'acteurs, soutenant ou s'opposant au redéveloppement du

³³⁵ KEIL R. (1998), *Op. Cit.*

³³⁶ En revanche, ces mouvements d'opposition n'empêcheront pas la construction du nouveau *downtown* dans les années 1980, une opération de rénovation d'envergure dans le quartier de Bunker Hill réalisée aux détriments des populations locales ; SOJA E. (1996), *Thirdspace. Journeys to Los Angeles and other Real-and-Imagined Places*, Cambridge, Blackwell.

³³⁷ DELEON R. (1992), *Left-Coast City : Progressive Politics in San Francisco, 1975-1991*, Lawrence, University Press of Kansas ; HARTMAN C. (1974), *Yerba Buena : Land Grab and community Resistance in San Francisco*, San Francisco, Glide ; HARTMAN C. (2002), *City for Sale : The transformation of San Francisco*, Berkeley, University of California Press.

quartier, a peu à peu modifié le projet initial. Déjà, à partir de 1965, le premier plan a été étendu de façon à attirer un plus large consensus au sein du conseil municipal et à élargir le soutien de la coalition au delà des acteurs en lien avec l'industrie du tourisme et la construction. La SFRA y ajoute tour à tour un opéra, un centre culturel italien, un centre commercial et un parking à étage. Mais c'est au niveau du mouvement d'opposition au projet que les alliances sont les plus surprenantes. En effet, le TOOR est un groupe hétérogène rassemblant des activistes issus de groupes ethniques variés, d'anciens syndicalistes et des personnes âgées. Il détient peu de ressources financières, manque de relations influentes et a une faible connaissance des procédures d'urbanisme. Cependant, par la suite, les activistes locaux reçoivent le soutien de deux autres groupes d'activistes extérieurs au quartier.

D'abord certains écologistes critiquent une détérioration du cadre de vie et du paysage de la baie provoquée par la construction de nouveaux gratte-ciels. Ensuite, un groupe de défense des contribuables s'attaque au montage financier du projet, qui implique d'importants investissements de la mairie, en arguant que les emprunts publics nécessaires aux investissements vont générer une augmentation de la fiscalité locale pour des habitants qui ne bénéficieront pas directement des retombées du projet. Une dizaine d'années après les premières embauches, le projet de réhabilitation d'un quartier en déclin – emblématique du fonctionnement de la coalition de croissance puisque approuvé par la mairie, soutenu par les milieux d'affaires et financé par une agence fédérale, l'État de Californie et la ville de San Francisco – se trouve donc mis en difficulté par une autre coalition d'acteurs assez surprenante. Le TOOR, qui porte des revendications sociales en lien avec le droit au logement, organise des manifestations et autres actions de terrain. Les écologistes, dont la critique porte prioritairement sur des critères esthétiques et paysagers, combattent le projet en utilisant les codes d'urbanisme. Enfin, les associations de contribuables s'attaquent au montage financier de l'opération Yerba Buena Center. À la fin des années 1970, les promoteurs se résignent à ajouter au projet la construction de 1500 logements à loyer modéré. Puis, la mairie réduit sa participation au projet pour contenter les associations de contribuables. Enfin, la SFRA réduit la taille du parking et intègre la construction d'un jardin public pour échapper aux attaques des groupes écologistes.

5.2.2 L'émergence de *slow-growth coalitions* ?

Les exemples de la Hillside Federation ou du redéveloppement de Yerba Buena illustrent bien la difficulté de répondre à la première question que nous nous étions posée sur la nature de l'opposition à la *growth machine*. La résistance à l'agenda des coalitions pro-croissance à San Francisco et Los Angeles n'est pas le fruit d'un groupe d'acteurs unis portant un discours cohérent mais d'une pluralité de logiques qui convergent contre la croissance³³⁸. Dans ces conditions, il est d'autant plus légitime de se demander si les mobilisations locales constituent une véritable opposition aux coalitions pro-croissance, dans quelle mesure elles réussissent à bloquer l'agenda politique des coalitions, ou même, dans quelle mesure elles parviennent à produire un agenda politique alternatif.

La proposition M et la proposition U

Si l'on met à part certains mouvements écologistes, les mobilisations locales de type *slow-growth* ne s'expriment et ne s'organisent en général qu'en réaction à un projet donné d'aménagement. La proposition M, à San Francisco, et la proposition U, à Los Angeles constituent deux exceptions notables à cette dynamique. Pour la première fois, au même moment dans les deux villes, les différents mouvements anti-croissance ont amorcé une démarche commune dépassant leurs intérêts locaux.

Ces deux démarches collectives ont abouti exactement la même année, en 1986. Une fois adoptées, ces deux propositions ont imposé un nouveau cadre réglementaire urbanistique et donc un instrument qui a grandement facilité le travail des mouvements *slow-growth* par la suite. Elles s'attaquent toutes les deux plus particulièrement à une des matérialisations de la coalition de croissance : l'urbanisme d'affaires. Pour les détracteurs de la *growth machine*, les tours de bureaux sont en effet une expression concrète des éléments négatifs de la *growth*

³³⁸ Les travaux sur les mouvements *slow-growth* limitent souvent leur sociologie à des populations blanches aisées ou de classes moyennes. Cette description correspond aux mouvements que l'on peut observer dans les petites municipalités de *suburbs*. Mais leur composition est beaucoup plus complexe lorsqu'on s'intéresse à ceux qui se mettent en place dans les villes centres. Une analyse approfondie de plusieurs variables de la sociologie des mouvements *slow-growth* à San Francisco montre que cette dernière varie dans le temps et qu'il est très difficile de l'expliquer en dehors d'un certain contexte. Le statut de propriétaire ou de locataire constitue la seule variable qui transcende toutes les autres dans le temps (raciale, orientation sexuelle ou appartenance politique) ; DELEON R. et POWEL S. (1988), «Growth control and electoral politics : The triumph of urban populism in San Francisco», in *Western Political Quarterly*, Vol. 42, n°2, pp. 307-331.

coalition. D'une part, ces tours de bureaux, occupées par les conseils d'administration des grandes firmes, symbolisent les sièges du pouvoir confisqué à la population. D'autre part, le caractère monumental des constructions constitue l'antithèse des représentations du modèle urbain familial et peu dense sur lequel s'est bâtie la Californie. La proposition U, diminue donc de moitié la densité des zonages commerciaux sur l'ensemble du territoire de Los Angeles à l'exception de trois zones : Hollywood, *downtown* et le long du boulevard Wilshire, c'est-à-dire des lieux déjà densément bâtis. La proposition M est encore plus stricte puisqu'elle fixe une limite annuelle au nombre de mètres carrés de bureaux construits sur l'ensemble de la ville/comté de San Francisco et qu'elle exige en plus le financement de formations professionnelles pour les habitants, ainsi que la conformité des projets avec de nombreux principes (prise en compte des destructions d'emplois industriels et du trafic routier généré, le respect de la vie de quartier ou le maintien de logements à loyer modéré).

L'adoption des deux propositions marque évidemment une étape dans le rapport de force entre les *growth machines* et les mobilisations locales. À Los Angeles, elle marque le début de la fin de l'ère Bradley³³⁹. Comme nous l'avons expliqué, le parti démocrate joue un rôle important au sein des *growth machines* d'après-guerre à Los Angeles et San Francisco. Il permet d'entretenir des relations privilégiées avec des secteurs d'intervention publique pourvoyeurs de croissance (défense, logement, transports) mais il permet également à la coalition en place de canaliser l'électorat local. Des années 1970 au début des années 1980, pendant l'ère Bradley, la coalition repose sur une alliance entre les milieux d'affaires de *downtown*, la minorité noire concentrée au Sud et la communauté juive de l'Ouest de la ville. Les populations blanches et conservatrices de la vallée de San Fernando qui constituent l'essentiel de l'électorat républicain sont généralement opposées à cette alliance de libéraux. Or, la mobilisation qui a abouti au vote de la proposition U dans les années 1980, a su rassembler les activistes du *westside* et les blancs plus conservateurs de la vallée de San Fernando. Ce sont en effet des groupes originaires du *westside* comme Not Yet New York ou Friends of Westwood qui ont organisé la procédure de référendum sous la houlette de Zev Yaroslavsky, conseiller municipal du district de Westwood. Dans son travail de thèse³⁴⁰, M. Purcell explique la vigueur des mouvements *slow-growth* des années 1970 et 1980 par la

³³⁹ Tom Bradley, membre du parti démocrate, fut maire de Los Angeles pour un record de cinq mandats consécutifs, de 1973 à 1993. Il fut un des premiers hommes politiques noirs à devenir maire d'une grande métropole états-unienne. Durant son mandat, T. Bradley a été un des porte-parole les plus actifs de la coalition de croissance tout en incarnant l'ouverture aux minorités de la politique à Los Angeles ; SONENSHEIN R. (1993), *Politics in Black and White: Race and Power in Los Angeles*, Princeton, Princeton University Press.

³⁴⁰ PURCELL M. (1998), *Power in Los Angeles : Homeowners Associations, Urban Politics, and the Production of Urban Space*, PhD. Thesis in Geography, University of California in Los Angeles (UCLA).

délocalisation de l'urbanisme d'affaires, jusque là concentré dans le *downtown*, d'abord vers le *westside* (Wilshire Boulevard et Westwood), puis vers le sud de la vallée de San Fernando (Ventura boulevard), puis à l'extérieur des limites de Los Angeles. L'urbanisme d'affaires affecte doublement ces quartiers, habités par des familles de classes moyennes supérieures, en perturbant leur fonction résidentielle (prix du foncier, affluence pendulaire de non-résidents, pollution) et en induisant de la densité (transformation du paysage, problèmes de circulation et de parking). La pression foncière dans le *westside* a finalement encouragé ces alliés traditionnels de la coalition à changer de camp. Dans le cas de la proposition U, la mobilisation *slow growth* contre les tours de bureaux ne s'est donc pas seulement attaquée à l'agenda politique de la coalition en place mais a directement contribué à désagréger sa base électorale.

À San Francisco, la mobilisation à l'origine de la proposition M est également révélatrice de l'évolution des alliances politiques face à l'enjeu de la croissance urbaine³⁴¹. Le succès du vote de la proposition M en 1986 est l'aboutissement d'une série de tentatives, visant à faire passer des initiatives similaires, en 1971, 1979 et 1983. La première initiative, lancée en 1971, se définissait comme une mesure de protection de la qualité du paysage de San Francisco. Elle était seulement soutenue par des associations de propriétaires, proches de *downtown*, et sensibles à une certaine conception de l'environnement. Au fur et à mesure des échecs, le texte de la proposition ainsi que la campagne orchestrée ont été repensés pour recueillir une part de suffrages plus importante. Les propositions suivantes ont intégré des références à la destruction d'emplois industriels induite par la requalification de ces quartiers, recueillant ainsi les votes populaires et le soutien des syndicats traditionnellement alliés à la *growth machine*. Puis elles ont mis l'accent sur la dimension raciale des déplacements entraînés par le redéveloppement du *downtown*, attirant une part des votes de minorités. Le mouvement *slow-growth*, soutenu à l'origine par une minorité de propriétaires de classes moyennes de la ville, a ainsi fini par réussir à faire adopter la proposition M en réunissant une coalition de classes moyennes, de syndicalistes et de militants noirs, contre l'avis du maire, du conseil municipal et des milieux d'affaires. Il est évident que le réseau d'acteurs mobilisés dans le cadre de la proposition M repose en partie sur les relations créées pendant l'opposition au projet du Yerba Buena Center.

³⁴¹ DELEON R. et POWEL S. (1988), *Op. Cit.*

Anti-régime ou coalition *slow-growth* ?

Dans l'ouvrage qu'il consacre en partie aux mobilisations anti-croissance à San Francisco³⁴², R. DeLeon évoque la mise en place de ce qu'il appelle un anti-régime urbain ou une *slow-growth coalition*, en référence aux concepts issus de l'économie politique. Il explique l'originalité de l'échiquier politique de la ville dû à la réunion des trois gauches – écologiste, populiste et progressiste – en une seule, symbole du renouveau de la «*left-coast city*». R. DeLeon aborde ici une question centrale de la réflexion sur les mouvements locaux d'opposition, celle de l'émergence d'un contre pouvoir, voire, d'un nouvel agenda politique. Sur ce point, les auteurs restent très partagés entre les orthodoxes des *growth machines* qui considèrent ces mobilisations comme un incident mineur face à la puissance de la coalition et ceux qui accordent une importance grandissante aux mobilisations locales, et qui tentent même de caractériser ses formes sociologiques, les systèmes de valeurs qui les structurent et les agendas qu'elles mettent en œuvre.

Plusieurs années après la publication de l'ouvrage de J. Logan et H. Molotch, et après autant de critiques adressées à la théorie des coalitions de croissance basées sur l'observation des mobilisations locales anti-croissance, H. Molotch relativise l'importance de ces dernières³⁴³. Pour lui, ces mouvements participent d'un ensemble de contingences territoriales, au même titre que les spécificités environnementales ou même topologiques, qui donnent lieu à des adaptations de la part de la machine de croissance. Lorsque la coalition rencontre ce genre de manifestations, un processus de négociation se met en place et débouche sur un développement sous condition, comme la construction d'infrastructures publiques, la participation aux finances locales ou encore l'intégration de normes environnementales ou de qualité. L'opposition locale augmente certes les coûts, mais les situations d'arrêt complet des projets de développement restent relativement rares. À ce titre, l'exemple de Yerba Buena lui donne plutôt raison. S. Elkin va dans le même sens en prenant en compte ces mouvements lorsqu'il élabore sa théorie des régimes urbains. Pour lui, la coalition entre élus locaux et intérêts privés locaux fait partie d'un ordre naturel des choses – «*The natural orders of things*

³⁴² DELEON R. (1992), *Op. Cit.*

³⁴³ LOGAN J. et MOLOTCH H. (1987), *Op. Cit.* ; MOLOTCH (1993), *Op. Cit.*

*in city politics*³⁴⁴». Il est possible pour des mouvements de vouloir déployer de l'énergie en essayant de s'opposer aux actions de la coalition pendant un certain temps. Les oppositions locales ne représentent qu'un contretemps sur l'agenda et non une remise en cause radicale. La situation revient à la normale une fois que les ressources du mouvement s'épuisent. Les exemples que nous venons d'aborder semblent corroborer cette vision.

Cependant, malgré leur caractère ponctuel, les mouvements *slow-growth* ont des conséquences concrètes sur le moyen terme. D'abord, des aboutissements comme les propositions M et U contribuent à changer à l'intérieur d'un territoire donné les règles qui régissent l'ordre naturel des choses dont parle S. Elkin en diminuant l'énergie nécessaire à la mobilisation des mouvements anti-croissance à venir. Mais surtout, ces mouvements contribuent à la construction de nouveaux systèmes de valeurs et de représentations qui ont une certaine inertie et peuvent petit à petit s'imposer comme la nouvelle norme. C'est en partie ce qui ressort de l'idée d'anti-régime avancée par R. DeLeon qui critique la vision défendue par C. Stone, selon laquelle le pouvoir urbain serait forcément le fruit d'un groupe d'acteurs unis agissant en connaissance de cause. Pour lui, un régime urbain peut également naître de la corrélation des valeurs constitutives de la culture politique locale avec des mécanismes institutionnels. La croissance urbaine est considérée et combattue selon ses différentes formes par des acteurs divers au nom de valeurs qui leur sont propres. S'il s'agit d'étalement urbain, l'urbanisation est critiquée au nom de la sauvegarde de l'*open space* et d'un cadre de vie pastoral par des activistes écologistes ou par des mouvements *nimby*, c'est-à-dire parfois ceux-là même qui ont contribué à l'étalement urbain. S'il s'agit d'urbaniser en densifiant l'existant, les projets doivent faire face à l'opposition d'associations de quartiers et d'autres groupes d'intérêts au nom du droit à la ville, de considérations esthétiques patrimoniales ou de la protection des emplois industriels. Les théories de l'*urban political economy* expliquent que malgré les différences entre les membres de la coalition, tous bénéficient de la croissance, ce qui explique l'émergence d'un consensus et la maîtrise d'un agenda politique stable dans le temps. De la même façon, les mobilisations locales montrent que les intérêts divergents de différents groupes d'acteurs peuvent converger autour d'un consensus anti-croissance.

Enfin, les dynamiques internes aux *growth machines* semblent également expliquer leur perte de leadership. Il s'agit par exemple de ce que M. Purcell appelle la «*geographical bifurcation of the local elite*», c'est-à-dire l'affaiblissement des liens entre les membres de la coalition lié à la délocalisation de certaines activités dans l'agglomération. Au fur et à mesure

³⁴⁴ ELKIN S. (1987), *Op. Cit.*, p. 101.

que les sites se délocalisent dans le Westside et la San Fernando Valley, de nouvelles élites émergent dans ces espaces et leurs intérêts sont plus liés à la valorisation foncière de ces nouvelles zones d'activité qu'à celle du *downtown*. Cela touche évidemment essentiellement Los Angeles, étant donnée la taille de la municipalité. San Francisco a connu ce phénomène beaucoup plus tôt dans son histoire avec la constitution de coalitions concurrentes à Oakland et San José. À San Francisco, R. Deleon observe le soutien ponctuel que certains membres de la coalition pro-croissance apportent aux mouvements *slow-growth*. En effet, des développeurs qui viennent d'achever la construction de tours de bureaux dans un quartier d'affaires trouvent un intérêt à appuyer des actions qui ralentissent momentanément la construction de nouveaux bâtiments de façon à éviter toute concurrence immobilière sur le cours terme, ce qui maximise la valeur d'échange de leur bien.

En conclusion, il semble que ces mouvements ont indéniablement participé à l'affaiblissement des coalitions de croissance des deux principales métropoles californiennes. Cependant, ces mouvements ont échoué à construire un mode de régulation alternatif. En effet, ces mouvements n'ont pas produit une capacité à gouverner la ville, telle qu'elle est décrite dans la théorie des régimes urbains, c'est-à-dire une aptitude à déterminer une direction politique et à mettre en place une action conjointe qui s'inscrive dans la direction fixée de façon durable. Bien sûr, l'impératif de croissance décrit par P. Peterson existe toujours et représente autant d'opportunités foncières et fiscales pour les acteurs locaux. Cependant, on peut difficilement parler aujourd'hui d'une *growth machine* dominant les régions de la SFBA ou de la Californie du Sud. On dira plutôt qu'il existe une multitude de coalitions qui doivent mettre en œuvre des moyens plus ou moins importants en fonction de l'ancrage des mouvements *slow-growth* au sein des territoires visés par le développement. Comme l'illustre la section suivante du chapitre, pour comprendre ces dynamiques aujourd'hui, il est nécessaire de prendre en compte l'économie politique à l'échelle régionale.

5.3 Un système de régulation régionale inspiré par le *public choice* et le *home rule*

Les réseaux de relations et d'intérêts, comme ceux qui structurent les coalitions de croissance, transcendent en partie les limites des différents territoires. Cependant, la description de l'évolution des *growth machines* de San Francisco et Los Angeles a montré leur contingence à certaines mailles territoriales. Une partie de leurs ressources et de leurs cohésions reposent sur une organisation administrative publique capable entre autre de

mobiliser des fonds importants, de fournir des services publics ou encore de canaliser un électorat. La dernière section de ce chapitre s'intéresse donc à la dimension horizontale du pouvoir urbain dans les deux agglomérations étudiées et plus particulièrement à la fragmentation de la région, observée ici comme un facteur supplémentaire de résistance au leadership régional de la coalition de croissance.

L'expression *home rule*, généralement utilisée pour décrire le principe fondateur des administrations locales en Californie et son ancrage dans la culture locale, résume la conception du pouvoir local à l'idée d'être maître chez soi. Les leaders de la *progressive era*, au début du 20^{ème} siècle, avaient pour objectif de moderniser et de professionnaliser l'appareil gouvernemental, mais aussi d'améliorer sa capacité à construire les infrastructures nécessaires au développement de l'État. Ils voulaient également éviter de voir transformer les administrations locales en machines politiques partisanses comme dans les grandes villes de la côte Est³⁴⁵. Le *home rule* a considérablement profité des règles mises en place pendant la *progressive era*, qui ont à la fois augmenté le contrôle des habitants sur les gouvernements locaux et les pouvoirs des gouvernements locaux vis-à-vis de l'État. Ces règles comprennent la mise en place d'élections non-partisanes, d'un service civil, la multiplication des assemblées locales dans lesquelles siègent les habitants. Elles permettent également aux gouvernements locaux de décider du prélèvement de nouvelles taxes et de l'émission de bons pour financer leurs investissements. Elles ont créé deux dispositifs à l'avant-garde de la démocratie locale : le *recall* – le fait de démettre de ses fonctions un élu avant la fin de son mandat après une pétition et un référendum³⁴⁶ – et le *ballot measure* – mise en référendum d'un texte de loi suite à une pétition³⁴⁷. Le *Home Rule* comprend enfin deux procédures concernant la création d'une entité municipale, que l'on nomme *incorporation* et *secession*, que nous allons aborder plus en détails. De façon assez ironique, les réformateurs régionalistes, qui visent eux aussi à améliorer l'efficacité de l'appareil gouvernemental, se heurtent au *home rule* renforcé par les règles édictées pendant la *progressive era*³⁴⁸.

³⁴⁵ Pour une description plus détaillée du fonctionnement des machines politiques du début du 20^{ème} siècle, voir chapitre 2.

³⁴⁶ En 2003, pour la première fois dans l'histoire de l'État, le gouverneur de l'État, Gray Davis, a été destitué suite à une procédure de *recall*. C'est A. Schwarzenegger qui lui a succédé lors des élections anticipées qui ont suivies.

³⁴⁷ Les propositions dont il est fait mention (proposition M, proposition U, proposition 13) sont donc des textes de loi adoptés dans le cadre d'un *ballot* à l'échelle d'une municipalité, d'un comté ou de l'État, suite à une pétition et un référendum.

³⁴⁸ BARBOUR E. (2002), *Metropolitan Growth Planning in California*, San Francisco, Public Policy Institute of California.

5.3.1 L'*incorporation*³⁴⁹ municipale dans les deux agglomérations

En Californie, le découpage municipal du territoire n'existe pas *a priori*. C'est le maillage par comtés qui prévaut, jusqu'à ce qu'une zone habitée soit transformée en municipalité, avec des limites administratives et une charte – sorte de constitution à l'échelle municipale – à la suite d'un processus démocratique organisé par les habitants sous le contrôle d'agences de l'Etat, les *Local Agencies Formation Commissions* (LAFCOs). Ce processus se nomme incorporation, les zones non incorporées demeurant sous la tutelle de l'administration du comté. Les motivations qui poussent les habitants de zones non incorporées à déclencher une procédure d'incorporation sont multiples. Les services publics proposés par les gouvernements locaux ainsi que les questions de contrôle démocratique sont des raisons généralement mises en avant par les partisans des incorporations. En effet, la qualité des services publics offerts par les administrations d'un comté est souvent médiocre, tandis que l'idée selon laquelle les habitants exercent un contrôle plus fort sur leurs représentants si ces derniers sont élus sur une base locale est très ancrée.

Un grand nombre d'auteurs mettent par ailleurs en avant les logiques sous-jacentes aux raisons précédemment citées. Sachant qu'une partie importante des services publics fournis par les gouvernements locaux dépend des recettes fiscales de ces derniers, la volonté de s'incorporer pour disposer de sa propre fiscalité et de ces propres services correspond à une forme de désolidarisation vis-à-vis du reste de l'espace urbanisé. Dans la mesure où une large part de ces incorporations concerne des espaces périphériques des municipalités existantes, l'incorporation traduit à la fois la rapidité de l'expansion urbaine et une forme exacerbée de repli des habitants de banlieues vis-à-vis des populations de la ville centre. De plus, le statut de gouvernement local et la charte municipale garantissent le contrôle légal de l'usage du sol. Cette compétence peut aussi être utilisée dans une optique de désolidarisation, en utilisant les règles d'occupation des sols pour empêcher l'installation d'activités ou de catégories de populations indésirables à l'intérieur du territoire incorporé. Le processus de territorialisation permis par l'incorporation est donc ici instrumentalisé dans l'optique de contrer des mécanismes de transfert sociaux et de contrôler l'environnement proche.

Il existe enfin des processus d'incorporation purement mercantiles, relativement marginaux au regard de leur nombre ou du territoire couvert, mais qui méritent d'être cités pour leur singularité. Il s'agit de villes de faible taille qui concentrent des activités

³⁴⁹ Il s'agit ici du terme en anglais. À la différence du terme *secession*, nous utiliserons désormais indifféremment le terme en anglais ou sa traduction littérale en français.

industrielles ou commerciales et sont très faiblement peuplées³⁵⁰. Leur incorporation est organisée sous la houlette des entrepreneurs qui se servent des pouvoirs conférés par la charte municipale pour créer des zones de libre entreprise à l'intérieur des agglomérations. Leurs chartes proposent ainsi des taux de taxation faible voir inexistant et maintiennent *a minima* les droits du travail et autres réglementations environnementales ou en lien avec la morale, la ville d'Industry disposant même d'une zone internationale de commerce, c'est-à-dire légalement en dehors des frontières nationales.

Quelles que soient les logiques qui participent aux incorporations, elles représentent une des manifestations les plus visibles des processus de territorialisation qui structurent sur le long terme le maillage politico-administratif des agglomérations. La fragmentation de la Californie du Sud et de la SFBA peut être interprétée à la loupe de l'évolution des incorporations dans les différents territoires des deux agglomérations (Cf. figures 5.1 et 5.2). Nous allons également étudier la situation actuelle en comparant le degré de fragmentation municipale de chaque comté des deux régions étudiées (Cf. tableaux 5.1 et 5.2).

Du point de vue de l'évolution générale du nombre d'incorporations, on note une première différence entre la SFBA et le grand Los Angeles. La majorité des municipalités de la SFBA existaient déjà avant 1920, alors que plus de la moitié des villes de Californie du Sud se sont incorporées après la seconde guerre mondiale. Les deux régions ont en revanche toutes deux connu une chute du nombre d'incorporations pendant la période de récession des années 1930 et pendant la Seconde Guerre mondiale, ainsi qu'un net rebond à l'après-guerre. Si l'on s'intéresse à la répartition du nombre d'incorporations entre les différents comtés des deux agglomérations, l'importance du comté de Los Angeles est la tendance la plus frappante. Le comté concentre la majeure partie des incorporations de l'agglomération et c'est seulement après les années 1960 que la somme des incorporations des 4 autres comtés va représenter la majorité des incorporations et contrebalancer le poids du comté de Los Angeles. Dans la SFBA en revanche, la répartition des incorporations est beaucoup plus hétérogène. Le comté de San Francisco, centre historique et symbolique de l'agglomération, est fusionné avec la municipalité éponyme et n'apparaît pas sur le graphique. Les comtés d'Alameda et de Santa Clara, où se trouvent pourtant les centres secondaires d'Oakland et San José, se démarquent peu des autres comtés de la région urbaine.

³⁵⁰ Les exemples les plus connus sont Industry, Commerce, Vernon dans le comté de Los Angeles et Emeryville ou South San Francisco dans la SFBA. Le lecteur remarquera l'ironie, voire le cynisme, du choix de certains noms.

Figure 5.1 : Évolution du nombre d'incorporations dans l'agglomération de la baie de San Francisco de 1850 à 2008³⁵¹

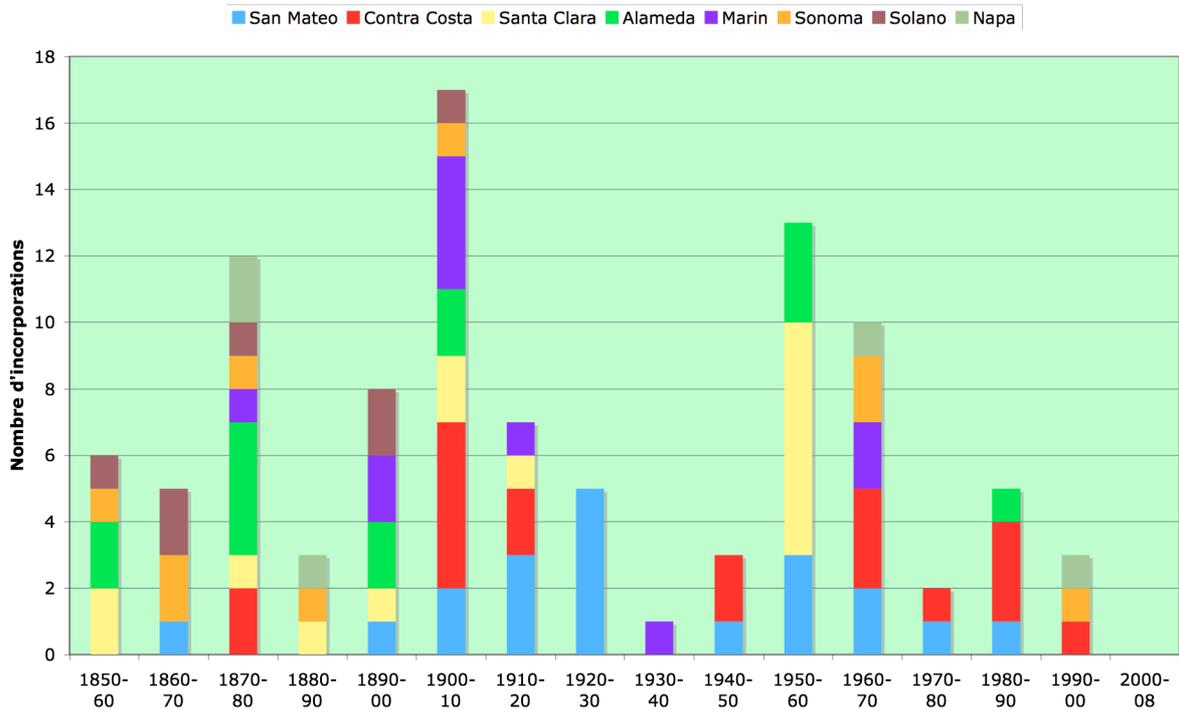
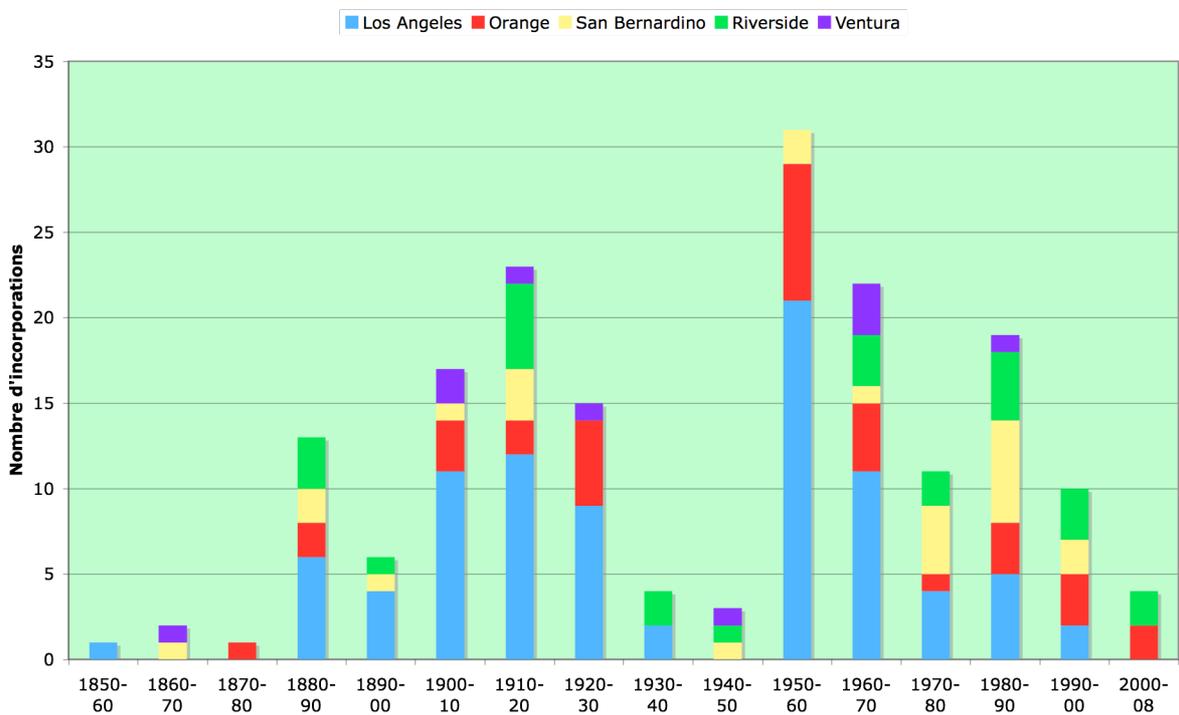


Figure 5.2 : Évolution du nombre d'incorporations dans l'agglomération du grand Los Angeles (cinq comtés) de 1850 à 2008



Source: League of California Cities (www.cacities.org)

³⁵¹ La municipalité de San Francisco a été incorporée en 1948. Les administrations de la municipalité et du comté ont été fusionnées en une seule entité. C'est pourquoi le comté de San Francisco n'apparaît pas sur le graphique.

Les décennies 1950 et 1960 sont particulièrement intéressantes au regard des logiques sous-jacentes aux processus d'incorporation. D'une part, les années 1950 sont marquées par le *Lakewood plan* qui renforce les logiques de séparatisme fiscal liées à l'incorporation. Comme cela a été expliqué précédemment, cette procédure expérimentée en 1954 par la ville de Lakewood permet à une municipalité de contractualiser certains services publics avec l'administration du comté et donc de bénéficier des économies d'échelles, tout en conservant le contrôle de son assiette fiscale et son indépendance politique. D'autre part, les années 1960 voient le mouvement des droits civiques aboutir à la fin de la ségrégation institutionnelle et à la mise en place de politiques de mixité qui permettent une meilleure mobilité des populations afro-américaines et accentuent par conséquent l'attrait protectionniste de la charte municipale et l'incorporation. À Los Angeles, cette période est également le théâtre d'émeutes raciales violentes, notamment celles de Watts en 1965 (qui font 34 morts).

La décennie 1950-1960 est donc caractérisée en Californie du Sud par un nombre record d'incorporations, concentrées essentiellement dans les comtés les plus urbanisés, Los Angeles et Orange – 31 incorporations soit plus de trois nouvelles villes créées chaque année – que l'on peut attribuer au succès du *Lakewood plan*. Les années 1960 sont également marquées par un nombre important d'incorporations, mais pour la première fois le comté de Los Angeles est dépassé par ses comtés périphériques. On peut faire l'hypothèse que cette rupture est en grande partie la conséquence de l'émancipation des noirs-américains et des émeutes de Watts. Dans la SFBA, seul le comté de Santa Clara, et dans une moindre mesure San Mateo et Alameda, semblent bénéficier du boom d'après guerre observable en Californie du Sud. On y remarque bien en revanche le même type de rupture dans les années 1960, puisque le nombre d'incorporations est pour la première fois largement plus important dans des comtés jusque là peu urbanisés, à savoir Contra Costa, Marin et Sonoma.

Tableau 5.1 : Taille moyenne des municipalités des comtés de Californie du Sud

Comtés	Los Angeles	Orange	San Bernardino	Riverside	Ventura
Taille moyenne des villes (arrondie en milliers d'habitants)	108	84	71	59	75

Source : Bureau of Census (2000)

Enfin, si l'on s'intéresse au degré de fragmentation municipale des différents comtés en calculant le nombre moyen d'habitants par ville, on observe une différence importante entre

les deux régions (Cf. tableaux 5.1 et 5.2). En Californie du Sud, la taille moyenne des municipalités reste relativement importante dans tous les comtés, avec un minimum de 59 milliers d'habitants par ville dans le comté de Riverside³⁵². Dans la SFBA en revanche, la taille moyenne des villes varie beaucoup d'un comté à l'autre, les trois comtés dont la moyenne est la plus élevée étant naturellement San Francisco, Santa Clara et Alameda où se situent les trois pôles régionaux de l'agglomération.

Tableau 5.2 : Taille moyenne des municipalités des comtés de la SFBA

Comtés	San Mateo	Contra Costa	Santa Clara	Alameda	Marin	Sonoma	Solano	Napa	San Francisco
Taille moyenne des villes (arrondie en milliers d'habitants)	35	50	112	103	22	51	56	25	776

Source : Bureau of Census (2000)

La petite taille de certaines municipalités est statistiquement compensée par la présence de villes plus importantes dans le même comté. Pour obtenir une image plus complète de la fragmentation politique il faut donc rappeler un autre facteur de maillage territorial. Les villes les plus importantes des deux régions sont en effet divisées en districts municipaux – *city council district* – qui servent à la fois le processus électoral et l'organisation de l'administration municipale. Bien souvent, l'élu de chaque district se conduit comme un petit maire et participe aux décisions municipales avec en permanence à l'esprit les intérêts de sa circonscription³⁵³. En Californie du Sud, les principales municipalités sont découpées en 28 circonscriptions - Los Angeles (15), Long Beach (9) et Irvine (4) – et l'on retrouve le même nombre de districts municipaux dans la SFBA – San Francisco (11), Oakland (7), San José (10).

Il peut sembler difficile de donner du sens à ces chiffres et de déterminer la situation des deux agglomérations étudiées au regard de celles du reste du pays. L'analyse de la gouvernance régionale se prête peu aux démarches comparatives du fait de l'aspect qualitatif,

³⁵² Il est probable que la taille importante des comtés de Californie du Sud lisse les moyennes, faisant disparaître les spécificités de certains espaces.

³⁵³ PURCELL M. (1998), *Op. Cit.*

contextuel et parfois informel des éléments à prendre en compte. D. Hamilton, D. Miller et J. Paytas ont pourtant envisagé de mener ce type de travail pour comparer 218 aires métropolitaines aux Etats-Unis³⁵⁴. D'une part, la Californie se classe parmi les Etats les plus décentralisés des Etats-Unis, c'est-à-dire que le pouvoir de la législature d'État est largement contrebalancé par celui des gouvernements locaux. D'autre part, les régions de Los Angeles et de San Francisco se situent toutes deux parmi les 20% d'aires métropolitaines les plus horizontalement fragmentées du pays.

5.3.2 La sécession urbaine

La thématique de la sécession urbaine, dont la Californie du Sud constitue un des archétypes post-modernes, se décline en une pluralité de phénomènes qui peuvent être classés en trois domaines : la forme urbanistique, le lien social et la fragmentation politique³⁵⁵. L'utilisation de l'expression "sécession urbaine" peut cependant être problématique dans la mesure où elle fait référence à un faisceau assez large de dynamiques sociales et spatiales³⁵⁶ et qu'en outre le terme *secession*³⁵⁷ désigne également un dispositif légal spécifique à la question de la fragmentation politique. La procédure consiste à rendre autonome en tant que municipalité une partie du territoire d'une municipalité pré-existante, c'est-à-dire qu'un morceau de territoire se désolidarise politiquement du reste de la ville. Cette terminologie ambiguë contribue donc à semer le trouble – et dans une certaine mesure à entretenir le mythe urbain que représente Los Angeles – et dessert la qualité de l'analyse. La *secession* reste un phénomène très marginal de la géographie des agglomérations californiennes. Elle n'a été

³⁵⁴ Les auteurs ont rassemblé deux groupes d'indicateurs pour construire un coefficient de dispersion horizontale et un coefficient de dépendance verticale entre les gouvernements locaux et l'Etat fédéré. Dans les deux régions qui nous intéressent, seul le cœur de l'agglomération, la *Primary Metropolitan Statistical Area*, est prise en compte ce qui limite l'analyse aux couples San Francisco-Oakland dans la SFBA et Los Angeles-Long Beach en Californie du Sud ; HAMILTON D., MILLER D. et PAYTAS J. (2004), « Exploring the Horizontal and Vertical Dimensions of the Governing of the Metropolitan Region », in *Urban Affairs Review*, Vol. 40, n°2, pp. 147-182.

³⁵⁵ MACKILLOP F. et BOUDREAU J-A (2003), « Water and power networks and urban fragmentation in Los Angeles: Rethinking Assumed Mechanisms », in *Geoforum*, Vol. 39, pp. 1833-1842 ; Concernant cette classification, les auteurs citent en référence NAVEZ-BOUCHANINE F. (2002), *La fragmentation en question: des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale?*, L'Harmattan, Paris.

³⁵⁶ BOUDREAU J-A., DIDIER S., et HANCOCK C. (2004), « Homogénéisation résidentielle et indépendance politique : de la sécession urbaine et autres incorporations à Los Angeles », in *l'Espace Géographique*, n°33, Vol.2, pp. 131-148.

³⁵⁷ Étant donné la confusion entre cette procédure et la thématique générale de la sécession urbaine, nous utiliserons le mot en italique uniquement pour faire référence au dispositif légal.

mise en application que deux fois dans l'histoire de l'Etat, en 1890 dans le comté de San Diego et dans le comté de Los Angeles en 1920.

Quoi qu'il en soit, à la suite d'une modification de la réglementation des procédures californiennes de sécession en 1997, plusieurs sous-ensembles de la ville de Los Angeles ont tenté de s'autonomiser³⁵⁸. Même si aucune de ces tentatives n'a abouti, les mobilisations observées à Hollywood, San Pedro et surtout dans la vallée de San Fernando ont constitué une menace sérieuse pour l'intégrité de la ville³⁵⁹. Les travaux de M. Purcell et de J-A Boudreau ont traité en profondeur ces phénomènes et ont montré l'intérêt qu'ils représentent dans le cadre de la réflexion sur la fragmentation politique des agglomérations³⁶⁰. Ces mouvements représentent un changement d'échelle radical dans la conception de l'organisation de la redistribution sociale, passant d'une solidarité intra-métropolitaine à une solidarité micro-locale. Au moment de la tentative de *secession*, les impôts locaux payés par les habitants de la San Fernando Valley dépassent de 14% les contreparties en services municipaux que ses habitants reçoivent. Un écart peu important au regard de la différence moyenne de revenus entre les populations des quartiers du centre et de l'Est de la municipalité mais suffisant pour contribuer à l'envie de s'autonomiser³⁶¹.

Ces mouvements pour l'autonomie locale se confondent avec une transformation plus générale de l'opposition aux procédés de redistribution sociale ancrée dans la vallée de San Fernando. Il faut par exemple noter que les modifications de la constitution facilitant en 1997 la procédure de *secession* est le fruit du lobbying d'une organisation basée dans la vallée de San Fernando, le Valley VOTE (Valley Voters Organized Towards The Empowerment). Les mouvements sécessionnistes sont par ailleurs nés des soulèvements contre la redistribution fiscale observés 20 ans plus tôt et qualifiés de révolte fiscale. En 1978, ces mouvements avaient déjà réussi à intégrer à la constitution californienne un amendement affaiblissant les dispositifs de redistribution fiscale, l'amendement Jarvis mieux connu sous le nom de

³⁵⁸ La réforme de 1997 a retiré le droit de *veto* du conseil municipal de la ville où se produit la *secession*. Pour mettre en œuvre la procédure, au moins 25% des habitants du territoire de la potentielle nouvelle municipalité doivent signer une pétition pour lancer la procédure. Elle doit ensuite obtenir l'accord d'une agence locale, la LAFCO, qui étudie la faisabilité et la viabilité économique de la future administration. Pour se concrétiser, la *secession* est enfin soumise au vote, durant lequel elle doit obtenir la majorité dans le territoire qui tente de s'autonomiser mais aussi dans le reste de la municipalité ; Cf. BOUDREAU J-A (2003), «Questioning the use of Local Democracy as a Discursive Strategy for Political Mobilization in Los Angeles, Montreal and Toronto», in *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 27-4, pp. 793-810.

³⁵⁹ A notre connaissance, aucun phénomène similaire n'a été observé dans la SFBA.

³⁶⁰ PURCELL M. (1998), *Op. Cit.* ; BOUDREAU J-A (2003), *Local Autonomy Movements in North American City-Regions: Territorial Strategy and the "Local Democracy" Argument*, PhD Thesis in Urban Planning, UCLA.

³⁶¹ CALEMINE L. (2002), *Special reorganization of the San Fernando Valley: Executive Officer's Report*, Glendale, Los Angeles Local Agency Formation Commission

proposition 13. Cette initiative adoptée par référendum a en effet limité les taxes immobilières à 1% de la valeur d'achat, et a gelé l'alignement des taxes sur les cours de l'immobilier en Californie – l'augmentation annuelle de l'évaluation de la valeur est limité à 2% –, réduisant de plus de moitié cette source de revenus pour les municipalités, les comtés et l'État. Cette mesure a renforcé la compétition fiscale entre les municipalités et les a contraintes à d'adopter des zonages en faveur des activités économiques – principalement commerciales, ces dernières devenant la principale source de revenus des budgets via la *retail tax*³⁶² – aux dépens de la fonction résidentielle³⁶³.

La mise en perspective historique de l'organisation du pouvoir urbain dans les agglomérations de Los Angeles et San Francisco a fait ressortir l'existence de coalitions d'acteurs tirant profit de l'urbanisation rapide des deux régions tout en exerçant un leadership suffisamment important pour perpétuer cette croissance. Ces coalitions d'acteurs locaux mêlant acteurs privés et administrations publiques ont su influencer le cours des politiques publiques, localement mais aussi au niveau de l'État de Californie et à l'échelon fédéral, afin de créer un système politico-administratif qui leur soit favorable et afin d'alimenter les deux régions en investissements publics et privés. Depuis les dernières décennies, le leadership régional exercé par ces coalitions semble avoir été remis en cause par le renforcement des mobilisations locales anti-croissance et par la complexification et le morcellement du maillage territorial.

Si l'existence et le rôle de ces coalitions semble être plus ou moins admis par l'ensemble des observateurs, la question de l'affaiblissement de leur influence, en revanche, fait débat. Ainsi, alors que certains auteurs n'hésitent pas à parler de l'effondrement de la machine de croissance de Los Angeles ou de l'anti-régime de San Francisco, les partisans les plus radicaux des théories de *l'urban political economy* continuent de concevoir les transformations évoquées comme des contingences territoriales qui tout au plus freinent la coalition dans sa stratégie, sans jamais l'arrêter. Cependant, ces orthodoxes des coalitions de croissance semblent de plus en plus rares et nombre de chercheurs reconnaissent l'influence

³⁶² Il s'agit d'une sorte de TVA prélevée par les gouvernements locaux.

³⁶³ Cf. Chapitre 4.

de l'effervescence politique des agglomérations californiennes. Ainsi, R. Walker qui regrettait dans les années 1980 le peu de poids politique des mouvements locaux face à l'impératif de croissance - «*neighborhoods politics and anti-downtown movements have probably done little real harm to business interest in San Francisco. The building booms of the 70s and the 80s were hardly slowed by political interference*³⁶⁴» - attribue, dans son dernier ouvrage, la préservation du patrimoine naturel de la baie au dynamisme des mobilisations écologistes face à l'urbanisation.

Par ailleurs, même si l'objectif de cette mise en perspective n'était pas de comparer au sens strict les agglomérations de la baie de San Francisco et de Los Angeles, elle a permis de mettre en lumière des dynamiques distinctes au sein des deux terrains. Alors que Los Angeles est traditionnellement décrite comme une ville éclatée, San Francisco est plutôt perçue comme beaucoup plus européenne, et donc centralisée. A rebours de ce constat, l'analyse menée a fait apparaître que la gouvernance régionale de Los Angeles a été dominée par une coalition de croissance très centralisée, alors que la baie de San Francisco est engagée depuis plus longtemps dans une transition vers une forme de gouvernance plus polycentrique. En effet, l'hégémonie de la ville-centre y a été remise en cause très tôt par l'émergence précoce du contre-pouvoir des autres pôles urbains de l'agglomération, principalement Oakland puis San José, alors que la ville et le comté de Los Angeles ont longtemps écrasé la gouvernance régionale de leur poids démographique et économique. De plus, les réactions de contestation à l'égard d'un agenda politique purement motivé par la rente foncière et les revenus indirects de l'urbanisation semblent s'ancrer dans une tradition plus ancienne à San Francisco et sont parvenues à déborder le cadre local de la contestation pour s'organiser régionalement.

³⁶⁴ WALKER R. (1990), *Op. Cit.*, p. 55.

Chapitre 6 - Gouvernance régionale et renouveau régionaliste en Californie

Le chapitre précédent a fournis un éclairage sur l'évolution du paysage politique de la Californie du Sud et de la baie de San Francisco, en montrant comment ces régions ont vu une diminution progressive de la capacité à gouverner des acteurs qui s'étaient historiquement imposés. Avant d'aborder l'analyse détaillée des organisations de l'échantillon dans la troisième partie de notre travail, le présent chapitre a pour objectif de décrire l'armature régionale des deux agglomération étudiées. En effet, malgré la prépondérance d'une culture attachée au *home rule* et le *public choice*, il existe un grand nombre d'administrations publiques, ou semi-publiques, opérant dans divers secteurs, qui transcendent le maillage municipal, voire même les limites des comtés pour les plus importantes. Nous allons nous intéresser ici à trois secteurs - l'approvisionnement en eau et électricité, la planification des infrastructures de transports et la protection de la qualité de l'air - qui nous semblent être les plus intéressants. Les organisations qui opèrent dans ces secteurs sont en effet reconnues comme les plus influentes régionalement, autant dans la littérature scientifique que par les acteurs rencontrés dans la phase exploratoire du travail de terrain. Ce chapitre montre également que le nouveau régionalisme californien s'inscrit dans une tension historique entre partisans et réfractaires à la mise en œuvre d'une entité régionale de planification. Il évoque ainsi différentes tentatives d'intégration régionale dont les deux agglomérations ont été le théâtre au cours de trois périodes qui correspondent plus ou moins aux vagues de régionalisme évoquées dans le second chapitre : le début du 20^{ème} siècle, les années 1960 et le début des années 1990. Nous terminerons enfin par une analyse synthétique du nouveau régionalisme états-unien, en tentant d'identifier les enjeux et les acteurs moteurs de la doctrine au niveau national et de voir comment s'organisent différents courants au niveau californien.

6.1 La construction du territoire régional en Californie

La structure régionale du pouvoir dans la SFBA et surtout en Californie du Sud semble donc plutôt correspondre au modèle de gouvernance proposé par l'école du *public choice*. Un vaste territoire urbain est découpé en une multitude de territoires autonomes et

concurrents, chacun attirant un type de population en développant un produit urbain qui lui est propre, basé sur une offre de services, une qualité de vie et une assiette fiscale. Pourtant, malgré le constat de fragmentation municipale des deux régions, et les logiques de séparatisme fiscal et d'autonomie locale qui la sous-tendent, les frontières des gouvernements locaux sont transcendées par l'action de nombreuses instances régionales.

6.1.1 Une organisation régionale *a minima*

Tout au long du XX^{ème} siècle, des administrations diverses aux périmètres disparates se sont ajoutées au duo municipalité-comté. Ces administrations répondent à des besoins variés – délivrance de services publics, instances de régulation, de planification ou de conseil – et fonctionnent sous différents statuts, que ce soit des *special purpose districts*, des agences délocalisées du gouvernement fédéral ou de l'État californien ou encore des associations de gouvernements, sans compter les organisations non-gouvernementales. Même s'il semble évident que la création progressive de ces différentes instances est loin de correspondre aux canons de l'idéal régionaliste, elle a généré au fil du temps une infrastructure et des institutions régionales diverses représentant une forme de leadership supra-local.

Les *special purpose districts*, ou agences uni-fonctionnelles, représentent la majorité de ces administrations. Il en existe entre 3000 et 5000 dans l'ensemble de la Californie, desservant 470 municipalités. Les *special purposes districts* sont ainsi entre six et huit fois plus nombreux que les municipalités³⁶⁵. Ils fonctionnent comme des entreprises publiques, c'est-à-dire qu'ils se financent en délivrant un service public à des usagers qui en paient le prix, mais leur fonctionnement peut également dépendre du prélèvement de certaines taxes. Par exemple, pratiquement toutes les entreprises de traitement des déchets, d'approvisionnement en eau et les hôpitaux sont des *special districts* qui fonctionnent grâce aux prélèvements. L'adoption de mesures comme la proposition 13 a donc particulièrement affecté ce type de services, qui bénéficiaient d'une partie des taxes foncières. Les agences uni-fonctionnelles sont placées sous la tutelle de l'exécutif d'un gouvernement local – municipalité ou comté – et sont dirigées par un conseil exécutif dans lequel siègent un ou plusieurs représentants des gouvernements locaux concernés. On compte ainsi environ 1100 agences

³⁶⁵ Leur nombre varie dans le temps – notamment du fait du remembrement des districts scolaires - et dépend des critères de calcul retenus ; FULTON W. (1999), *Op. Cit.*

uni-fonctionnelles en Californie du Sud et 253 dans la seule MSA de San Francisco-Oakland-Fremont, dont plus de 66% disposent d'un pouvoir de taxation foncière³⁶⁶.

Pour certains, le maintien de la gouvernance régionale fragmentée serait la raison d'être de cet enchevêtrement d'organisations plus ou moins régionales. En effet, face à certains enjeux qui transcendent les frontières municipales, le recours aux *special purpose districts* et autres agences de régulation constituerait une forme de régionalisme *a minima*, permettant de gérer ces problèmes sans mettre en danger l'autonomie locale. Différents sondages ont ainsi montré que les élus locaux, par ailleurs partisans du *home rule*, étaient favorables à la création d'organisations régionales concernant certains domaines d'intervention comme les transports ou le contrôle de la qualité de l'air et de l'eau³⁶⁷. Les trois secteurs d'intervention que nous avons identifiés dans les pages qui suivent ne sont évidemment pas les seuls pour lesquels des institutions régionales existent, mais ils nous semblent néanmoins être les plus importants.

Approvisionnement en eau et électricité

Les fournisseurs d'eau et d'électricité figurent historiquement parmi les premières organisations des régions étudiées. D'abord principalement développés pour approvisionner les exploitations agricoles et l'extraction minière, les réseaux d'eau, d'électricité et les institutions qui les exploitent, qu'elles soient publiques ou privées, ont généralement précédé l'émergence des régions métropolitaines, à laquelle ils ont participé plus qu'ils n'ont répondu³⁶⁸. En effet, la création et l'entretien de ces réseaux par les pouvoirs publics sont constitutifs de la logique de la *growth machine* et ne résultent absolument pas d'une volonté

³⁶⁶ La taille des comtés dans la région de Los Angeles est beaucoup plus importante (en superficie) que dans le reste des États-Unis, y compris le Nord de la Californie. Ceci explique que les comtés ont en partie tenu lieu de gouvernement régional et qu'ils ont la charge, contractualisée individuellement par les municipalités, de la justice pénitentiaire et de services de santé et d'éducation. ; Cf. DEAR M. (Dir.) (2001), *Op. Cit.*

³⁶⁷ En Californie du Sud, en 1966, environ 80% des élus locaux sont en faveur d'une intégration régionale de la gestion des transports et 95% sont en faveur d'une agence régionale de contrôle de la pollution, mais ils défendent la compétence municipale à 85% pour la planification et à 45% pour la gestion du parc de logements publics. En 1990, un autre sondage réalisé dans la SFBA montre que les élus locaux sont à 65% en faveur de la régionalisation de la gestion des transports et que 73% sont en faveur de la régionalisation du contrôle de la pollution atmosphérique, mais ils veulent conserver le *home rule* pour l'usage des sols (79%) et la promotion du logement bon marché (65%) ; Cf. MARS D. (1966), *Localism and Regionalism in Southern California*, Los Angeles, PhD. Thesis, School of Public Administration, University of Southern California ; LWVBA (1991), *Summary Findings of the LWVBA Regional Governance Evaluation Project*, Oakland, League of Women Voters of the Bay Area.

³⁶⁸ WALKER R. (2001), «California's Golden Road to Riches: Natural Ressources and Regional Capitalism, 1848-1940», in *Annals of the Association of the American Geographers*, Vol. 91, n°1, pp. 167-199.

universaliste d'amélioration des conditions de vie des habitants des deux régions³⁶⁹. À ce titre, nous avons déjà évoqué la création du LA Department of Water sous l'influence de la coalition de croissance de Los Angeles dans le but de mobiliser les fonds nécessaires à la construction du Los Angeles Aqueduc. San Francisco a bénéficié d'une dynamique publique-privée similaire pour mettre en œuvre la construction de la retenue de Hetch Hetchy qui, encore aujourd'hui, apporte la majeure partie de l'eau consommée à San Francisco³⁷⁰.

Aujourd'hui, l'organisation des réseaux d'eau des deux régions est sensiblement différente. Le LA Department of Power and Water a aidé à la création du très puissant Metropolitan Water District (MWD) qui dessert les zones urbanisées des cinq comtés du grand Los Angeles ainsi que le comté de San Diego. Le MWD est aujourd'hui le *special purpose district* le plus important de Californie avec un conseil exécutif qui réunit 37 membres – contre une douzaine au maximum pour les autres – ce qui contribue à l'image bureaucratique et à l'influence politique de cette organisation. Dans la SFBA en revanche, les pouvoirs publics de San Francisco ont mis beaucoup plus de temps avant de racheter la principale ressource en eau de la région à la Spring Valley Water Company, tandis que les autres parties de la région développaient leurs propres systèmes d'approvisionnement. On dénombre donc aujourd'hui plusieurs opérateurs publics gérant leurs réseaux, les principaux étant la San Francisco Public Utilities Commission, le Santa Clara Valley Water District, l'Alameda County Water Department, le East Bay Municipal Utilities District, le Contra Costa Water District et le Marin Water District.

À la différence des réseaux d'approvisionnement en eau, les grands fournisseurs régionaux d'électricité sont progressivement passés sous le contrôle d'entreprises privées, une tendance renforcée par la déréglementation du marché de l'électricité en Californie en 1996³⁷¹. Southern California Edison domine l'approvisionnement de Californie du Sud – malgré l'obligation faite de vendre une part de ses installations au moment de la déréglementation – à l'exception de certaines villes encore desservies par leurs services municipaux, comme le Department of Power and Water de Los Angeles. Dans la SFBA c'est l'opérateur historique qui domine l'ensemble de la région, Pacific Gas and Electric. L'entreprise est d'ailleurs une des plus importantes de son type aux Etats-Unis, malgré une faillite pendant la crise du début

³⁶⁹ MACKILLOP F. et BOUDREAU J-A (2003), *Op. Cit.*

³⁷⁰ LOTCHIN R. (1979), «The Darwinian City: the Politics of Urbanization in San Francisco between the World Wars», in *Pacific Historical Review*, Vol. 48, n°3, pp. 357-381.

³⁷¹ ERIE S. (2002), *Op. Cit.*

des années 2000 ayant nécessité un plan de sauvetage de l'État californien. Pacific Gas and Electric est par ailleurs extrêmement impliqué dans le renouveau régionaliste de la SFBA³⁷².

Transports

Dans les deux régions, l'organisation régionale de la gestion des transports est divisée entre une entité de planification et plusieurs opérateurs, qui assurent le fonctionnement et la maintenance des infrastructures. Ces opérateurs sont variés, selon le type de transport (ferroviaire lourd ou léger, automobiles, ferries) ou les zones géographiques, certains organismes n'étant par exemple en charge que d'un seul tronçon d'autoroute à péage ou d'un seul pont. On compte ainsi 24 opérateurs dans la SFBA – dont les plus importants sont le Bay Area Rapid Transit (BART), Caltrain, Muni et AC Transit³⁷³ – et environ une centaine en Californie du Sud – les plus importants étant la LA County MTA, Orange County TA, Metrolink, Long Beach Transit ou Culver City Bus³⁷⁴.

La planification régionale de l'ensemble des transports est assurée par une Metropolitan Planning Organisation (MPO) en vertu des lois fédérales et d'une Regional Transportation Planning Agency (RTPA) en vertu des lois de l'Etat. En Californie du Sud, comme dans la plupart des métropoles états-uniennes, c'est le Council of Government régional, c'est-à-dire le SCAG, qui a le statut de MPO. Ce n'est pas le cas dans la SFBA, où une organisation spécifique, la Metropolitan Transportation Commission (MTC), assure spécialement cette fonction³⁷⁵. Les MPO produisent un *regional transportation plan*, révisé chaque année, qui anticipe l'évolution des mobilités en fonction des prévisions de croissance démographique et économique, et de leur localisation. Le plan du MPO doit également proposer une stratégie d'investissements et un ensemble de mesures pour infléchir les tendances observées au regard des injonctions fédérales. La conformité des mesures

³⁷² Cf. la section concernant la Bay Area Alliance for Sustainable Communities dans le chapitre 8.

³⁷³ Les principaux opérateurs de la SFBA sont regroupés au sein de deux associations, le Transit Operator Coordinating Council et la Regional Transit Association. Ces organisations centralisent les rapports entre la MTC et les opérateurs, contrebalançant la fragmentation ; Cf. JONES V. et ROTHBLATT D. (1993), «Governance of the San Francisco Bay», in ROTHBLATT D. et SANCTON A. (1993), *Metropolitan Governance: American/Canadian Perspective*, Berkeley, Institute of Intergovernmental Studies Press, pp. 375-431.

³⁷⁴ BOLLENS S. (1997), «Fragments of Regionalism: The Limits of Southern California Governance», in *Journal of Urban Affairs*, Vol. 19, n°1, pp. 105-122.

³⁷⁵ La SFBA est une des seules métropoles des Etats-Unis où la planification des transports n'est pas assurée par le Regional Council of Governments ; SCOTT M. (1985), *Op. Cit.*

proposées avec les directives fédérales conditionne l'obtention de subventions destinées à la construction d'infrastructures de transport. Du fait de sa position charnière entre les gouvernements locaux et les agences fédérales, principalement la Federal Highway Administration et la Federal Transit Administration, le MPO possède donc un pouvoir financier assez important, bien qu'indirect, sur les instances locales de décision. Du point de vue des lois de financement de l'Etat californien les deux MPO assurent également la fonction de Regional Transportation Planning Agency (RTPA), en vertu de laquelle elles publient chaque année un plan de développement des infrastructures de transports qui doit répondre aux injonctions de l'Etat. Les deux régions étudiées constituent des cas à part, puisqu'elles sont les seules métropoles californiennes où le statut de RTPA n'est pas donné à l'administration des comtés mais à des organisations dont le périmètre englobe la totalité de l'agglomération, ce qui améliore la coordination de la planification des transports.

En plus de prendre en charge la planification des transports intra-régionaux (réseaux ferroviaires, routiers, autoroutiers, ponts, ferries), la MTC s'occupe également, depuis 1972, des infrastructures inter-régionales de transports (ports et aéroports). De son côté, le SCAG cumule de nombreuses autres fonctions en lien avec des programmes de l'État californien touchant au logement, à des questions environnementales ou au traitement des déchets. Dans la SFBA, ces fonctions sont assurées par l'ABAG. Contrairement au SCAG, la MTC exerce un droit de taxation directe³⁷⁶. Pour financer les transports dans la région, il existe une taxe régionale de 0,5 cent prélevée sur les ventes de détail réalisées dans l'ensemble du territoire des neuf comtés.

Gestion de la qualité de l'air

À partir de l'après-guerre, le gouvernement fédéral et la législature de l'Etat de Californie ont voté un arsenal de lois et d'amendements en faveur de la protection de la qualité de l'air – Air Pollution Control Act (1955), Clean Air Act (1963), Air Quality Act (1967), California Environmental Quality Act (1970), California Clean Air Act (1988) et des amendements en 1970, 1977 et 1990. Pour mettre ces mesures en œuvre, les autorités ont poussé à la création d'agences régionales de contrôle de la qualité de l'air, les Air Pollution Control District (APCD) ou Air Quality Management District (AQMD). La Californie

³⁷⁶ Les RTPA touchent tous, de façon indirecte, un pourcentage fixe de la taxe sur l'essence prélevée par l'État.

édicte des normes souvent plus strictes que les règles fédérales en matière de pollution atmosphérique, elle a obtenu un statut particulier. Par dérogation, elle est par exemple le seul Etat à pouvoir fixer ses règles concernant les émissions de polluants dues aux sources mobiles depuis 1970. Au fur et à mesure du durcissement de la législation, les périmètres de ces agences ont été remodelés pour mieux correspondre aux bassins atmosphériques. Dans la région de San Francisco, le Bay Area Air Quality Management District (BAAQMD) rassemble ainsi presque l'ensemble du territoire des neuf comtés, à l'exception du nord des comtés de Sonoma et Solano. À Los Angeles, le South Coast Air Quality Management District (SCAQMD) recouvre une partie du comté de Los Angeles, de Riverside et de San Bernardino et la totalité du comté d'Orange, ce qui représente tout de même presque la totalité de la zone urbanisée.

Historiquement, les AQMD s'attaquent principalement aux sources de pollution fixes – principalement les raffineries, incinérateurs et autres industries polluantes – et bénéficient pour cela d'un pouvoir réglementaire très fort. La pollution due aux sources mobiles – en Californie du Sud, environ un tiers de la pollution atmosphérique est imputable aux gaz d'échappement des voitures et camions³⁷⁷ – est gérée par la Vehicle Pollution Control Board (VPCB)³⁷⁸. Depuis 1988, les agences ont également le droit de prendre en compte la pollution qu'une structure fixe génère indirectement en attirant des sources mobiles, comme des pôles d'emplois ou commerciaux³⁷⁹. Les AQMD ont donc officiellement un pouvoir réglementaire très fort, qui concerne en partie l'aménagement de l'espace métropolitain, mais ils restent malgré tout en retrait dans ce domaine. Dans les années 1980, face aux effets catastrophiques du *smog*, le SCAQMD a plutôt choisi de mettre en œuvre une politique plus globale – de la *end-of-pipe regulation* au *bubble concept* – et a interdit l'utilisation d'un certain nombre de produits, principalement des peintures et aérosols. Le district a également mis en place un marché de l'air, le programme *RECLAIM*, dont les résultats sont jugés de façon mitigée³⁸⁰. Le Air Quality Management Plan adopté par le SCAQMD en 1989 vise à réduire les émissions de polluants chaque année et à les maintenir définitivement en dessous des standards à partir

³⁷⁷ Entretien avec Peter Greenwald (2005), Senior Policy Advisor, bureaux du SCAQMD, Diamond Bar.

³⁷⁸ Cette dernière n'ayant aucun rapport avec les services de transports et ceux de planification, la lutte contre l'étalement urbain n'est absolument pas retenue comme un facteur possible d'intervention. Ses actions se concentrent sur les normes techniques des moteurs, au désespoir de certains écologistes ; FITZSIMMONS M. et GOTTLIEB R. (1996), « Bounding and Binding Metropolitan Space: The Ambiguous Politics of Nature in Los Angeles » in SCOTT A., SOJA E. et WEINSTEIN R. (eds.), *The City: Los Angeles and Urban Theory at the End of the Twentieth Century*. Berkeley, University of California Press.

³⁷⁹ Cependant, comme cette législation implique des conflits de compétence entre les gouvernements locaux et les AQMD susceptibles de déclencher des imbroglios juridiques, elle n'est jamais vraiment utilisée ; JONES V. et ROTHBLATT D. (1993), *Op. Cit.*

³⁸⁰ FITZSIMMONS M. et GOTTLIEB R. (1996), *Ibid.*

de 2010. En 1989, les taux de polluants dans l'atmosphère de Californie du Sud excèdent les standards nationaux deux jours sur trois. La situation s'améliore en 1991 avec "seulement" un jour sur trois au-delà des taux réglementaires³⁸¹. Aujourd'hui, la pollution directe due aux sources fixes est minimale, et le SCAQMD concentre tous ces efforts sur la pollution due aux moteurs diesels, essentiellement utilisés par les bateaux et les trains de marchandises, plutôt que d'utiliser son pouvoir en matière d'aménagement³⁸².

6.1.2 Tentatives d'intégration régionale

La séparation fonctionnelle entre les différentes organisations citées illustre la difficulté pour les réformateurs de construire une gouvernance régionale intégrée. Pourtant, les tentatives de consolider le contrôle sur l'ensemble du territoire ont été nombreuses au cours de l'histoire des deux métropoles étudiées. Elles se concentrent sur trois périodes qui correspondent plus ou moins aux vagues de régionalisme évoquées dans le second chapitre : le début du 20^{ème} siècle, les années 1960 et le début des années 1990. Nous allons évoquer quelques-unes de ces tentatives dans la mesure où les conflits qu'elles ont occasionnés contribuent à l'épaisseur historique des territoires et influencent les rapports de force actuels en matière d'intégration régionale.

Une tension historique entre home rule et régionalisme

Dès 1890, on assiste à plusieurs tentatives de consolidation du territoire régional autour des villes-centre en procédant à des annexions ou des fusions. Comme cela a été évoqué dans le chapitre précédent, les *growth machines* sont généralement à l'origine de ces initiatives, ces dernières n'étant pas uniquement motivées par des ambitions philanthropiques de rationalisation de la puissance publique. En 1912, la chambre de commerce de San Francisco mène une campagne en vue de créer un Greater San Francisco, qui fusionnerait les principales villes du pourtour de la baie en une seule municipalité, divisée en *boroughs* sur le modèle de New York. La ville d'Oakland prend la tête d'une alliance de petites municipalités

³⁸¹ BOLLENS S. (1997), *Op. Cit.*

³⁸² GREENWALD P. (2005), *Air Quality Impact of Ports*, Diamond Bar, SCAQMD.

de l'Est de la baie et fait échouer le projet. D'autres tentatives moins ambitieuses suivront – comme la fusion de toutes les municipalités du comté d'Alameda autour d'Oakland, pour contrer les vellétés de San Francisco, ou la fusion des comtés de San Francisco et San Mateo, qui échoueront également³⁸³. Dans la région de Los Angeles, les annexions de municipalités s'opèrent en revanche sans rencontrer de résistances, du fait de la domination de la ville-centre sur ses banlieues et notamment grâce à l'argument de l'eau³⁸⁴. Cependant, les outils que la *progressive era* avait créés pour promouvoir l'autonomie du gouvernement local vis-à-vis de la législature d'Etat dans le but de renforcer le leadership régional – le *home rule* – vont au contraire progressivement favoriser l'éclatement politique. On observe également à cette période des réformes avant-gardistes en matière d'aménagement et de planification³⁸⁵. La ville et le comté de San Francisco sont dotés d'une *planning commission* en 1917, et la ville de Los Angeles se voit dotée d'une commission similaire en 1920. En 1922, la *Los Angeles Regional Planning Commission* devient une des premières agences de planification régionale de l'histoire des Etats-Unis.

En 1959, la législature d'État crée le State Planning Office sous la houlette de Pat Brown, gouverneur de Californie originaire de San Francisco. La mission de la nouvelle administration porte sur l'analyse des problèmes imputables à l'urbanisation rapide d'après-guerre et sur la planification de plusieurs projets d'infrastructures financés par l'Etat : autoroutes, retenues d'eau et réseau d'approvisionnement, campus universitaires et écoles. Pointant la fragmentation comme le principal obstacle à la résolution des problèmes urbains, le premier rapport du State Planning Office tente d'imposer plusieurs mesures – la création d'une agence d'Etat de supervision de la planification des aires métropolitaines, d'une agence de planification dans chaque aire métropolitaine ainsi que la modification du *home rule* – comme préalables au financement de ces projets. Cette nouvelle tentative échoue face à l'opposition coordonnée des chambres de commerce, de la League of California Cities et de l'association des *county supervisors*³⁸⁶.

Malgré cet échec, dès la fin des années 1960, un collectif de la SFBA – rassemblant des groupes écologistes, le Bay Area Council, d'autres représentants des milieux d'affaires, des élus et des organisations civiques – tente de mettre en œuvre une réforme encore plus

³⁸³ SCOTT M. (1985), *Op. Cit.*

³⁸⁴ Incapables de fournir de l'eau à des prix compétitifs, beaucoup de municipalités se laissaient annexer par Los Angeles. Seules les municipalités relativement riches et disposant de ressources propres en eau comme Beverly Hills sont parvenues à rester indépendantes ; Cf. Chapitre 5.

³⁸⁵ BARBOUR E. (2002), *Op. Cit.*

³⁸⁶ SCOTT S. et BOLLENS J-C. (1968), *Governing a metropolitan region: The San Francisco Bay Area*, Berkeley, University of California Press.

radicale des institutions de la région. Son but est de fusionner les principales agences unifonctionnelles de la région en une seule organisation de planification³⁸⁷. Face à l'hétérogénéité du collectif, autant du point de vue des domaines de compétence que du volant idéologique des participants, une majorité d'élus locaux finit par approuver la réforme. Entre 1969 et 1975, une douzaine de projets de lois sont déposés par le collectif pour modifier le statut des différentes administrations tel qu'il est inscrit dans la constitution californienne, de façon à pouvoir les fusionner. Contre toute attente et malgré le soutien d'un large panel d'acteurs de la SFBA, le parlement californien rejette les lois. En effet, de peur que les modifications de la constitution ne permettent une ultérieure et hypothétique fusion des agences régionales de leur propre région, une majorité des représentants des circonscriptions de Californie du Sud votent contre le projet, faisant échouer, de façon assez ironique, une tentative d'intégration régionale de la SFBA où existait par ailleurs un consensus fort autour ces mesures.

Los Angeles 2000 et Bay Vision 2020

Les deux dernières initiatives que nous allons maintenant aborder, Los Angeles 2000 et Bay Vision 2020, sont singulières et méritent qu'on y accorde une plus grande attention. D'une part, elles sont révélatrices du lien ambigu qui existe entre les réformes régionalistes et les processus de territorialisation suscités par l'existence des coalitions de croissance. En effet, tandis que certains auteurs analysent ces épisodes de l'histoire des deux métropoles dans la continuité des logiques territoriales des *growth machines* amorcées au début du XX^{ème} siècle, d'autres les considèrent plutôt comme les premières manifestations du nouveau régionalisme. Par exemple, W. Fulton explique que Los Angeles 2000 constitue un des derniers projets de la *growth machine* Sud californienne avant son effondrement et R. Walker décrit cette période comme la seconde dynamique régionaliste, après celle des années 1950, conduite par les intérêts capitalistes qui tentent de retrouver leur «*hégémonie de classe*»³⁸⁸. Pour d'autres auteurs, ces exemples illustrent le passage d'un régionalisme descendant, de type *top down*, à des formes de mobilisations *bottom-up*, caractérisées par un ancrage local et une dynamique endogène. D'autre part, ces deux projets partagent de nombreuses similitudes, autant du point de vue de leur chronologie et des types d'acteurs impliqués que des actions entreprises et des

³⁸⁷ JONES V. et ROTHBLATT D. (1993), *Op. Cit.*

³⁸⁸ WALKER R. (1990), *Op. Cit.*, p. 56 ; FULTON W. (2002), *Op. Cit.*

résultats obtenus. Nous considérons donc ces deux projets comme des illustrations d'une période charnière du régionalisme californien.

Du point de vue de leur chronologie, il s'agit de deux épisodes relativement brefs. Ces deux projets ont été impulsés par deux collectifs qui se sont construits en travaillant de façon informelle au cours des années 1980 et ont tenté de mettre en œuvre une série de mesures entre 1988 et 1992. Ils se sont rapidement désagrégés par la suite. Le comité de soutien au Los Angeles 2000 (LA 2000) a été officialisé en 1988 et celui du Bay Vision 2020 (BV 2020) a été créé deux ans plus tard. Les deux comités rassemblent des personnalités de premier ordre – hommes d'affaires, universitaires, élus, représentants d'associations civiques et religieuses – et les principales agences des deux régions. LA 2000 est ainsi dirigé par la chambre de commerce de Los Angeles et le maire Tom Bradley en est le porte-parole. De son côté, le BV 2020 est porté par une association qui semble avoir été créée pour cette occasion, le Bay Area Economic Forum, qui réunit des responsables de l'ABAG et du Bay Area Council – principale organisation patronale de la baie –, mais également la présidence de l'Université de Berkeley et la Greenbelt Alliance, le tout sous la présidence du responsable de la Reserve Federal Bank of San Francisco. Il s'agit en fait d'un groupe d'acteurs similaire à celui qui avait porté la tentative de fusion des organisations municipales dans les années 1970. Au niveau de l'Etat, les deux collectifs bénéficient de l'appui de Willie Brown, le *speaker of the assembly*³⁸⁹ entre 1980 et 1995, qui travaille depuis 1988 à l'amélioration de la législation concernant le *growth control*, à savoir le contrôle de la croissance et de l'étalement urbain.

Les raisons invoquées par ces collectifs sont en grande partie similaires à celles des mobilisations des décennies précédentes : il s'agit de pallier le manque de leadership dû à la fragmentation institutionnelle afin de permettre une planification régionale plus cohérente. Dans la SFBA, la forte croissance démographique entre 1975 et 1985 a augmenté la pression sur les infrastructures et a redonné de l'intérêt à ces vieux thèmes de campagne des réformateurs régionalistes. Une large part de l'urbanisation a eu lieu dans le Sud de l'agglomération, bénéficiant du développement des activités de la Silicon Valley, ce qui explique que les élus de ces territoires soient particulièrement impliqués dans le BV 2020. On note néanmoins l'apparition d'enjeux nouveaux, ou du moins d'une terminologie renouvelée. Le BV 2020 met l'accent sur la question du contrôle de la croissance et de la maîtrise de l'usage du sol, et plus seulement le financement de nouvelles infrastructures régionales, une rhétorique dans la lignée des revendications formulées par les mouvements *slow-growth* des

³⁸⁹ Le *speaker of the assembly*, qui est en quelque sorte le président de l'assemblée de l'État, est un des élus les plus puissants au niveau de l'Etat californien, après le gouverneur.

années 1980. Fait également nouveau, les milieux d'affaires militent pour une meilleure gestion du parc de logements bon marché³⁹⁰. À Los Angeles, la pollution atmosphérique devient un enjeu majeur au cours des années 1980 et constitue naturellement un des éléments forts de la campagne de LA 2000³⁹¹. En lien avec le *smog*, la question des transports, accentuée par la saturation du système autoroutier et l'inexistence de transports alternatifs, fait également son apparition parmi les thèmes majeurs de la campagne. La congestion routière et le manque de parkings sont des thèmes récurrents des discussions politiques locales qui touchent particulièrement les habitants à Los Angeles. Cependant, avant les années 1980, le système d'autoroutes qui constitue le principal réseau de transports à l'échelon régional n'avait pas connu de situation de congestion, les nouvelles infrastructures ayant jusque-là précédé l'augmentation des mobilités.

Pour traiter ces différentes questions, les deux collectifs soumettent un arsenal de mesures, dont le noyau vise à fusionner les agences uni-fonctionnelles de chacune des deux régions. Le BV 2020 propose la refonte des trois principales agences régionales de la baie de San Francisco – MTC, ABAG et BAAQMD – en une seule agence régionale. Le rapport comprend également des projets de lois plus généraux concernant le pilotage de l'étalement urbain par l'État, par l'intermédiaire d'une *growth management commission*, et l'introduction d'amendements à la constitution permettant de créer un nouvel échelon administratif avec un droit de taxation, dans l'idée de créer des périmètres régionaux de péréquation fiscale³⁹². Le LA 2000 propose de son côté la création de deux agences régionales. La première serait le fruit d'une refonte du SCAG en une *regional management growth agency*. Contrairement au SCAG, cette dernière serait mandatée par l'État et pourrait donc imposer ses décisions aux gouvernements locaux. La seconde serait une agence à vocation environnementale au sein de laquelle fusionneraient les agences en lien avec la qualité de l'air (SCAQMD), les réseaux d'eau (MWD) et le traitement des déchets³⁹³.

Les deux rapports produits par les deux collectifs ont donc servi de base à une série de projets de lois visant des transformations profondes des organisations régionales des deux métropoles. Mais très rapidement, des résistances locales retardent l'achèvement des projets de lois. À Los Angeles, de peur d'être dépossédé par la législature d'État et par le maire de Los Angeles, Mark Pisano, le directeur du SCAG travaille en parallèle au LA 2000 à un

³⁹⁰ BARBOUR E. (2002), *Op. Cit.*

³⁹¹ SALTZSTEIN A. (1996), «Los Angeles: Politics Without Governance», in SAVITCH H. et VOGEL K. (ed.), *Regional Politics: America in a Post-City Age*, Urban Affairs Annual Reviews, No. 45, Sage Publications, Thousand Oaks, California, pp. 50-71.

³⁹² JONES V. et ROTHBLATT D. (1994), *Op. Cit.*

³⁹³ SALTZSTEIN A. (1996), *Op. Cit.*

contre-projet qui insiste sur la démocratie locale. Celui-ci dessine la transformation du SCAG en super agence régionale – la Southern California Assembly of Governance – dotée des pouvoirs de toutes les principales agences, y compris celles en charge de la protection de l'environnement, le tout sous la direction d'une assemblée régionale élue pour moitié au suffrage direct³⁹⁴. Outre les réticences des administrations potentiellement absorbées par le SCAG, cette proposition déclenche de vives réactions de certains gouvernements locaux, au premier rang desquels le comté d'Orange. L'administration du comté menace de se retirer du SCAG et projette de proposer un projet de loi qui officialiserait son indépendance vis-à-vis de la Southern California Assembly of Governance si cette dernière était créée. Dans la SFBA, l'ABAG introduit également une alternative plus consensuelle au projet proposé en 1991 par BV 2020 autour duquel le collectif a du mal à rassembler une majorité politique. Ce contre-projet évacue l'idée d'une fusion d'agences et se concentre sur la refonte des missions de l'ABAG. Celle-ci deviendrait plus puissante mais en son sein les gouvernements locaux obtiendraient paradoxalement plus de pouvoirs. Dans les deux régions, les désaccords suscités entre les participants ont donc progressivement affaibli les dynamiques collectives engagées, avant que les collectifs ne se désagrègent complètement sous l'effet de facteurs extérieurs. En effet, face aux conséquences de la crise économique des années 1990 – les responsables ironisent sur des réformes visant à contrôler la croissance, alors qu'il n'y plus de croissance à contrôler – et face à des troubles sociaux comme les émeutes urbaines de Los Angeles de 1992, les agendas politiques se réorientent sur le court terme.

Une transition vers le nouveau régionalisme

L'analyse rétrospective montre la tension historique qui existe dans les deux métropoles étudiées entre les partisans d'instances politico-administratives à l'échelon régional et leurs détracteurs. La succession des différentes mobilisations en faveur de telles institutions et la série d'échecs ou de succès relatifs a abouti à la mise en place d'une régulation régionale singulière, complexe et propre à chacune des deux régions étudiées. Les multiples organisations régionales créées sont des agences uni-fonctionnelles, c'est-à-dire que leur domaine de compétence est restreint à un secteur d'intervention donné. Certaines disposent d'un périmètre étendu recouvrant l'ensemble du territoire fonctionnel de la région – en

³⁹⁴ FULTON W. (2002), *Op. Cit.*

supposant qu'il soit possible de délimiter un tel territoire – mais les périmètres de ces organisations, dans leur grande majorité, n'en recouvrent que des sous-ensembles. Enfin, les *councils of government* (COG), comme le SCAG et l'ABAG, sont les rares organisations qui se sont vu attribuer des périmètres régionaux d'action et des missions de planification transversales à celles confiées aux agences uni-fonctionnelles. Mais ils ne disposent quasiment d'aucun pouvoir réglementaire ou financier.

Les tentatives successives en faveur du régionalisme ont également montré une certaine permanence des acteurs à l'origine des mobilisations. Les milieux d'affaires, représentés par la chambre de commerce de Los Angeles et le Bay Area Council, semblent très souvent être à l'origine de ces initiatives. Parmi les groupes moteurs de ces dynamiques, on trouve également des progressistes – généralement qualifiés de *liberals* – appartenant à différentes sphères. On distingue ainsi des élus politiques, des universitaires et des activistes d'organisations civiques défendant des causes variées. Cette alliance entre des militants divers, des élus et les milieux d'affaires pose évidemment la question de la concordance entre les valeurs invoquées, les objectifs affichés et les logiques des différents acteurs impliqués. On peut en effet être tenté d'y voir une pure instrumentalisation des discours progressistes à des fins qui desservent uniquement les intérêts des milieux d'affaires. Nous prenons toutefois le parti d'éviter les raccourcis trop radicaux, sans ignorer pour autant les liens profonds entre les coalitions de croissance et les manifestations locales du référentiel régionaliste. À propos des *growth machines* J. Mollenkopf expliquait en 1983 : «*Like minded elites did not join together to manipulate public policy towards their own ends. To the contrary, this study argues that political entrepreneur arduously built progrowth coalitions out of conflicting interests, mass as well as elite, and that each element had its own reason for joining forces*»³⁹⁵. Comme en 1950, l'enjeu du régionalisme de la fin des années 1980 est de reconstruire le leadership régional face aux mobilisations locales et à la dispersion horizontale du pouvoir.

La logique des oppositions suscitées par les tentatives d'intégration régionale semble encore plus variée. Les partisans de l'autonomie des gouvernements locaux au nom du *home rule* – que l'on pourrait considérer comme le référentiel antagoniste du régionalisme – sont évidemment les détracteurs les plus fréquents des propositions régionalistes mais bien souvent, d'autres logiques s'y ajoutent. L'opposition peut se structurer autour d'une rivalité entre sous-ensembles régionaux comme l'ont montré les rapports de force territoriaux entre

³⁹⁵ MOLLENKOPF J. (1983), *Op. Cit.*, p. 19.

l'Est et l'Ouest de la baie de San Francisco ou entre les comtés de Los Angeles et d'Orange. Parfois, on observe même des divergences entre les différents acteurs des coalitions régionalistes. Ainsi, dans une logique de préservation, les administrations régionales héritées de précédents efforts peuvent s'opposer à de nouvelles réformes susceptibles d'affecter leur statut et leur pouvoir – on retrouve ici une illustration flagrante des mécanismes de la *path dependency*. C'est le cas par exemple du SCAQMD, une des agences les plus puissantes de Californie du Sud, qui est peu encline à se laisser absorber par le SCAG au nom d'une planification régionale plus cohérente.

Dans les années 1980, l'évolution d'un certain nombre de facteurs susceptibles de renforcer les oppositions – polycentrisme des agglomérations, dynamisme des mobilisations locales anti-croissance, multiplication des agences – laisse penser qu'il y a peu d'espoir de voir le rapport de force s'établir en faveur des partisans du régionalisme. Après les échecs des projets LA 2000 et BV 2020, il semble que ces derniers aient changé leur approche, conscients que les différentes évolutions des contextes régionaux rendaient peu probable, voire peu souhaitable, la mise en place d'une agence puissante de planification régionale : *«We have proposed regional government, we have proposed regional bodies of government that have decision making power. Everytimes we proposed this, the cities fought against it and so it has never been passed in the legislature. [...] We are frustrated about that, I actually think the solution should be regional government. But since we don't have that, and we think we probably will never have that, that brings support to an organization like ours, who works on regional problems, but through a cooperative process³⁹⁶»*. Le nouveau régionalisme s'est ainsi imposé au moins autant par pragmatisme que par idéologie.

6.2 Le renouveau régionaliste

Rares sont les travaux qui traitent du nouveau régionalisme de façon exhaustive. La principale difficulté de cet exercice résulte de l'aspect multiforme de cet objet et de l'imbrication entre ses différents aspects théoriques et leurs applications. Dans l'article qu'il consacre au nouveau régionalisme aux Etats-Unis, N. Brenner met ainsi en garde contre les approches simplistes de certains travaux sur le nouveau régionalisme qui le décrivent comme

³⁹⁶ Entretien avec Russell Hancock (2008), président et directeur exécutif de Joint Venture : Silicon Valley Network.

une série de projets de réformes découlant d'un agenda politique unifié et cohérent³⁹⁷. Le nouveau régionalisme est marqué par de nombreuses contradictions, des conflits internes et une hétérogénéité d'approches, autant du point de vue de son renouveau théorique que de ses manifestations concrètes.

6.2.1 Renouveau théorique et manifestations politiques du régionalisme

La seconde vague de régionalisme, structurée autour de l'émergence de la science régionale durant l'après-guerre, est remise en cause dès les années 1970. L'importance grandissante de la *Critical* ou *Radical Geography* – qui correspond en France à l'émergence de la géographie sociale – contribue à alimenter une approche plus critique de la dimension spatiale des rapports de pouvoir. Une part grandissante des régionalistes s'aperçoit des limites d'une analyse purement économique face aux réalités des mécanismes de construction et de mise en place des politiques publiques. De plus, dans le domaine du développement économique, tout ce qui se rapporte à l'interventionnisme est marginalisé par de nouvelles approches comme les thèses monétaristes³⁹⁸. Remise en question dans plusieurs de ses champs d'application, la réflexion régionaliste va se réorganiser après ce que E. Soja appelle le «*relational turn*³⁹⁹», c'est-à-dire la prise en compte de l'informalité des processus relationnels et politiques que les approches quantitativistes des régionalistes ignoraient jusque-là. Les différents courants constitutifs du nouveau régionalisme s'organisent autour de trois entrées thématiques : la résurgence des régions dans le cadre de la restructuration de l'économie mondiale, la maîtrise de la forme urbaine et la question de la solidarité.

La résurgence des économies régionales

Le renouveau théorique du régionalisme dans les sciences sociales correspond à une période d'effervescence de la géographie économique et industrielle des années 1980. Il faut

³⁹⁷ BRENNER N. (2002), *Op. Cit.*

³⁹⁸ CLAVAL P. (2008), «Espace et Territoire. Les bifurcations de la science régionale», in *Géographie Économie Société*, Vol. 10, n°2, pp. 157-184.

³⁹⁹ SOJA E. (2005), Séminaire *Introduction to Regional Planning*, UCLA Department of Urban Planning, Spring Semester.

noter que lorsque la littérature française évoque le nouveau régionalisme, elle fait généralement abstraction des autres champs disciplinaires concernés et ne traite presque qu'exclusivement de cet aspect⁴⁰⁰. Cette effervescence scientifique se manifeste d'abord en Italie, puis en France et en Californie où les chercheurs observent la singularité de certaines concentrations géographiques d'entreprises et leur adaptation à l'évolution de l'économie mondiale⁴⁰¹. Ils réinterprètent les hypothèses de A. Marshall sur les districts industriels et les logiques de localisation à la lumière des travaux sur les coûts de transaction ou sur l'évolution et l'innovation technique. Ces travaux mettent ainsi en évidence le caractère socialement endogène du développement et l'existence de mécanismes relationnels à la fois compétitifs, coopératifs et d'émulation créative. Ils distinguent plusieurs types de concentration : les agglomérations technologiques, néo-artisanales ou financières.

Les travaux de l'école californienne se distinguent par ce que G. Benko définit comme le «paradigme Coase-Williamson-Scott⁴⁰²». Leurs analyses accordent une importance particulière à la question des coûts de transactions. En effet, les choix organisationnels des entreprises dépendent d'un arbitrage entre l'externalisation de certains segments d'activités, qui suscite une augmentation des coûts de transaction, ou au contraire l'internalisation des activités qui augmente la taille de l'entreprise et induit par conséquent des coûts d'organisation. Dans le cadre d'une économie mondiale qui pousse à la flexibilité et à la variété, les organisations fordistes verticalement intégrées se restructurent en profondeur, les entreprises étant plutôt incitées à l'externalisation. Elles sont alors remplacées par des grappes d'entreprises à la recherche de coûts de transaction minimaux. La proximité favorisant la diminution des coûts de transaction, la restructuration de l'économie entraîne une agglomération des activités et donc la résurgence des régions. Les géographes californiens se démarquent également de leurs collègues français ou italiens par leur prudence vis-à-vis de l'intervention publique concernant le développement économique. Par exemple, les technopoles sont définies comme des formes particulières de districts spécialisés, tournées vers les activités de haute technologie. Mais dans les cas français, le concept de technopole

⁴⁰⁰ CLAVAL P. (2008), *Op. Cit.*

⁴⁰¹ La production autour de cette question est très vaste et ne se limite évidemment pas à ces trois zones géographiques. Les ouvrages de référence dans ce domaine ont été en partie évoqués dans le premier chapitre, étant donné ses liens forts avec les travaux sur la métropolisation. On peut néanmoins renvoyer aux travaux suivants ; BAGNASCO A. (1977), *Tre Italia. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologne, Il Mulino ; AYDALOT P. (ed.) (1986), *Milieus innovateurs en Europe*, Paris, GREMI ; SCOTT A. et STORPER M. (eds.) (1986), *Production, Work, Territory. The Geographical Anatomy of Industrial Capitalism*, Boston, Allen and Unwin ; MARKUSEN A. (1987), *The region : The Economics and Politics of Territory*, Totowa, Rowman & Littlefield Publishers.

⁴⁰² G. Benko fait ainsi référence aux travaux de A. Scott qui mobilise les héritages de R. Coase et O. Williamson ; BENKO G. (2007), «Économie urbaine et régionale au tournant du siècle», in *Métropoles*, n°1, pp. 141-181.

implique l'idée d'espaces créés par une politique industrielle volontariste⁴⁰³, alors que les californiens relèguent cette incidence au second plan : «*there are many places where politically motivated investments have taken place [...] but nothing approaching a diverse and dynamic high technology agglomeration has been created. Politics alone are insufficient*⁴⁰⁴».

Cette façon de considérer le politique au second plan face à la force du système d'accumulation capitaliste explique également qu'à l'intérieur du référentiel régionaliste, les chercheurs en géographie économique occupent un rôle moteur certes mais, en même temps et non sans paradoxe, relativement en marge. Ils sont toujours cités dans les travaux sur les questions de réformes des institutions métropolitaines, mais participent relativement peu à ce débat. Comme l'explique E. Soja, les travaux californiens sur les districts industriels ont avant tout contribué à la réaffirmation de l'espace au sein des sciences sociales, en démontrant l'existence des régions et leur importance dans la compétition économique mondiale⁴⁰⁵. Ce sont d'autres chercheurs qui ont par la suite capitalisé sur la légitimité retrouvée de la région pour développer une injonction à la réorganisation de la gestion des régions. Le glissement de la définition du terme gouvernance illustre ce décalage. Pour M. Storper et B. Harrison la gouvernance régionale désigne la régulation des rapports entre unités productives, en dehors des relations marchandes. Ils citent la hiérarchie, le partenariat, la sous-traitance et l'intervention d'agences publiques ou parapubliques comme exemples des types de régulation⁴⁰⁶. Si la définition proposée envisage que la régulation puisse être assurée par des agences publiques, celle-ci se limite néanmoins aux rapports entre unités productives. On est très loin des nombreux domaines d'intervention publique pris en compte par les autres partisans du régionalisme, qui défendent l'idée d'une planification régionale intégrant la sphère économique mais aussi sociale et environnementale. Ces derniers sont ainsi parfois critiqués par l'école californienne de géographie industrielle pour leur méconnaissance du rôle structurant des forces économiques : «*The seductions of regionalism are particularly strong among liberals who recognize the costs of growth and understand the need for social*

⁴⁰³ LERICHE F. (1996), *L'encadrement politico-institutionnel du développement des activités de haute technologie : France et Etats-Unis (les exemples de Grenoble, Nancy, Toulouse, Phoenix, Pittsburgh, San Diego)*, Thèse de doctorat de Géographie, Université de Toulouse le Mirail (publiée aux Presses Universitaires du Septentrion, Lille, en 1997).

⁴⁰⁴ STORPER M. (1997), *The Regional World : Territorial Development in a Global Economy*, New York, Guilford Press, p. 16.

⁴⁰⁵ SOJA E. (2005), *Op. Cit.*

⁴⁰⁶ STORPER M. et HARRISON B. (1992), « Flexibilité, hiérarchie et développement régional », in BENKO G. et LIPIETZ A. (dir.), *Les régions qui gagnent*, Paris, PUF, pp. 265-291.

*planning – but lack a radical critique of capitalist urbanization*⁴⁰⁷». Dans le même ordre d'idée, dans les travaux de géographie industrielle, le terme région correspond à l'aire de cohérence d'un système productif localisé alors qu'il désigne un ensemble géographique plus large chez les réformateurs régionalistes.

Malgré cette réserve vis-à-vis du politique, la prise de conscience du rôle des régions dans la restructuration de l'économie a débouché sur un réajustement des politiques de développement local aux États-Unis. On a vu émerger, d'abord dans les métropoles les plus touchées par la crise fordiste, au Nord-Est et dans le Midwest, des dispositifs renouvelés dans le domaine du développement économique⁴⁰⁸. Ces dispositifs dépendent de partenariats publics-privés basés sur une approche volontariste de la coopération entre les chambres de commerce, les grandes entreprises, les gouvernements locaux et les agences d'État. Malgré leurs différences, ces dispositifs mettent généralement en œuvre des méthodes de planification stratégique et de marketing territorial autour de trois champs d'action : la formation de la main d'œuvre, la mise en œuvre de politiques publiques (fiscalité, éducation) et la réalisation de grands projets urbains.

L'impératif économique a permis aux réformateurs régionalistes de renouveler leur argumentaire, certains mettant même en parallèle l'affaiblissement de l'État avec l'émergence de ces larges concentrations économiques pour justifier la création ou le renforcement des instances de planification. La notion de *citystates* avancée par N. Peirce correspond à ce type d'argumentation et défend l'idée de réformes structurelles lourdes pour réadapter l'organisation politique des régions aux nouveaux enjeux auxquels elles doivent faire face⁴⁰⁹. De façon similaire, D. Rusk ou M. Orfield défendent les fusions municipales ou d'autres formes de gouvernement métropolitain centralisé détenant une légitimité démocratique et un ascendant politique sur les gouvernements locaux⁴¹⁰. D'autres régionalistes comme A. Wallis mettent plutôt en avant des dispositifs en réseau et la coopération entre les structures gouvernementales, la société civile et les acteurs économiques⁴¹¹. Pour ces auteurs, cette gouvernance décentralisée, calquée sur les nouvelles formes du développement local, serait

⁴⁰⁷ WALKER R. (1990), *Op. Cit.*, p. 57

⁴⁰⁸ On peut ainsi citer les exemples du Cleveland Tomorrow et du Greater Philadelphia First. Les métropoles de la *sunbelt* ont par la suite connu des expériences semblables comme le Houston Partnership ou la Seattle's Trade and Development Alliance ; WALLIS A. (1994c), «The third wave : current trends in regional governance», in *National Civic Review*, Vol. 83, n°3, pp. 290-310.

⁴⁰⁹ PEIRCE N., JOHNSON C. et HALL J. (1993), *Citystates. How Urban America Can Prosper in a Competitive World*, Washington D.C., Seven Locks Press.

⁴¹⁰ ORFIELD M. (1997), *Metropolitics : A Regional Agenda For Community and Stability*, Washington D.C., Brookings Institution ; RUSK D.(1993), *Cities Without Suburbs*, Washington D.C., Woodrow Wilson Center Press.

⁴¹¹ WALLIS A. (1994c), *Op. Cit.*

plus efficace parce qu'elle serait plus adaptée à la complexité des métropoles. A. Wallis évoque par exemple des problèmes comme l'épidémie du Sida ou l'accroissement des sans-abris dans les années 1980 et souligne la qualité des dispositifs mis en œuvre par la société civile par rapport à l'impuissance des pouvoirs publics.

Modeler la forme urbaine : régionalisme et *smart growth*

La mise en cause des effets négatifs de l'urbanisation et l'idée selon laquelle la fragmentation gouvernementale et le laisser-faire débouchent sur des formes urbaines préjudiciables ne sont pas nouveaux. Mais la légitimité regagnée de la région en tant qu'échelle de compréhension des restructurations économiques relance le débat sur la pertinence de la région en tant qu'échelle de l'intervention politique, notamment dans le domaine de la planification urbaine. Certains régionalistes s'intéressent plus particulièrement aux effets négatifs des modes d'urbanisation depuis la seconde guerre mondiale et s'appuient sur leurs observations pour défendre la doctrine régionaliste⁴¹². L'étalement urbain, encouragé par les politiques fédérales, a progressivement généré un déséquilibre entre la ville-centre et ses périphéries⁴¹³. La ville-centre subit le déplacement des activités économiques et des populations aisées ou de classes moyennes vers les *suburbs*, qui deviennent plus attractives que les villes en déclin. Le mode de développement suburbain entraîne également une destruction des espaces ruraux et naturels et, plus récemment, un problème lié à la dépense énergétique et aux émissions de CO2 imputables à l'usage de l'automobile.

Dans l'optique d'endiguer ces maux, une série de stratégies pour coordonner les efforts à l'échelle métropolitaine a été mise en œuvre dans les années 1990 sous l'appellation de *smart growth*⁴¹⁴. Il s'agit d'une théorie de la planification qui reprend les préceptes du *new urbanism*, en y ajoutant une réflexion opératoire à l'échelle métropolitaine⁴¹⁵. Le *smart*

⁴¹² Cette question est traitée plus en détails dans le premier chapitre, dans la section consacrée aux manifestations de la métropolisation sur la morphologie urbaine.

⁴¹³ DREIER P., MOLLENKOPF J. et SWANSTROM T. (2004), *Op. Cit.*

⁴¹⁴ BULLARD R. (ed.) (2007), *Growing Smarter: Achieving Livable Communities, Environmental Justice, and Regional Equity*, Cambridge, MIT Press.

⁴¹⁵ Le *New Urbanism* est un mouvement urbanistique né aux Etats-Unis dans les années 1980, dont l'objectif est de trouver un consensus entre le modèle dominant structuré autour de l'idéal suburbain et un urbanisme plus doux. Il prône ainsi la réintroduction des mobilités pédestres et de la densité, sans sacrifier l'esprit de quartier ou la qualité de vie pastorale-urbaine offerts par les communautés suburbaines ; KATZ P. (2004), *The New Urbanism : toward an architecture of community*, New York, McGraw-Hill.

growth est en effet indissociable de la question de la gouvernance métropolitaine puisqu'il repose sur l'articulation entre les échelles de planification, du design micro-local à la morphologie urbaine régionale. Il peut être défini comme une série d'au moins trois grands principes visant à combattre l'étalement urbain. Le *mixed-use compact development* – urbanisation compacte et multi-usage – promeut les constructions denses rassemblant les fonctions résidentielles, de production et de consommation. Ensuite, le *transit oriented development* (TOD) vise à concentrer l'urbanisation autour des infrastructures de transport existantes pour en maximiser l'utilisation et éviter la construction de nouvelles infrastructures, ces dernières générant plus d'étalement. Enfin, la promotion des formes urbaines diminuant le recours à l'automobile est directement inspirée du *new urbanism*. Le *transit village* constitue l'archétype de l'urbanisme du *smart growth*. À l'échelle régionale il s'agit d'un nœud important dans l'infrastructure de transport qui permet l'intermodalité – parking automobile, station de transports ferroviaires inter-urbains et lignes de bus de ville, de tramway ou de métro. Autour de la zone de transit, on favorise la construction dense d'usage mixte : logements, bureaux, commerces et parfois même, des espaces verts. Enfin, à l'intérieur du *transit village*, le design privilégie les mobilités pédestres, voire l'usage de la bicyclette.

Dans certains cas, ce sont les États fédérés qui mettent en œuvre des cadres législatifs favorables au *smart growth*. Les exemples généralement cités sont le New Jersey, la Floride, l'État de Washington, l'Arizona, Hawaï, le Vermont, le Maryland, le Maine, la Géorgie, le Texas, le Tennessee et la Californie. L'Oregon de son côté a mis en place une politique encore plus radicale de lutte contre l'étalement avec la création d'une *urban growth boundary* (UGB). L'UGB est une mesure prise par le conseil régional de Portland, dans l'Oregon, qui fixe depuis 1979 un périmètre de 24 municipalités censées concentrer la majorité de la croissance de l'agglomération. Depuis 1990, l'État de l'Oregon a adopté le Growth Management Act qui étend ce dispositif à l'ensemble de l'état et s'impose aux gouvernements locaux en matière de planification, rendant ainsi quasiment impossible l'urbanisation en dehors des périmètres désignés. L'UGB de Portland couplée à la législation de l'Oregon ont depuis inspiré de nombreuses initiatives dans ce sens.

Depuis 1990, l'État fédéral prend également part au mouvement du *smart growth*. L'Environmental Protection Agency (EPA) a voté deux lois consécutives, le Clean Air Act (1990) et le ISTEA (1991), qui soutiennent les principes du *smart growth*⁴¹⁶. L'appellation "*Clean Air Act 1990*" désigne en fait un ensemble d'amendements à la première loi *Clean Air*

⁴¹⁶ Site Internet de l'Environmental Protection Agency, www.epa.gov ; Site Internet de la National Transportation Library, <http://ntl.bts.gov>.

Act votée en 1963 visant à limiter la pollution de l'air sur l'ensemble du territoire américain – et déjà amendée plusieurs fois depuis, en 1966, 1970 et 1977. Il s'agit d'un arsenal juridique qui établit la liste et les taux autorisés de polluants atmosphériques. Ces sont les Etats fédérés qui sont constitutionnellement légitimes pour mettre en œuvre des programmes préventifs, pour veiller au respect des taux maximum de polluants et pour sévir en cas de litige. Les Etats sont tenus de faire respecter les normes fixées par l'EPA, sous la menace de se voir dessaisir de cette compétence par l'Etat fédéral. C'est donc un texte de loi très contraignant – même s'il a été allégé sous l'administration Bush (2000-2008). Les effets du Clean Air Act se combinent à ceux de l'*Intermodal Surface Transportation Efficiency Act* de 1991 (ISTEA) une complémentarité voulue dès le départ dans la conception des textes de loi : «*The integration of transportation and air quality planning is required [...]. Transportation plans and programs which are financed wholly or partly with Federal-aid are required to be in conformance with the transportation provisions of the SIP—the statewide planning document which demonstrates how each State will attain the NAAQS*⁴¹⁷». De plus, les buts affichés de l'ISTEA, qui sont repris dans le TEA-21 de 1998 – *Transportation Equity Act for the 21st Century*, programme qui succède à l'ISTEA –, révèlent la volonté de profondément modifier les tendances qui prévalaient jusque là en matière de politique des transports aux Etats-Unis.

Les différentes actions qui s'inscrivent dans le *smart growth*, qu'il s'agisse de programmes fédéraux, de mesures adoptées par les États fédérés ou d'initiatives régionales, prennent indirectement position en faveur du régionalisme, soit en renforçant le pouvoir de certaines agences, soit en imposant la coopération intergouvernementale comme un préalable nécessaire à l'obtention de fonds. À ce titre, le *smart growth* attire les critiques des partisans du *home rule* qui y voient une intrusion dans les affaires locales, d'autant plus que le *smart growth* stigmatise les formes urbaines associées au mode de vie suburbain. Mais le *smart growth* suscite également des critiques de la part de certains régionalistes. Les chercheurs attentifs aux fondements économiques de la résurgence des régions continuent de manifester leur scepticisme vis-à-vis de ce qu'ils jugent comme des principes classiques de la planification urbaine, simplement habillés d'un vocabulaire nouveau, et toujours aussi peu efficaces contre les forces structurantes du mode d'accumulation capitaliste⁴¹⁸. Mais la critique la plus forte au sein des régionalistes vient sûrement des chercheurs et activistes soucieux de la question sociale et de l'équité. En s'attaquant à la forme urbaine pour améliorer

⁴¹⁷ NAAQS : *National Ambient Air Quality Standards*, c'est-à-dire les taux de polluants maximums inscrits dans le Clean Air Act ; U.S DEPARTEMENT OF TRANSPORTATION (1995), *A Guide To Metropolitan Transportation Planning Under ISTEA*, How The Pieces Fit together, Washington, USDOT, p. 24.

⁴¹⁸ SOJA E. (2005), *Op. Cit.*

la qualité de vie, un des effets du *smart growth* est de provoquer une hausse des valeurs foncières. Des principes comme le TOD ou l'UGB amènent à concentrer l'action sur les espaces urbains centraux, ceux-là même qui regroupent une portion plus importante de classes populaires et autres populations défavorisées. La volonté d'inclure une part de logement bon marché pour promouvoir la mixité sociale est parfois mentionnée dans les préceptes du *smart growth* mais reste souvent marginale, ou est abandonnée lors de la réalisation concrète des projets. Le *smart growth* est donc accusé de participer au déplacement des populations les plus vulnérables au nom de la lutte contre l'étalement urbain.

La question de l'équité et de la solidarité

Les régionalistes qui s'intéressent à la question de l'équité défendent une lecture sociale de l'étalement urbain. Ainsi, le déséquilibre entre les espaces centraux et les périphéries des agglomérations est interprété en termes de ségrégation raciale ou de disparités fiscales et au regard des restructurations de l'État providence américain. Depuis les années 1970, le démantèlement des grands programmes urbains, la politique du nouveau fédéralisme reaganien ou encore la réforme de la protection sociale portée par un congrès à majorité républicaine sous l'administration Clinton ont convergé vers la déconcentration progressive de plusieurs mécanismes de régulation et de redistribution⁴¹⁹. Les États fédérés et gouvernements locaux ont partiellement pris la relève de l'État fédéral et assument un nombre grandissant de missions de service public⁴²⁰. La déconcentration verticale a donc renforcé des logiques de concurrence horizontale entre les territoires qui ont contribué, entre autre, à la formation des *suburbs*.

En effet, les liens entre la périurbanisation et le désir de repli des habitants de banlieues vis-à-vis des populations de la ville-centre ont été mis en évidence depuis longtemps. L'autonomie politique de la *suburb* vis-à-vis de la ville-centre garantit le contrôle de l'environnement proche, les règles d'occupations des sols permettant d'éviter l'installation de catégories de populations indésirables à l'intérieur du territoire. Ces pratiques freinent la mobilité socio-spatiale au sein de l'agglomération ce qui explique que les villes centres aient concentré les problèmes sociaux des années 1980 et 1990 : accroissements des sans-abri,

⁴¹⁹ BRENNER N. (2002), *Op Cit.*

⁴²⁰ GHORRA-GOBIN C. (2000), *Op. Cit.*

phénomène des gangs, épidémies du sida et de crack par exemple. Avec la restructuration de l'État providence, la fragmentation politique est instrumentalisée dans l'optique de contrer des mécanismes de transferts sociaux⁴²¹. Du fait de l'organisation territoriale du financement des infrastructures et des services publics, la ville-centre subit une situation où son assiette fiscale diminue alors que ses dépenses augmentent. Les recettes diminuent parce qu'une partie des bénéficiaires des services et infrastructures se soustrait aux prélèvements et que les activités se déplacent vers la périphérie. Or, les dépenses sont plus importantes dans les villes-centres. D'une part, elles concentrent une proportion plus élevée de personnes qui ont recours aux aides et aux services publics. D'autre part, les infrastructures y sont plus anciennes et suscitent des coûts d'entretien supérieur mais surtout, elles sont utilisées par des populations non résidentes de migrants pendulaires, qui ne contribuent pas aux recettes fiscales. Les taxes locales sont donc plus élevées dans les villes centres des agglomérations alors que les personnes à bas revenus y sont plus nombreuses ; une situation qui peut paraître paradoxale au regard de certaines conceptions de l'État providence⁴²².

Le *tax-base sharing* constitue la réponse la plus radicale imaginée par les partisans de l'approche régionale des questions d'équité. Le *tax-base sharing* est un système de péréquation fiscale entre les différents gouvernements locaux d'une agglomération, censé atténuer les effets négatifs de la fragmentation politique. Il permet d'abord d'éviter les aberrations urbanistiques et autres gaspillages de ressources suscités par la course à la captation de ressources fiscales entre les municipalités. L'attraction de ressources fiscales qui fonctionnait comme un jeu à somme nulle au sein de l'agglomération, devient un objectif collectif. Il mutualise également la charge des investissements nécessaires à des infrastructures qui ont un rayonnement régional, comme des équipements culturels, sportifs ou de santé, qui ne sont plus supportés par une seule municipalité. En fonctionnant comme un filet de protection sociale à l'échelle régionale, il permet enfin d'atténuer les processus de concentration spatiale de la pauvreté. Le *tax-base sharing* mis en oeuvre dans la région de Minneapolis-Saint Paul est sans doute le plus ambitieux des systèmes de ce type aux États-Unis, même si on compte des initiatives semblables dans les agglomérations de Denver et Pittsburgh. Il a été mis en place sous la houlette de Myron Orfield, représentant de la chambre du Minnesota, professeur de droit à l'Université du Minnesota et par ailleurs un des réformateurs régionalistes les plus reconnus du pays, au terme d'un combat politique et

⁴²¹ REICH R. (1992), *Op. Cit.*

⁴²² RUSK D. (1993), *Op. Cit.*

juridique de plusieurs années⁴²³. Le système prélève jusqu'à 20% des revenus des gouvernements locaux, soit près de 370 millions de dollars chaque année qui sont reversés aux municipalités les plus endettées et qui servent au financement des infrastructures régionales⁴²⁴.

6.2.2 Les acteurs nationaux du nouveau régionalisme

Le renouveau théorique du régionalisme s'organise autour de trois enjeux métropolitains majeurs : la résurgence économique des régions, la maîtrise de la forme urbaine et la question de la solidarité. Au niveau national, les partisans du référentiel régionaliste cherchent à promouvoir la production d'agendas politiques qui s'articulent autour de ces différents enjeux métropolitains. Avant d'aborder le cas du régionalisme californien, il nous semble important d'identifier qui sont les réformateurs régionalistes les plus influents aux Etats-Unis.

Dans son travail de thèse sur le nouveau régionalisme états-unien, E. Champagne propose une liste d'individus et d'institutions qu'il désigne comme «*les acteurs du nouveau régionalisme*⁴²⁵». Concernant les organisations, l'auteur cite une liste d'organisations civiques nationales et une liste type d'acteurs institutionnels au niveau régional. Les individus cités sont quant à eux classés en deux catégories, les universitaires/intellectuels d'une part et les experts/conseillers de l'autre. Cette tentative se heurte à deux difficultés. D'abord, le régionalisme constitue un courant intellectuel et politique hétérogène qui comprend de nombreux paradoxes et contradictions. Une liste de ses acteurs influents est donc forcément très subjective, dans la mesure où le fait de mettre en avant tel ou tel individu correspond à telle ou telle conception du régionalisme⁴²⁶. Ensuite, le fait de catégoriser les individus en fonction de leur rôle dans la production du renouveau régionaliste, en tant qu'universitaire ou en tant qu'expert, c'est-à-dire en tant que producteur ou en tant qu'utilisateur du savoir, se révèle peu pertinent pour un certain nombre de personnalités dans la liste. Ainsi, en détaillant

⁴²³ ORFIELD M. (2007), *Op. Cit.*

⁴²⁴ ORFIELD M. (1997), *Op. Cit.*

⁴²⁵ CHAMPAGNE E. (2002), *Op. Cit.*, p. 124.

⁴²⁶ À titre d'exemple, dans le cadre des entrevues que nous avons eues en 2005 avec A. J. Scott, considéré comme un des précurseurs de la résurgence de l'intérêt autour des économies régionales, ce dernier a critiqué cette liste au motif qu'elle ignore les acteurs du renouveau théorique du régionalisme (comme lui). E. Champagne se protège en partie contre d'éventuelles critiques de ce type en rappelant que la liste qu'il propose n'est pas exhaustive.

le parcours de personnalités comme Myron Orfield, Neil Peirce, Bruce Katz, David Rusk ou Gary Lebedur, l'auteur admet que les trajectoires professionnelles des régionalistes influents peuvent les amener à côtoyer tour à tour les sphères universitaires, la société civile et la puissance publique, au niveau fédéral, au niveau des États ou au niveau des régions ; «*La ligne n'est pas facile à tracer entre les experts et les universitaires, car les deux groupes contribuent à leur manière à définir un nouveau cadre d'analyse concernant le développement métropolitain*⁴²⁷». En effet, la construction d'un référentiel de politique publique est le résultat d'interactions progressives entre des individus qui appartiennent à différents systèmes ou forums : l'université, les administrations de l'État ou les administrations locales par exemple⁴²⁸. Ces imbrications sont telles qu'il est difficile de délimiter de façon stricte le savant et le politique. Le même type de difficulté apparaît si on s'intéresse plus en détail aux activités des organisations civiques citées. À titre d'illustration, nous nous proposons de présenter cinq d'entre elles⁴²⁹ :

- La Regional Plan Association (RPA) est une organisation dont l'activité se focalise sur la planification de la région de New York. Elle constitue néanmoins une des premières associations de régionalistes aux États-Unis et un groupe de pression historique au niveau national⁴³⁰. Aujourd'hui, l'organisation concentre ses efforts sur le programme *America 2050* qui s'inspire de la European Spatial Development Perspective votée par l'Union Européenne en 1999, qui a vu naître les programmes de recherche Interreg et Espon⁴³¹. *America 2050* désigne une action de lobbying mise en place par la RPA en 2005. Elle comporte un diagnostic du territoire national et une série de mesures et de plans d'aménagement du territoire américain, pour répondre à la croissance démographique du pays, estimée à 120 millions d'ici à 2050, soit une hausse de 40%. Il s'agit en quelque sorte d'un programme d'action fédéral proposé clé en main au gouvernement. Les mesures proposées s'articulent principalement autour de la question de la mobilité des personnes et des marchandises et de la mise en place d'un réseau d'infrastructures de transport intégré concernant aussi bien les ports, les aéroports, les autoroutes que les systèmes ferroviaires⁴³². L'initiative est soutenue par de nombreuses fondations et associations américaines dont certaines sont très proches de la cause régionaliste comme le Lincoln Institute of Land Policy.

⁴²⁷ CHAMPAGNE E. (2002, *Op. Cit.*, pp.124-125

⁴²⁸ DOUILLET A-C. (2005), «Le développement territorial, une entente d'experts entre universitaires et aménageurs», in DUMOULIN et *Al.*, *le recours aux experts*, Grenoble, PUG, pp. 133-155.

⁴²⁹ Les exemples qui suivent portent sur des organisations de la liste construite par E. Champagne, mais aussi sur quelques organisations que nous avons jugé pertinent de mentionner suite au travail de terrain.

⁴³⁰ Site Internet de la Regional Planning Association : www.rpa.org .

⁴³¹ Interview de Robert Yaro dans The planning Report, Avril 2008, édition en ligne : www.planningreport.com .

⁴³² Site Internet d'America 2050 : www.america2050.org .

- Le Lincoln Institute of Land Policy est un *think tank* affilié à l'université de Harvard qui existe depuis 1974 et traite des problématiques liées à l'utilisation des sols, à sa régulation et sa taxation. Il est dirigé par Gregory K. Ingram, économiste à Harvard et spécialiste des marchés urbains du logement, ayant occupé pendant plusieurs années des fonctions de direction à la banque mondiale. Doté des fonds de la fondation Lincoln, avec laquelle il a fusionné en 2006, il fonctionne de façon autonome et finance ses propres programmes, ainsi que d'autres organisations ou initiatives. Il est divisé en 4 départements explorant 4 champs de recherche: le développement économique, la planification urbaine, la fiscalité et les études internationales. L'institut est d'abord un centre de recherche et d'éducation : il propose des cours, formations continues, des bourses doctorales, des conférences. L'institut utilise donc des supports variés et axe sa communication vers différentes audiences : la communauté universitaire et certains corps de métiers spécialisés (publications de livres, d'une revue trimestrielle et de *working papers*), les institutions et décideurs politiques (rapports d'expertise) mais aussi vers le grand public (co-production de films documentaires)⁴³³.

- Brookings Institution est une organisation civique basée à Washington D.C, créée en 1927 par des activistes de la *progressive era*⁴³⁴. C'est un des plus importants *think tanks* américains, financé par des fondations philanthropiques, des entreprises et des dons individuels, mais aussi par le gouvernement de façon contractuelle. Cette organisation développe trois types d'actions. Elle est d'abord impliquée dans la production scientifique, et revendique une force de travail d'environ 200 experts internationaux, membres à temps plein ou chercheurs associés. Ensuite, elle gère des activités d'édition et de publication. Elle publie chaque année de nombreux ouvrages et anime également six revues dont une spécialisée sur la question urbaine, le Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs. Elle réalise enfin des activités de conseil et de lobbying auprès des administrations fédérales. Au nom de ses valeurs fondatrices, les actions menées sont organisées en trois champs d'action : le renforcement des processus démocratiques aux Etats-Unis, la promotion de l'égalité des chances et le maintien de la coopération et de la sécurité au niveau international. À ce titre, Brookings Institution a par exemple participé à la création des Nations Unies ou à la conception du plan Marshall. Il s'agit donc d'une organisation civique très importante, autant du fait de son histoire que par l'importance des moyens dont elle dispose.

- CORO est une organisation non-gouvernementale fondée en 1942 par deux philanthropes de San Francisco, l'un avocat et l'autre cadre dans la finance, dans le but de créer un réseau de

⁴³³ Site Internet du Lincoln Land Institute : www.lincolninst.edu .

⁴³⁴ Site Internet de Brookings Institution : www.brookings.edu .

leaders capables d'assurer le pluralisme démocratique du système politique américain⁴³⁵. Il s'agit d'une organisation non-partisane, financée par des dons de fondations, d'entreprises et de philanthropes. Depuis sa création, elle a créé des antennes dans plusieurs autres villes américaines : Los Angeles (1957), St. Louis (1972), Kansas City (1975), New York (1980), Pittsburgh (1999). Chaque année, à travers divers programmes, elle forme une promotion de leaders civiques dans chacune de ces villes : environ 1000 à 1200 participants par an en tout. Les individus constituant ces promotions sont choisis pour leur origine ethnique, leur niveau d'éducation et les postes qu'ils occupent. Un des programmes de l'antenne CORO en Californie du Sud est plus particulièrement destiné à promouvoir la coopération régionale : la Regional Leadership Initiative⁴³⁶. Parmi les promotions d'*alumni* californiens, on trouve des responsables politiques au sein de la législature de l'Etat, des administrations municipales, des cadres au sein de grandes entreprises, des syndicats et des médias. Certains entrepreneurs civiques du nouveau régionalisme sont d'anciens participants du programme⁴³⁷.

- Le Smart Growth Network est un réseau d'acteurs, créé à l'initiative de l'Environmental Protection Agency (US EPA) et d'un noyau d'activistes, qui fait la promotion des principes du *smart growth*, expliqués précédemment⁴³⁸. Parmi ces acteurs, on trouve des organisations civiques écologistes ou de préservation du patrimoine, des regroupements de professionnels (aménageurs, urbanistes, architectes) et des entreprises et syndicats du secteur de la promotion immobilière. Pour médiatiser les valeurs et principes du *smart growth*, le réseau publie une lettre d'information bi-mensuelle qui fait état des initiatives et politiques mises en place dans le domaine du *smart growth* au niveau fédéral, mais aussi État par État. Il anime également des réunions et workshops dans le pays, dans le but de confronter les praticiens de la planification, les professionnels de l'immobilier et les habitants. L'objectif de ces actions est de sensibiliser le public aux enjeux de la croissance urbaine, de diffuser les "bonnes" pratiques de la planification mais surtout de partager les expériences concrètes entre les membres afin de mettre au point des stratégies et méthodes pour générer du consensus et faire face aux oppositions et résistances locales.

⁴³⁵ il ne s'agit pas d'un acronyme bien que le nom soit toujours écrit en majuscules. Site Internet de CORO : www.coro.org

⁴³⁶ Entretien avec John Greenwood (2005), Senior Trainer, CORO Leadership Southern California, San Pedro (Los Angeles).

⁴³⁷ Entretien avec David Abel (2006), Éditeur en chef de la revue The Planning Report, Los Angeles.

⁴³⁸ Entretien avec Mark Butala (2005), Comprehensive Planning Manager, SCAG, Los Angeles ; Site Internet du Smart Growth Network : www.smartgrowth.org .

L'aperçu rapide que nous venons de fournir donne une idée de l'effervescence et de la variété de cet ensemble d'acteurs institutionnels qui participent à la promotion du régionalisme. D'abord, ces organisations ont un statut flou, que nous avons traduit sous l'appellation assez générale d'organisations civiques. Elles se qualifient elles-mêmes tour à tour de *non-governmental organization*, de *non-profit organization*, de *non-partisan political organization*, d'*advocacy organization* ou encore de *think tank*. Elles illustrent la diversité de la société civile, à mi-chemin entre le monde universitaire et de l'enseignement, le milieu des affaires et les administrations gouvernementales. De plus, la variété des activités qu'elles entreprennent accentue la difficulté que l'on éprouve à les classer. Elles s'impliquent d'abord dans la production intellectuelle, qu'il s'agisse de recherche fondamentale ou appliquée, ou encore d'activités de veille. Certaines s'occupent également de formation (programmes, diplômes, promotions) ou organisent des forums d'apprentissage réciproque (réunions, colloques, workshops). Elles ont aussi un rôle dans la dissémination des productions intellectuelles à l'intérieur d'une communauté spécialisée (publications diverses et lettres d'informations électroniques). Du fait de l'ensemble de leur activités, ces organisations sont donc à la fois des lieux de production intellectuelle, des forums de médiation entre acteurs impliqués et des relais vers l'extérieur du secteur, c'est-à-dire vers le public concerné (les élus, les habitants, les électeurs). L'ensemble de ces caractéristiques renvoie à la notion «*d'espace de médiation*», c'est-à-dire des espaces au sein desquels des groupes d'acteurs construisent une grille d'analyse du monde et un système de valeurs commun. Il semble évident que les individus et les organisations cités ici font partie de l'espace national de médiation du nouveau régionalisme. En revanche, nous ne nous aventurerons pas à essayer de délimiter de façon stricte cet espace. D'une part, il faut être prudent vis-à-vis d'une tendance à vouloir identifier des instances entières ou des individus comme les médiateurs. Face à la complexification de la production des politiques publiques, il est rare que l'on identifie seulement quelques médiateurs, au moins au niveau national⁴³⁹. D'autre part, ce travail nécessiterait une analyse approfondie de chacune de ces institutions, des discours et actions qu'elles portent, ce qui ne constitue pas le cœur de notre travail d'analyse. Ce qui nous intéresse, c'est plutôt de comprendre l'articulation entre les dynamiques observées au sein de l'espace de médiation national et celles qui ont lieu dans le contexte californien. C'est l'objet de la dernière section de ce chapitre.

⁴³⁹ SMITH A. (1995), «Les idées en action : le référentiel, sa mobilisation et la notion de policy network », in FAURE A., POLLET G. et WARIN P., *Op. Cit.*, pp. 103-124.

6.2.3 Les trois courants du référentiel régionaliste dans le contexte californien

Comme cela été évoqué dans le chapitre 4, à l'issu de la phase exploratoire de notre travail de terrain, nous avons identifié trois courants distincts au sein du renouveau régionaliste : un courant classique, un courant que nous avons qualifié de régionalisme *ad hoc*, et le *community-based regionalism*.

Le régionalisme classique

Le premier courant identifié s'inscrit dans la continuité des réflexions sur la morphologie des villes et sur le lien entre le centre urbain et sa périphérie, initiées dès le début du XX^{ème} siècle. Le couple "étalement urbain - fragmentation politique" constitue le cœur du problème identifié dans le discours de ces régionalistes. Les autres maux urbains mis en avant, qu'il s'agisse de thèmes anciens (planification des grands équipements, disparités de développement, consommation d'espaces naturels, etc.) ou de thèmes émergents des années 1990 (perte de compétitivité au niveau mondial, congestion autoroutière, émission de gaz à effets de serre) sont déclinés autour du couple "étalement-fragmentation". Du point de vue de l'espace national de médiation évoqué plus tôt, les acteurs de ce courant sont impliqués dans la dynamique du *smart growth* et entretiennent donc des relations avec les organisations comme le Lincoln Institute of Land Policy, le Smart Growth Network ou la RPA. À titre d'exemple, avant d'être le directeur du SCAG, M. Pisano travaillait pour la EPA, l'agence fédérale à l'origine du Smart Growth Network⁴⁴⁰. Depuis qu'il a pris sa retraite du SCAG, il est devenu le co-directeur du projet America 2050 mis en œuvre par la RPA.

L'approche de ces régionalistes se concentrant sur la forme urbaine, la région est décrite comme une entité géographique très étendue englobant l'ensemble de l'espace urbanisé. De ce fait, ce courant défend les grandes organisations de planification régionale comme le SCAG, l'ABAG⁴⁴¹. Il fait la promotion d'un renforcement des pouvoirs de ces organisations, notamment les pouvoirs réglementaires, de façon à équilibrer les prérogatives

⁴⁴⁰ Entretien avec Mark Pisano (2005), directeur exécutif du SCAG.

⁴⁴¹ Mais aussi la MTC dans le cas de la baie de San Francisco.

en matière d'aménagement entre l'échelon local et l'échelon régional. Il est naturellement très soutenu par les universitaires issus de disciplines comme l'aménagement et l'urbanisme, à l'image de personnalités comme W. Fulton ou P. Calthorpe, auprès desquels il puise une grande partie de ses concepts. Au niveau institutionnel, ce type de régionalisme est porté par des techniciens qui travaillent dans ces agences régionales de planification ainsi que par des grands acteurs régionaux comme les chambres de commerce, le Bay Area Council et des groupements d'acteurs de la promotion immobilière comme la Building Industry Association of Southern California (BIASC)⁴⁴².

Le régionalisme *ad hoc*

Le cadre d'interprétation des enjeux régionaux de ce courant découle directement des travaux de géographie économique récents sur la résurgence des régions. Il met en avant l'organisation productive ou les avantages comparatifs et considère la région en tant qu'acteur de son développement et plus seulement en tant que périmètre d'intervention. Les organisations qui s'en inspirent émergent de territoires qui correspondent à des zones de concentration et de spécialisation industrielle, l'ensemble régional se situant donc à une échelle plus restreinte que la région telle qu'elle est définie par les régionalistes classiques. Le lien entre les chercheurs de ce courant et les organisations qui s'en inspirent semble beaucoup plus ténu que dans le cas du régionalisme classique. Certes, le savoir produit dans le domaine de l'économie régionale par l'école californienne s'impose comme grille d'analyse dans le monde académique et les entrepreneurs civiques qui défendent ce type de régionalisme utilisent une grande partie des arguments produits par la géographie industrielle californienne. Mais ces derniers critiquent le manque d'intérêt et le faible investissement de ces universitaires dans le processus de construction politique des organisations. Au cours du travail de terrain il est ainsi arrivé que le département de géographie de UCLA soit explicitement pris pour cible : «*I think UCLA is really out of it on these fields, quite frankly, not in science but on these fields, really out of it*⁴⁴³». À l'échelle de l'État, ce type d'initiative n'a obtenu une reconnaissance auprès des pouvoirs publics que récemment. En revanche, elles sont soutenues depuis leur origine par des firmes nationales ou multinationales originaires de

⁴⁴² La BIASC soutient en effet le SCAG malgré ses positions anti-étalement urbain ; Entretien avec Todd PRIEST (2005), Director of Government Affairs, Building Industry Association of Southern California.

⁴⁴³ Entretien avec David ABEL (2006), Editeur en Chef de The planning Report et membre actif du California Center for Regional Leadership.

Californie, ou qui y sont fortement implantées – Bank of America, Pacific Gas and Electric - ainsi que par un tissu de fondations privées influentes comme la fondation Irvine, la fondation Packard ou la fondation Surdna⁴⁴⁴.

Ce courant, parfois considéré comme l'expression véritable du nouveau régionalisme, est aussi souvent qualifié de régionalisme *ad hoc* par ses partisans qui mettent en avant son aspect pragmatique pour se démarquer des régionalistes plus classiques. Le régionalisme est alors présenté comme un outil, dégagé de grands principes moraux, qui permet simplement de traiter des problèmes spécifiques : « *When issues don't conform with political jurisdictions and boundaries, what we're left with is, this is sort of the American tradition of community problem solving, that you have the business leader, the foundation executive, or cultural leader coming together for a specific project or initiative and try to drive that in a very pragmatic and practical kind of way. [...] One thing is that this is not coombaya regionalism, this is not "why can't we all be friends and hold hands and everything's will work out if we're nice to each other", not to say that there is something uncivil about this but again, no more regionalism for it's own sake*⁴⁴⁵ ». Ce courant illustre également la rupture, caractéristique du renouveau régionaliste des années 1990, avec une conception trop gouvernementale de la planification. Il met en avant des organisations en réseau basées sur la coopération et le volontariat. Ce type de régionalisme est soutenu par des entrepreneurs civiques qui occupent généralement des postes d'encadrement dans les grandes entreprises locales⁴⁴⁶. Très imprégnés par la culture managériale, ils dénigrent en partie les solutions institutionnelles et l'approche gouvernementale défendues par les régionalistes classiques, notamment pour leur lourdeur administrative et leur manque de flexibilité : « *It's a private sector model solution to solve the problem [...], it's very difficult to institutionalize that because today's definition of a problem might not be tomorrow's definition*⁴⁴⁷ » - « *Let me tell you who we are and what we're about. We are, by nature, problem solvers [...] What's regionalism about? Are we people that want more level of government? No !*⁴⁴⁸ ».

⁴⁴⁴ JONAS A. et PINCETL S. (2006), «Rescaling regions in the state: The New Regionalism in California», in *Political Geography*, Vol.25, pp. 482-505.

⁴⁴⁵ Discours de David Thornburg, directeur de l'Alliance for Regional Stewardship, lors du Civic Entrepreneur Summit organisé par le California Center for Regional Leadership à San Francisco, Septembre 2006.

⁴⁴⁶ Dans le chapitre suivant, nous aborderons plus en détail le parcours professionnel et le profil des directeurs et fondateurs de différentes *collaboratives regional initiatives* (CRI).

⁴⁴⁷ Entretien avec David ABEL (2006), Editeur en Chef de The planning Report et membre actif du California Center for Regional Leadership.

⁴⁴⁸ Discours de Bob HERTZBERG (2006), ancien *speaker of the assembly* du parlement californien et membre actif du California Center for Regional Leadership, lors du Civic Entrepreneur Summit organisé par le California Center for Regional Leadership à San Francisco, Septembre 2006.

Le *community-based regionalism*

Le troisième courant régionaliste que nous avons identifié est appelé *community based regionalism* (CBR). Il s'inspire d'une littérature sur les luttes sociales et plus particulièrement sur les mouvements sociaux urbains mais aussi des *racial studies*, c'est-à-dire des différentes branches disciplinaires représentatives du patrimoine multiculturel américain : *african-american studies*, *latinos studies* ou *asian studies* par exemple. La réflexion du CBR s'inscrit néanmoins dans la continuité des travaux de géographie industrielle, l'argument fondateur du courant étant que sans justice sociale, une région ne peut être compétitive dans l'économie mondialisée. Une des spécificités du CBR est de mettre l'accent sur les enjeux sociaux (problèmes de salubrité et de santé publique, disparités sociales, ségrégation raciale), qui étaient au cœur de la première vague de régionalisme et qui semblent avoir été peu à peu mis au second plan lors des vagues suivantes. De ce fait, le courant rassemble des régionalistes déçus par les formes plus classiques de régionalisme⁴⁴⁹. Au niveau académique, le chef de file du CBR est sans conteste M. Pastor Jr., fondateur du Center for Justice, Tolerance and Community, un centre de recherche hébergé par l'Université de Californie à Santa Cruz. D'un point de vue institutionnel, ce courant repose sur de très petites organisations communautaires, qui ont un caractère plus local que régional, comme les associations d'habitants, les *community development centers* (CDC), les antennes syndicales ou les églises, mais qui fonctionnent en réseau au niveau régional. Les liens sont très forts entre ces organisations et les universitaires du CBR, ces derniers favorisant une posture de type recherche-action : «*Combining cutting-edge research with an emphasis on public dissemination of findings and collaborative partnerships with community-based organizations, the Center aims to make a difference in people's lives by providing information and analysis for action*⁴⁵⁰».

Il semble que la Californie soit un laboratoire du CBR, les initiatives les plus connues se situant dans l'agglomération de Los Angeles : la Alameda Corridors Job Coalition, le Bus Riders Union et la Los Angeles Alliance for a New Economy. Nous disposons néanmoins de peu d'informations sur ce courant dans la mesure où nous avons dû le laisser de côté lors de la seconde phase du travail de terrain.

⁴⁴⁹ Entretien avec Edward SOJA (2005), UCLA, Professeur au Department of Urban Planning.

⁴⁵⁰ Site Internet du Center for Justice, Tolerance and Community ; www2.ucsc.edu/cjtc/cjtc.html .

Au terme de ce chapitre, les configurations régionales de la Californie du Sud et de la baie de San Francisco restent difficile à appréhender, parcellaires, sectorisées et propres à chacune des deux agglomération étudiées. Loin d'être inexistante, l'armature régionale ne constitue pas un cas d'école de l'application des théories du *public choice*. Il existe de multiples organisations dont les périmètres d'actions transcendent les limites municipales, certaines englobant la quasi-totalité du territoire des agglomérations, qui disposent parfois d'un pouvoir de taxation ou réglementaire fort. Cependant, ces organisations concernent des secteurs d'intervention balisés, comme l'adduction d'eau ou la protection de l'air. Les *councils of governments*, comme le SCAG et l'ABAG, sont les rares organisations qui se sont vu attribuer des périmètres d'action régionaux et des missions de planification transversales à celles confiées aux agences uni-fonctionnelles, mais ils ne disposent quasiment d'aucun pouvoir réglementaire ou financier. Cette armature régionale ambiguë est le fruit d'une tension historique entre promoteurs et opposants de l'intégration régionale. À plusieurs reprises dans l'histoire des deux régions, certains acteurs, parmi lesquels les milieux d'affaires occupent un rôle récurrent, ont cherché à renforcer les entités régionales avec plus ou moins de succès.

Les logiques expliquant le soutien mais surtout la résistance aux réformes régionalistes dépassent le simple cadre idéologique d'une opposition entre le référentiel régionaliste et le couple *public choice* - *home rule*, que l'on pourrait considérer comme le référentiel antagoniste du régionalisme. Certes, les partisans de l'autonomie des gouvernements locaux sont les détracteurs les plus fréquents des réformes. Cependant, l'opposition à la mise en place d'institutions régionales peut également se nourrir d'une rivalité entre sous-ensembles régionaux et l'on observe que les administrations régionales héritées de précédents efforts s'opposent aussi parfois à de nouvelles réformes susceptibles d'affecter leur statut et leur pouvoir. Ainsi, chaque succès mitigé des tentatives passées d'intégration régionale s'inscrit durablement dans la configuration régionale et devient susceptible de contribuer à freiner les tentatives ultérieures de refonte du maillage territorial. À partir de la fin des années 1980, le polycentrisme des agglomérations, le dynamisme des mobilisations locales anti-croissance et la multiplication des agences régionales concurrentes ont conduit à l'échec des projets Bay

Vision 2020 et L.A 2000. Ces échecs, ultimes aveux de la perte de pouvoir des coalitions de croissance, semblent également marquer la fin des tentatives de réformes régionalistes lourdes et une transition vers le nouveau régionalisme.

Le renouveau de la doctrine régionaliste est marqué par une hétérogénéité d'approches et par de nombreuses contradictions, à l'opposé d'un agenda politique cohérent et unifié au niveau national. Il s'organise autour de trois thèmes récurrents : la résurgence des régions dans le cadre de la restructuration de l'économie mondiale, la maîtrise de la forme urbaine et la question de la solidarité. Le premier courant, semble jouer un rôle moteur puisque l'effervescence de travaux de la géographie économique et industrielle des années 1980 a permis de réaffirmer l'existence des régions et leur importance dans la compétition économique mondiale. D'autres acteurs ont ensuite capitalisé sur la légitimité retrouvée de la région pour développer une injonction à la réorganisation de la gestion des régions, remobilisant au passage des thématiques chères aux régionalistes : La mise en cause des effets négatifs d'une urbanisation non régulée et une approche critique des mécanismes de reproduction des égalités socio-spatiales dans les villes.

Au niveau national, le renouveau régionaliste est porté par des organismes au statut flou, qui sont à la fois des lieux de production intellectuelle, des forums de médiation entre acteurs impliqués et des relais vers un public plus large et que nous avons regroupés sous l'appellation assez générale d'organisations civiques. Au niveau de la Californie, nous avons identifié trois courants qui reprennent en partie les trois thématiques qui structurent le régionalisme au niveau national. D'abord, les universitaires issus de disciplines comme l'aménagement et l'urbanisme et les responsables qui travaillent dans les agences régionales héritées des réformes précédentes, semblent défendre une vision plus classique du régionalisme. Ensuite, le régionalisme *ad hoc*, soutenu par des acteurs en majorité issus du secteur privé, est celui qui s'inspire le plus directement des travaux récents de géographie industrielle. Enfin, un courant qualifié de *community based regionalism* défend une vision beaucoup plus engagée de l'approche régionale, focalisant sur la question des inégalités socio-spatiales et met en avant une stratégie qui s'inspire des mouvements sociaux urbains et la planification communautaire. Deux des trois courants identifiés font l'objet d'une analyse plus détaillée dans la troisième partie de ce travail.

**Troisième Partie – Régionalisme classique et nouveau
régionaliste : logiques, formes et enjeux des organisations
régionales en Californie du Sud et dans la baie de San Francisco**

La seconde partie de ce travail a d'abord permis de présenter un profil général des terrains étudiés et d'exposer la stratégie de recherche adoptée. Ensuite, l'analyse de l'évolution du leadership régional de la Californie du Sud et de la baie de San Francisco a montré comment des acteurs, qui s'étaient historiquement imposés dans ces régions, ont vu diminuer progressivement leur capacité à gouverner suite à une pluralisation du paysage politique. Enfin, le sixième chapitre s'est intéressé à déterminer l'armature institutionnelle régionale et l'historique des tentatives d'intégration régionale, mais il a surtout permis d'identifier trois courants propres au régionalisme californien.

Le régionalisme *ad hoc* s'inscrit directement dans la continuité des travaux de géographie industrielle. Il est soutenu par des acteurs issus de grandes entreprises et de fondations privées qui le présentent comme un outil, dégagé de grands principes moraux, permettant simplement de traiter des problèmes qui entravent la compétitivité des régions. Dans le cadre de ce courant, les solutions institutionnelles importantes sont dénigrées au profit de petites structures flexibles, basées sur la coopération et le volontariat. Ensuite, le régionalisme classique, continue de prôner une régulation de la planification par le biais de structures régionales importantes et puissantes. Il est soutenu par les universitaires issus de disciplines comme l'aménagement et l'urbanisme et par des techniciens qui travaillent dans ces structures régionales, telles que les *regional councils*, vestiges des vagues précédentes de régionalisme. Enfin, un courant qualifié de régionalisme communautaire (*community based regionalism*), s'inspire d'une littérature sur les luttes sociales et plus particulièrement sur les mouvements sociaux urbains. Les liens entre les organisations qui se revendiquent de ce courant et les universitaires qui développent ce type d'analyse sont très forts, ces derniers favorisant une posture de "recherche-action" qui intègre la production scientifique à l'activisme sur le terrain.

Pour diverses raisons⁴⁵¹, nous avons fait le choix de ne pas intégrer ce type d'organisations à l'échantillon analysé dans la troisième partie du travail. Les organisations représentant le courant *ad hoc* font quant à elles l'objet du septième chapitre et les formes de régionalisme plus classiques sont analysées dans le chapitre suivant. Le neuvième chapitre, enfin, propose une analyse plus transversale et synthétique des dynamiques observées.

⁴⁵¹ Ces raisons sont exposées en détail dans la section du quatrième chapitre qui concerne la construction de l'échantillon.

Chapitre 7 - Les Collaborative Regional Initiatives (CRI)

Les Collaborative Regional Initiatives (CRI) sont des organisations à vocation régionale rassemblant des acteurs d'origines diverses et dont l'émergence correspond avec ce que plusieurs auteurs définissent comme la troisième vague de régionalisme aux Etats-Unis. Elles illustrent également l'un des trois courants du régionalisme californien que nous avons définis dans le chapitre précédant, le plus directement inspiré par le renouveau des travaux de géographie économique sur la résurgence des régions. Le fonctionnement de ces organisations est en effet basé sur la coopération et le volontariat alors que leur périmètre d'action s'approche plutôt d'une définition de la région qui correspond à l'aire de cohérence d'un système productif localisé.

Il existe en Californie d'autres organisations qui partagent un certain nombre de caractéristiques avec les CRI, mais ces dernières se démarquent dans la mesure où elles ont fait l'objet d'une politique coordonnée par la fondation James Irvine sur l'ensemble de l'Etat. La première section de ce chapitre revient donc sur la genèse du programme Sustainable Communities mais également sur la création du California Center for Regional Leadership (CCRL), une organisation mère créée à l'occasion du programme pour coordonner l'action de l'ensemble des CRI californiennes. La suite du chapitre propose une description détaillée de quatre CRI, deux étant situées dans la SFBA et deux autres à l'intérieur du comté de Los Angeles : le Joint Venture: SiliconValley Network (JVSVN), le Tri-Valley Business Council (TVBC), le Southbay Economic Development Partnership (SEDP) et le Gateway Cities Partnership (GCP). Pour chacune des CRI, nous nous intéresserons à l'historique de la dynamique collective qui a conduit à la création de l'organisation, au rapport qu'elle entretient au territoire – ce dernier faisant l'objet d'une analyse cartographique – et enfin aux actions mises en œuvres.

Le California Center for Regional Leadership

La fondation Irvine, créée en 1937 par le richissime homme d'affaire James Irvine pour sortir de la misère les californiens les plus touchés par la crise de 1929, est aujourd'hui l'une des plus importantes organisations caritatives de Californie, si ce n'est la plus

importante du point de vue de son poids financier. En effet, au cours des dix dernières années, la fondation a distribué par le biais de ses programmes entre 50 et 80 millions de dollars par an⁴⁵². À sa création, elle constituait la branche caritative de la Irvine Company, une des plus importantes sociétés de promotion immobilière de Californie du Sud, mais les deux entités ont été séparées par la suite. Elle est aujourd'hui autonome, tirant ses fonds des revenus de ses actifs financiers, qui représentaient environ 1,9 milliards de dollars en 2007. Elle finance des programmes divers, dans l'objectif affiché de participer au bien être de tous les Californiens, autour de trois champs d'action : la culture, la jeunesse et la démocratie californienne.

Au début des années 1990, la Californie est très durement touchée par la récession et la fondation travaille à relancer l'économie. En 1993, Nick Bollman, alors *program officer* pour la fondation, fait une première enquête pour déterminer les possibilités d'actions au niveau macro-économique pour une entité non-gouvernementale, même de la taille de la fondation Irvine. À cette période, les entreprises de la Silicon Valley semblent résister à la récession et tranchent avec le reste du paysage économique californien. Très rapidement, Nick Bollman prend connaissance des particularités de la région en matière d'organisation industrielle mais également en termes de gouvernance régionale et il s'intéresse particulièrement au Joint Venture Silicon Valley. La récession a en effet indirectement affecté le leadership en matière de développement économique en provoquant une vague de délocalisations de nombreux sièges sociaux : «*At that time, California has lost a lot of headquarters of companies, both here in San Francisco and in Los Angeles, [...] particularly the companies that have headquarters in the city and were the source of civic and business leadership in the city. So the question was where the civic and business leadership is going to come from now that we lost the headquarters companies*⁴⁵³». La fondation décide alors de promouvoir la reprise économique en favorisant au sein des milieux d'affaires les initiatives de (re)construction du leadership civique aussi bien que l'acculturation à des concepts comme les avantages comparatifs, les externalités positives et négatives, la qualité de vie ou le marketing territorial⁴⁵⁴. À la même période, il entre également en relation avec les responsables d'une organisation régionale naissante qui promeut la coopération dans la région des *sierras*, le Sierra Business Council, et qui défend le même type d'approche collaborative des problèmes, cette fois dans un cadre rural.

⁴⁵² Putnam Community Investment Consulting (2006), *Foundation Giving in California*, San Francisco, James Irvine Foundation.

⁴⁵³ Entretien avec N. Bollman (2005), fondateur et directeur du California Center for Regional Leadership.

⁴⁵⁴ HENTON D. et WALEST K. (1998), *Linking the new economy to the livable community*, San Francisco, The James Irvine Foundation.

Le Sustainable Communities Program, financé par la fondation Irvine et piloté par Nick Bollman, va naître de ces observations. Le programme défend une approche spatiale des problèmes qui transcende les maillages administratifs classiques et qui prend en compte les aspects économiques mais aussi environnementaux et sociaux : «*Ultimately, we came to this notion of the 3 E's: a strong Economy, a well protected and managed Environment, and social Equity, you cannot leave anybody behind [...] we take what we call a non-jurisdictional approach of the economy, it doesn't exist in a city or in a county, it exist at whatever scale suppliers networks and commuter sheds operate essentially*⁴⁵⁵». Le programme s'organise en trois temps : 1. Répertoire tout d'abord les systèmes d'acteurs régionaux plus ou moins anciens et institutionnalisés qui existent en Californie. 2. Leur apporter ensuite un soutien financier et technique afin de consolider les organisations les plus embryonnaires et de les inciter à mettre en œuvre des actions en accord avec les valeurs de la fondation Irvine. 3. Mettre enfin en relation les différentes organisations créées, notamment en organisant à partir de 1997 des rendez-vous annuels baptisés Civic Entrepreneur Summit, afin de favoriser la cohésion du mouvement et d'assurer leur promotion auprès des responsables politiques de l'État. Ces missions vont d'abord s'organiser sous l'égide de la fondation Irvine, puis, en 2000, Nick Bollman fonde le California Center for Regional Leadership pour assurer le support technique, la répartition des financements de la fondation et le lobbying politique⁴⁵⁶.

De 1995 à 2003, 20 organisations régionales⁴⁵⁷ sont ainsi sélectionnées et financées sur l'ensemble du territoire californien (cf. carte 7.1). Leur sélection et l'obtention des financements sont soumises à plusieurs critères. Premièrement, elles possèdent un ancrage régional et participent à la promotion d'une vision régionale au travers des actions qu'elles mènent ; elles sont donc à la fois le fruit et le vecteur d'une territorialité renouvelée. Ensuite, elles développent une forme coopérative de leadership, à l'opposé d'une organisation verticale. Au sein de l'organisation, qui couvre un périmètre relativement stable, les acteurs se mobilisent par projets, en fonction de leurs compétences mais surtout en fonction de l'intérêt qu'ils accordent à l'enjeu traité. Il s'agit donc de réseaux territorialisés d'acteurs. De plus, les organisations doivent être ouvertes au plus grand nombre, et donc intégrer des participants

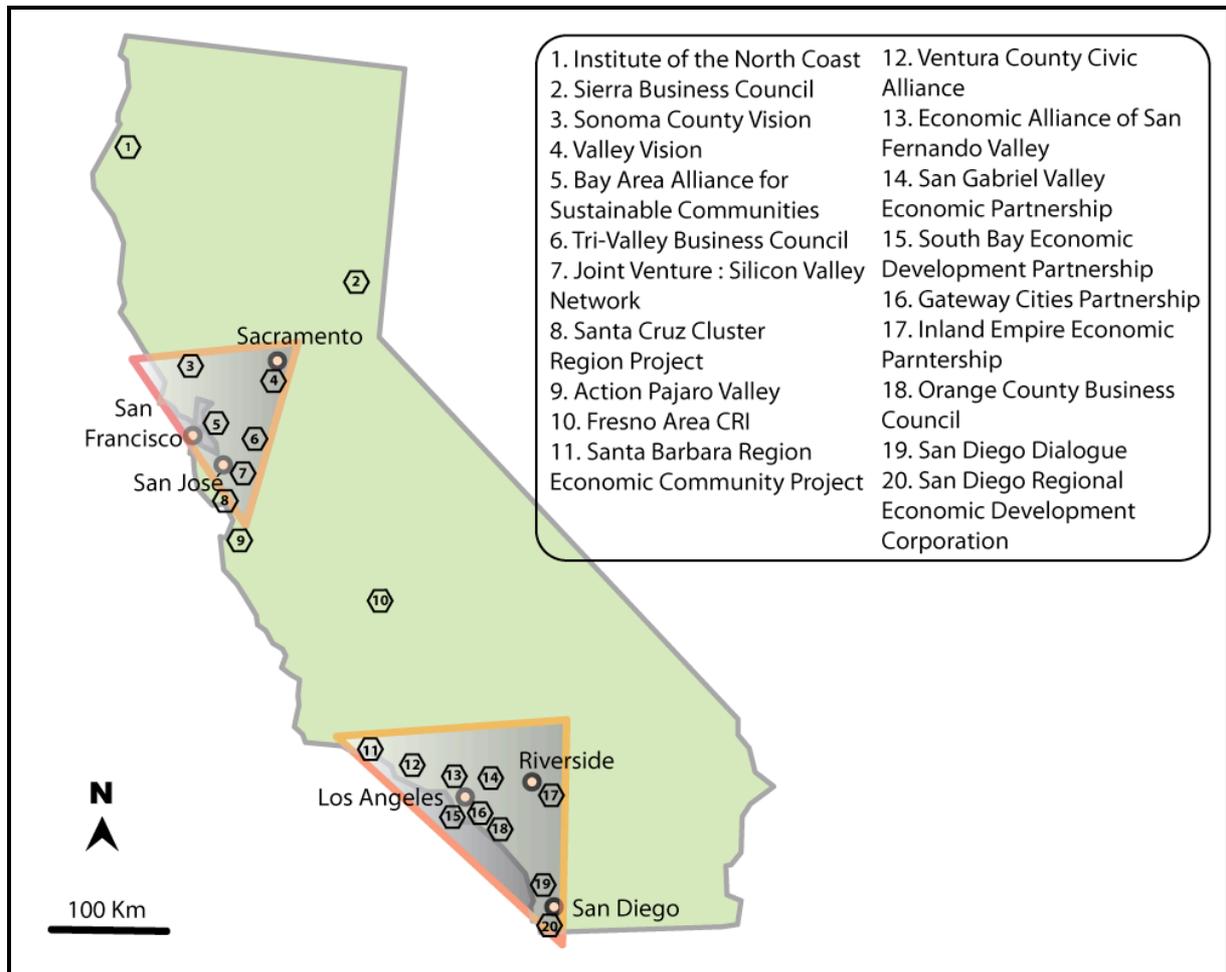
⁴⁵⁵ Entretien avec N. Bollman (2005), *Ibid.*

⁴⁵⁶ L'organisation a subsisté deux ans après la fin du programme, qui s'est arrêté en 2003, puis a périclité avec la semi-retraite puis le décès de Nick Bollman à l'automne 2007, et l'échec des responsables restants à trouver de nouvelles sources de financement.

⁴⁵⁷ Dans le descriptif du programme, il y a 22 organisations mais plusieurs d'entre elles relèvent plutôt de *think tanks* destinés à promouvoir l'approche régionale, sur un plan théorique et législatif, et n'ont pas d'ancrage territorial ; www.calregions.org.

d'horizons divers⁴⁵⁸. Enfin, leur agenda doit comprendre aussi bien des questions de développement économique que de protection de l'environnement et de promotion de l'équité sociale ; les *three E's*.

Carte 7.1 : Répartition des *collaborative regional initiatives* en Californie



Source : D'après le California Center for Regional Leadership : www.calregions.org

Parmi ces 20 organisations, dix se situent à l'intérieur du triangle métropolitain Sud, dont 7 dans l'agglomération du grand Los Angeles. Six autres se situent dans le triangle Nord, dont la moitié dans la SFBA, et une s'organise dans la Central Valley autour de Fresno. Enfin seulement trois des CRI se situent dans des espaces ruraux ou naturels. Même si ces organisations n'ont pas de vocation urbaine *a priori*, il paraît évident que leur émergence est

⁴⁵⁸ Faute de pouvoir intégrer "tout le monde", elles tentent de rassembler les *grass-tops*, c'est-à-dire ceux qui se présentent comme les porte-paroles de groupes peu représentés dans les circuits traditionnels du pouvoir ; INNES J. et RONGERUDE J. (2005), *Collaborative Regional Initiatives: Civic Entrepreneurs Work to Fill the Governance Gap*, San Francisco, James Irvine Foundation.

fortement corrélée aux recompositions métropolitaines à l'œuvre en Californie.

Méthodologie de l'analyse cartographique des CRI

Pour chacune des quatre zones géographiques étudiées, nous avons réalisé une série de six cartes thématiques. La première ne vise qu'à situer le territoire des *Collaborative Regional Initiatives* (CRI) dans les agglomérations du grand Los Angeles ou de la SFBA. Les cartes suivantes ont été réalisées à l'aide du logiciel *Philcarto*⁴⁵⁹ à partir de différentes données.

Nous avons choisi de nous intéresser à l'épaisseur historique du territoire des différentes CRI en comparant les dates d'incorporation des différentes municipalités. Nous avons discrétisé cette variable suivant la méthode des seuils observés, c'est-à-dire en identifiant des discontinuités sur l'histogramme des fréquences⁴⁶⁰. Les classes de cette variable sont donc communes aux quatre régions étudiées et correspondent à des périodes de l'urbanisation californienne : la constitution de centres urbains historiques (1850-1890), le boom démographique du début du XX^{ème} siècle (1890-1930), la récession (1930-1950), le dynamisme renouvelé du mouvement d'incorporation suite au plan Lakewood et à la croissance suburbaine d'après-guerre (1950-1980), et enfin les incorporations les plus récentes (1980-2008).

Nous avons ensuite traité une série de variables par *census designated places* (CDP) tirées du recensement de 2000⁴⁶¹ : la population totale, la densité, la proportion de blancs non-hispaniques dans la population totale, le revenu moyen des ménages et la part de ménages aisés (gagnant plus de 100 000 dollars US par an) dans la population totale. Ces indicateurs donnent un aperçu de la morphologie des régions et permettent également de s'interroger sur le caractère structurant de certains facteurs dans la mise en œuvre d'un cadre de coopération politique : la formation des CRI participe-t-elle d'un processus de repli ? Rassemblent-elles des territoires homogènes du point de vue des revenus des habitants, des minorités ethniques

⁴⁵⁹ *Philcarto* est un logiciel de SIG (système d'information géographique) gratuit et développé par P. Waniez, Professeur des Universités en Géographie à l'Université de Bordeaux 2 ; <http://philcarto.free.fr/>. Le périmètre des CRI étant évolutif et flexible, nous avons représenté leur périmètre tel qu'il était défini au moment du travail de terrain.

⁴⁶⁰ D'après l'analyse de l'évolution des incorporations dans le grand Los Angeles et dans la SFBA réalisée dans le chapitre 5. Les données proviennent de la League of California Cities ; www.cacities.org.

⁴⁶¹ Les données concernent les *census designated places*, des périmètres statistiques qui correspondent aux limites administratives des municipalités mais aussi aux zones de peuplement urbain non-incorporées. Bureau of Census : www.census.gov/.

ou de la forme urbaine ? Pour ces variables, nous avons procédé à une discrétisation selon la méthode de Jenks. Cette méthode, gérée automatiquement par le logiciel, a l'avantage de définir des classes homogènes, comme la méthode "manuelle" des seuils observés. En revanche, les classes sont propres à chaque carte. Le lecteur doit donc être prudent lorsqu'il compare les cartes de deux CRI concernant la même variable.

Enfin, la dernière carte pour chaque CRI concerne l'assiette fiscale par ménage dont dispose chaque municipalité – ou celle du comté dans le cas des territoires non-incorporés. Il nous a en effet semblé important de faire figurer cette variable dans notre analyse étant donné l'importance des logiques de séparatisme fiscal dans la fragmentation politique des métropoles. Les différentes classes ont été définies au regard des travaux du Metropolitan Area Research Corporation dirigé par M. Orfield⁴⁶². Elles sont propres à chaque agglomération, avec une série de classes pour la SFBA et une autre pour le grand Los Angeles. La capacité fiscale est souvent synonyme de qualité de vie : les dégradés de bleu correspondent aux gouvernements locaux en bonne santé fiscale tandis que les dégradés orange et rouge signifient des carences en matière de services publics.

7.1 Joint Venture : Silicon Valley Network (JVSVN)

7.1.1 Formation du JVSVN

Le JVSVN a inspiré le modèle que la fondation Irvine a ensuite tenté d'appliquer aux autres CRI. Ce modèle s'est construit par phases, à partir d'une simple association sectorielle créée en 1959, la Semiconductor Industry Association. Avec la diversification des activités de la région dans le domaine des industries de haute technologie, l'association est amenée à coopérer de plus en plus étroitement avec les municipalités de Santa Clara et de San José. En 1975, elle devient ainsi le Santa Clara (County) Manufacturing Group et diversifie ses missions, principalement pour promouvoir le développement économique de la région⁴⁶³. Dans les années 1980, l'économie de la région est menacée à la fois par la concurrence

⁴⁶² Le Metropolitan Area Research Corporation (MARC) est une organisation dédiée à l'analyse géographique (SIG) des métropoles aux Etats-Unis, avec une emphase sur la question fiscale ; www.metroresearch.org/index.asp .

⁴⁶³ HENTON D. (2001), «Lessons from Silicon Valley: Governance in a Global City-Region», in SCOTT A. (dir.), *Op. Cit.*, pp. 391-400.

asiatique sur le marché du hardware mais par les externalités négatives générées par une urbanisation trop rapide et mal planifiée. A-L. Saxenian, spécialiste des mécanismes économiques de la Silicon Valley, pointait dès 1983 les conséquences économiques de l'urbanisation débridée de la région⁴⁶⁴. Les pouvoirs publics sont en effet pris de cours par l'accroissement de population qui dépasse la faible capacité des services éducatifs et de santé et qui entraîne pollution, flambée foncière et congestion routière. C'est à cette période que les responsables du Santa Clara Manufacturing Group investissent le domaine de la planification. Ils participent par exemple en 1984 à la levée de fonds visant à améliorer le système autoroutier du Sud de la SFBA. Dans la foulée, le groupe crée une organisation de planification nommée Golden Triangle, qui vise à promouvoir la construction de nouveaux logements à proximité des pôles d'emplois, et rassemble six villes : San José, Sunnyvale, Palo Alto, Milpitas, Mountain View et Santa Clara⁴⁶⁵.

À la fin des années 1980, certains acteurs au sein du groupement d'entreprises – rebaptisé Silicon Valley Manufacturing Group – décident de renforcer la gouvernance de la région de façon plus large, sur un modèle capable de traiter des problèmes de nature différente. Ainsi, des entreprises comme Apple, Hewlett-Packard, Intel, Amdahl, Cypress Semiconductor, Tandem Computers et bien sûr IBM se lancent dans la création du JVSVN⁴⁶⁶. Le projet est également soutenu par des personnalités politiques comme G. Casper, le président de l'université de Stanford, le maire de San José S. Hammer ou la sénatrice B. Morgan, qui quittera la législature d'État pour devenir la directrice exécutive de l'organisation jusqu'en 1998⁴⁶⁷. R. Hancock, actuel directeur exécutif de l'organisation, est l'ancien vice-président du Bay Area Council, le plus important regroupement d'entreprises de la SFBA.

Le rôle moteur des grandes entreprises dans la création du JVSVN a très rapidement suscité des critiques dénonçant la mise à l'écart des petits entrepreneurs par les firmes importantes et l'intrusion des intérêts privés dans la vie publique. Cette polémique a donné lieu à une série de tribunes et de droits de réponse dans la presse locale, puis elle s'est rapidement calmée suite à la constitution d'un conseil d'administration respectant une certaine

⁴⁶⁴ SAXENIAN A-L. (1983), «The urban contradictions of Silicon Valley : regional growth and the restructuring of the semiconductor industry», in *International Journal of Urban and Regional Research*, n°7 Vol.2, pp. 237-262.

⁴⁶⁵ JONES V. et ROTHBLATT D. (1993), *Op. Cit.*

⁴⁶⁶ BECKETT J. (1992), «High-Tech Coalition Formed To Cure Silicon Valley Slump», in *The San Francisco Chronicle*, 9 Juin, p. A1.

⁴⁶⁷ Entretien avec Nick Bollman (2005), *Op. Cit.* ; Entretien avec David Abel (2006), *Op. Cit.* ; SIMON M. (1993), «Organization In Search of Directors - Silicon Valley group dissolved unwieldy board», in *The San Francisco Chronicle*, 14 Mai, p. A17.

pluralité en son sein⁴⁶⁸. En effet, dès le départ, le JVSVN s'est défini comme une organisation collaborative entre le milieu des affaires, les gouvernements locaux et le secteur non gouvernemental. Y sont conviés les élus locaux, les responsables d'entreprises, les représentants d'associations et les responsables des districts (éducation, santé, voirie, etc.). De son côté, le Silicon Valley Manufacturing Group – à nouveau rebaptisé en 2005 Silicon Valley Leadership Group – continue d'exister en parallèle du JVSVN mais il réunit exclusivement des entreprises.

7.1.2 Territoire du JVSVN

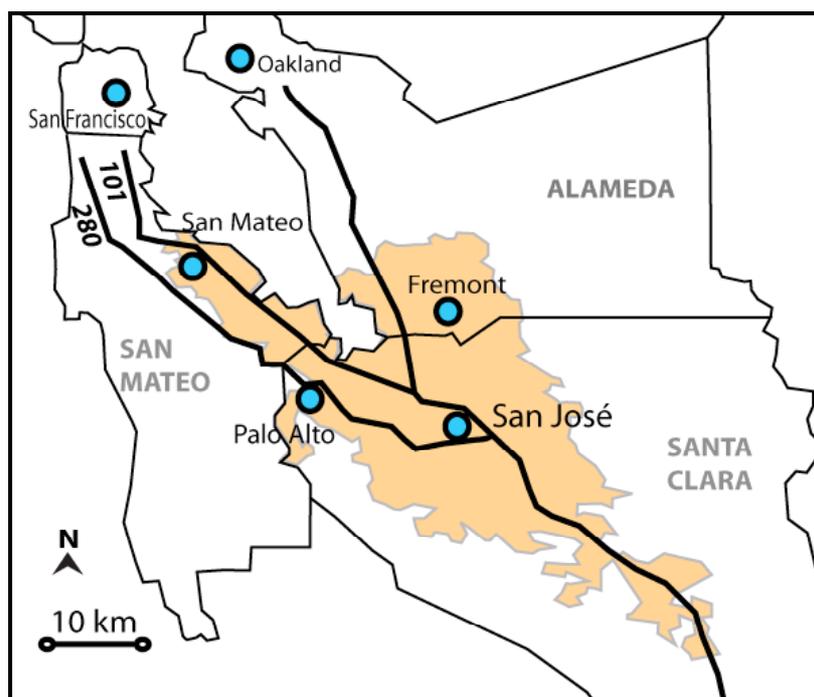
La Silicon Valley n'est pas une vallée à proprement parler et doit son nom au journaliste D. Hoefler, en référence à la transformation de l'économie de la vallée de Santa Clara, où les manufactures de semi-conducteurs en silicone remplaçaient peu à peu les vergers⁴⁶⁹. Puis le centre de gravité de la vallée s'est déplacé vers les usines de San José et l'université de Stanford, à côté de Palo Alto. L'expression « *Silicon Valley* » s'est peu à peu imposée par métonymie pour définir à la fois l'ensemble des activités de haute technologie et la région au Sud de la Baie de San Francisco. Comme les entreprises de haute technologie sont le principal vecteur de la territorialité de la vallée, le périmètre évolue au gré du développement de nouveaux domaines et de nouveaux clusters d'activité. La série de cartes qui suit renvoie ainsi à la Silicon Valley telle que les décideurs du JVSVN la définissaient au début des années 2000. Elle recouvre la totalité de l'espace urbanisé du comté de Santa Clara ainsi que le sud des comtés de San Mateo et Alameda (Cf. Carte 7.2). Depuis, le développement d'entreprises en lien avec les *new media* (comme Youtube, Facebook ou Myspace) autour de San Mateo étend le territoire de la Silicon Valley vers le Nord-ouest à l'ensemble de la péninsule à l'exception de San Francisco. Au Sud, ce sont des entreprises tournées vers la production d'énergie solaire et les énergies vertes en général qui participent à l'accroissement du territoire de JVSVN au comté de Santa Cruz⁴⁷⁰.

⁴⁶⁸ NISSLEY H. (1992), « Joint Venture Must Be More Inclusive », in San Jose Mercury News, 23 Août, p. 6C ; DAVIDSON D. (1993), « Critics of Joint Venture Use Innuendo to Sear », in San Jose Mercury News, 11 Août, p. 6B.

⁴⁶⁹ HOEFLER D. (1971), « Silicon Valley USA », in *Electronic News*, 11 Janvier.

⁴⁷⁰ Entretien avec Russell Hancock (2008), président et directeur exécutif de Joint Venture : Silicon Valley Network.

Carte 7.2 : Aperçu général de la région du JVSVN



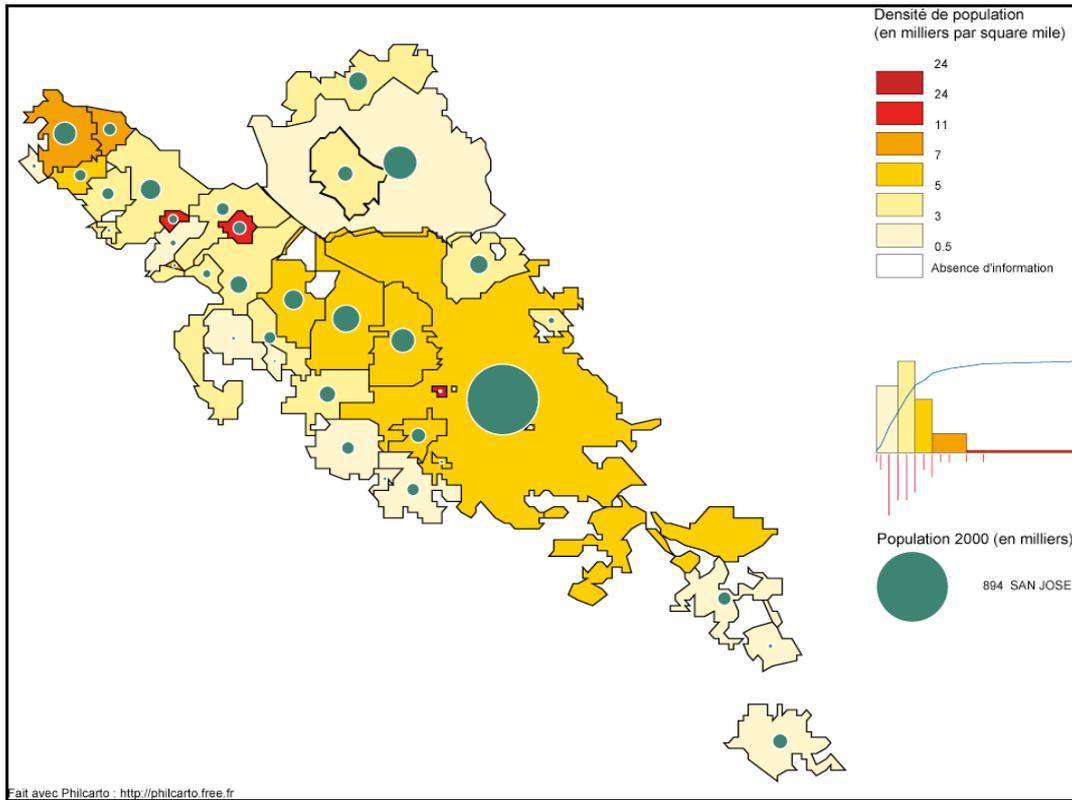
Conception : Pierre Lefèvre, d'après les cartes du US Census Bureau

En effet, au fur et à mesure que de nouveaux clusters industriels en lien avec les entreprises de la Silicon Valley se développent à sa périphérie, les responsables des nouvelles firmes amènent rapidement les élus locaux à participer à l'organisation. Du fait de la rapide évolution du secteur high-tech, il est très difficile de délimiter précisément le territoire de la Silicon Valley, même pour ses responsables : *«we don't have a precise definition of the boundaries of the region and people have to be comfortable with it. Silicon Valley is not a place on a map, Silicon Valley is a description of a... a thing, which is... economy that's innovative, focused on technology and then all the people that live here, work here, support that kind of economy. [...] When you get to San Francisco we think it's a different economy there, more based on traditional sectors like finance or banking⁴⁷¹»*.

La région est la plus peuplée des quatre CRI étudiées avec 2,25 millions d'habitants, mais elle aussi une des moins denses ; même les municipalités les plus denses, comme Sunnyvale ou San Mateo le sont beaucoup moins que la plupart des villes situées à la périphérie de Los Angeles (cf. carte 7.3).

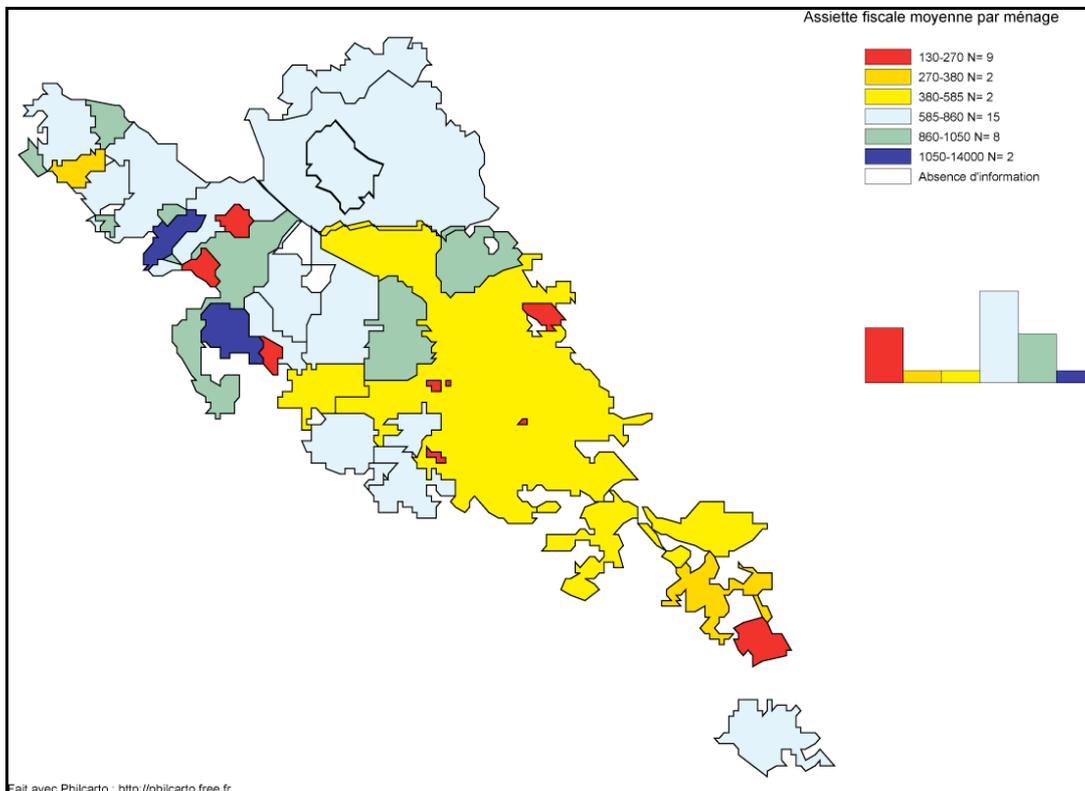
⁴⁷¹ Entretien avec Russell Hancock (2008), *Ibid.*

Carte 7.3 : Population et densité dans le périmètre du JVSVN



Conception : Pierre Lefèvre / Données et fond de carte : Us Census Bureau

Carte 7.4 : Assiette fiscale moyenne par ménage dans le périmètre du JVSVN

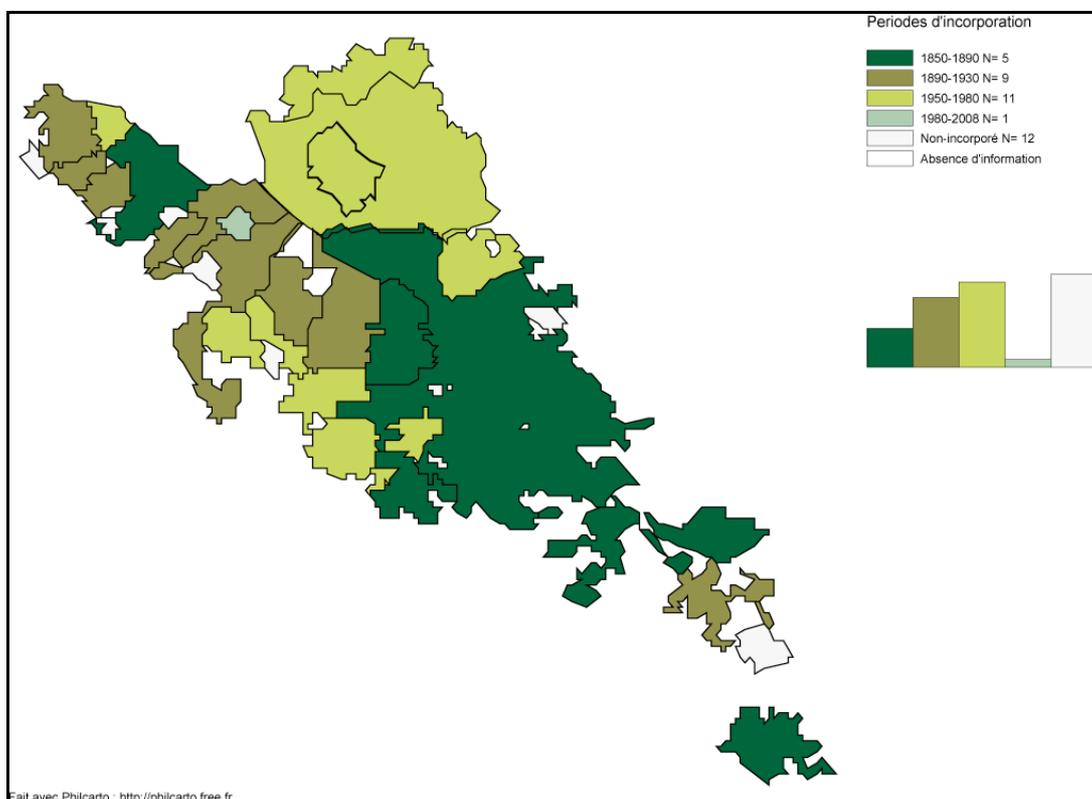


Conception : Pierre Lefèvre / Données et fond de carte : Us Census Bureau

C'est également une région prospère avec un revenu médian relativement élevé. Enfin, à l'exception de San José et des territoires non-incorporés du comté de Santa Clara, l'assiette fiscale moyenne est également élevée, la majeure partie des gouvernements locaux fonctionnant avec plus de 585 dollars par ménage, signe d'une certaine qualité de vie et de la bonne santé des gouvernements locaux (cf. carte 7.4). L'analyse des différents indicateurs utilisés pour réaliser les cartes révèle par ailleurs l'existence de plusieurs sous ensembles au sein de la Silicon Valley.

San José est sans contexte le pôle majeur du point de vue de sa population et de sa superficie. C'est également la plus ancienne municipalité et la plus étendue de la Silicon Valley ; prises ensemble, San José, Santa Clara et Los Gatos forment le cœur historique de la région (cf. carte 7.5). En revanche, les activités de haute technologie qui ont fait la réputation de la Silicon Valley sont plutôt concentrées à l'extérieur de San José, sur un ensemble constitué de petites villes et de territoires non-incorporés, étiré entre San José et San Mateo le long des autoroutes 280 et 101, avec en son centre Palo Alto et l'université de Stanford. La région s'est récemment étendue, au Nord, sur le comté d'Alameda et au Sud-est, où elle englobe trois autres territoires.

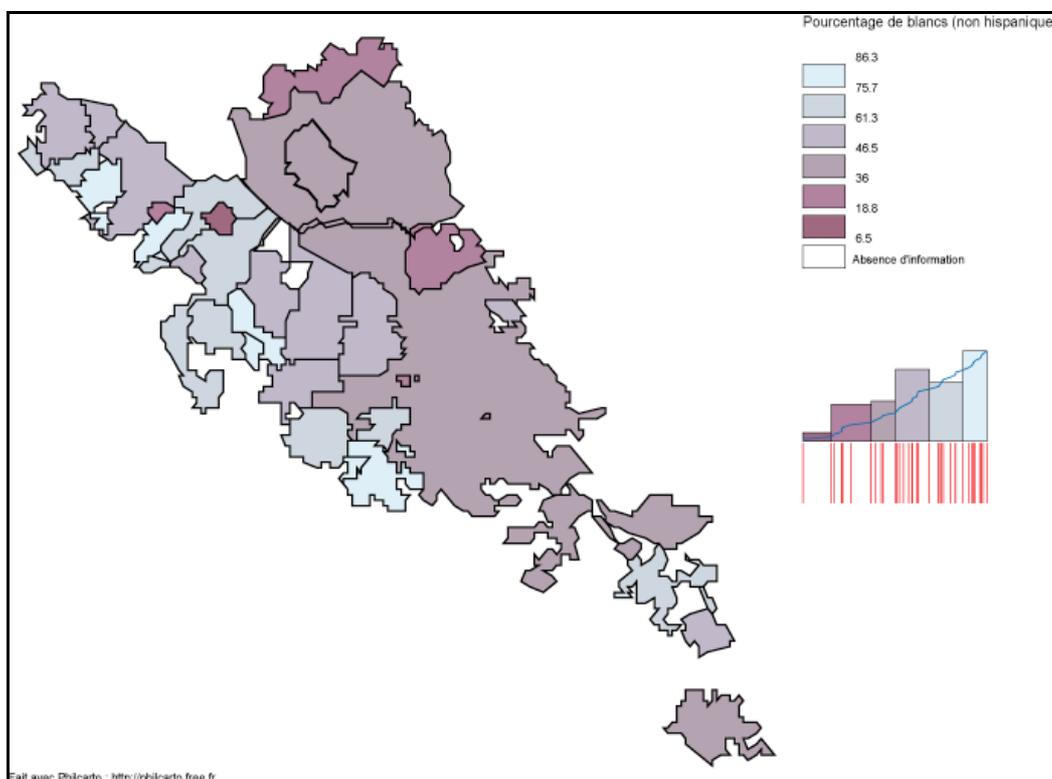
Carte 7.5 : Ancienneté des municipalités dans le périmètre du JVSVN



Conception : Pierre Lefèvre / Données et fond de carte : Us Census Bureau

Les disparités en termes raciaux sont très marquées entre l'Est et l'Ouest (cf. carte 7.6). À l'exception de la petite ville de East Palo Alto et du territoire non-incorporé de North Fair Oaks, les blancs non-hispaniques représentent généralement plus de la moitié de la population dans l'espace qui s'étend au Nord-ouest. Ce n'est pas le cas à San José, qui compte une communauté importante de latinos et d'asiatiques, ni dans le Nord de la région, qui regroupe une des plus importantes concentrations d'asiatiques de la SFBA – ils représentent par exemple plus de 50% de la population dans la "petite" ville de Milpitas (62 000 habitants).

Carte 7.6 : Répartition des blancs non-hispaniques dans le périmètre du JVSVN

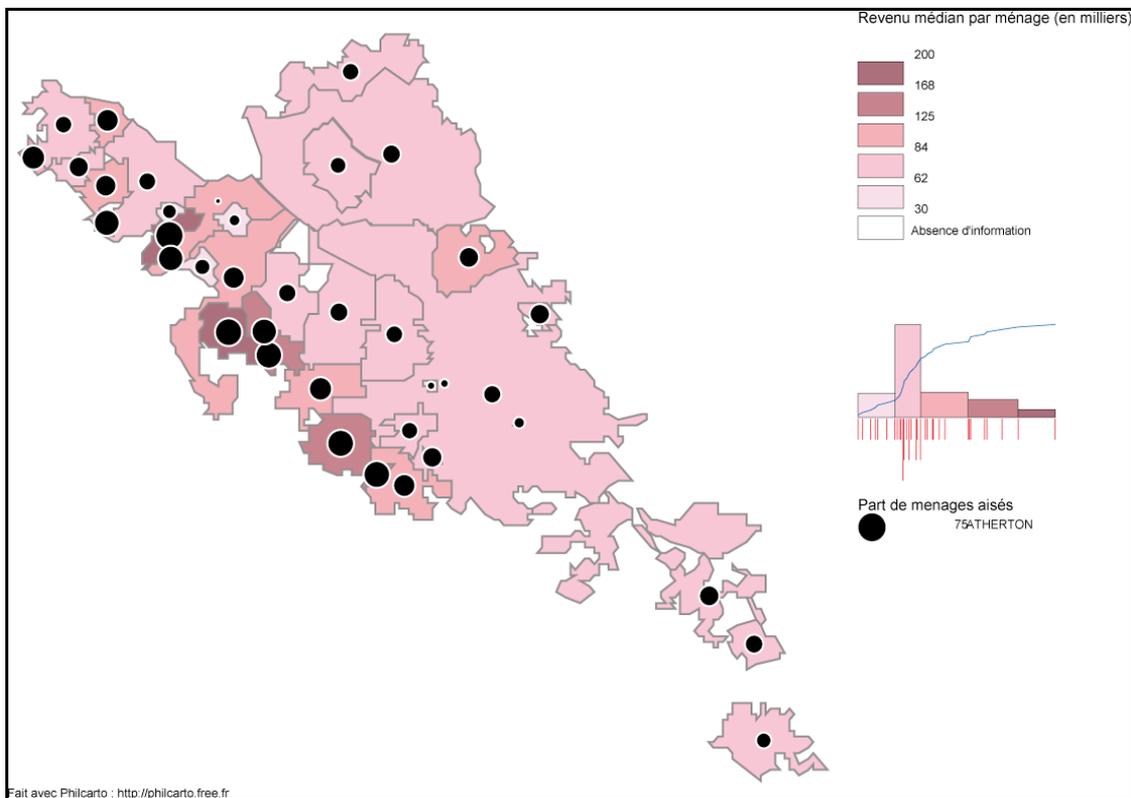


Conception : Pierre Lefèvre / Données et fond de carte : Us Census Bureau

Les disparités au niveau des revenus recourent le clivage observé à partir des indicateurs raciaux entre Est et Nord-ouest (cf. carte 7.7). Ces indicateurs font également apparaître une différenciation dans la partie Nord-ouest entre deux sous-ensembles parallèles, l'un se situant le long de l'autoroute 101 et l'autre au pied des collines, le long de l'autoroute 205. Les villes et territoires non-incorporés qui se situent le long de l'autoroute 101 affichent en effet des revenus médians et une part de ménages aisés sensiblement plus faible que dans

les territoires au pied des collines. Ce second sous-ensemble de petites communautés correspond en de nombreux points à l'image de la *suburb* : une population homogène blanche et aisée, des villes peu denses, de taille réduite et fiscalement en bonne santé.

Carte 7.7 : Revenu médian et ménages aisés dans le périmètre du JVSVN



Conception : Pierre Lefèvre / Données et fond de carte : Us Census Bureau

Au fur et à mesure de l'évolution du périmètre de la région, de sa diversification et de l'apparition de sous-ensembles, les clivages géographiques sont de plus en plus susceptibles de générer des désaccords entre les participants du JVSVN. C'est le cas dans le domaine des transports. Les acteurs issus de San José et des autres villes de la partie Est, plus densément peuplée, sont généralement favorables aux transports en commun et plus particulièrement au prolongement des lignes du Bay Area Rapid Transit (BART) jusqu'à San José. De leur côté, les communautés du Nord-ouest, peu denses et constituées de ménages aisés qui possèdent plusieurs véhicules, sont peu motivées par la recherche d'alternatives à la voiture. De plus, elles bénéficient déjà d'une ligne Caltrain qui relie San José à San Francisco, alors que le prolongement de la ligne de BART viendrait du Nord, depuis le terminus de Fremont, par le côté Est de la baie. Face à ce type de désaccord, les responsables du JVSVN préfèrent éviter

de prendre en charge certains enjeux plutôt que de courir le risque de générer des tensions entre les membres. Cette méthode de recherche absolue de consensus est en effet au coeur des principes de fonctionnement de l'organisation.

7.1.3 Fonctionnement du JVSVN et actions mises en oeuvre

La structure administrative du JVSVN peut paraître insignifiante par rapport à des administrations plus classiques. Le JVSVN reste néanmoins l'organisation la plus importante de toutes les CRI. L'équipe est composée de 7 membres recrutés par le directeur exécutif. Ce dernier est nommé par le conseil d'administration composé de 43 personnes choisies parmi les membres de l'organisation de façon à préserver une certaine parité entre milieu des affaires, élus locaux et représentants du secteur non gouvernemental (syndicats, système éducatif et de recherche, fondations philanthropiques). La parité doit également être respectée au sein des groupes qui gèrent chaque initiative menée par le JVSVN. La recherche absolue du consensus étant un autre des principes de l'approche collaborative sur laquelle se base le JVSVN, les décisions du conseil d'administration doivent se faire à l'unanimité. Les financements viennent des membres eux-mêmes : entreprises, fondations et gouvernements locaux⁴⁷² supportent ainsi la quasi-totalité des frais de fonctionnement et de mise en œuvre des programmes.

La mise en œuvre des différentes initiatives a lieu suivant un modèle inspiré de la logique entrepreneuriale de la Silicon Valley, le *venture capital model*⁴⁷³. Plutôt que de financer quelques programmes pour une durée indéterminée, l'organisation investit dans une pluralité de mesures sur une période limitée dans le temps. Ainsi, pour chaque initiative, le JVSVN détermine un *core funding*, une base de financement non renouvelable, ainsi qu'une période d'incubation, adaptée en fonction des particularités de l'action menée. Lorsque le *core funding* est épuisé, le JVSVN retire son soutien au projet qui disparaît à moins d'être parvenu à devenir autosuffisant financièrement : «*After a while, the project has to be self sustained, it has to generate its own revenue. If we can't find the revenue, we shut down the project even if its a great idea*⁴⁷⁴». Comme dans le domaine de la création d'entreprise, où il permet un bourgeonnement de *start ups*, le *venture capital model* appliqué à la sphère de l'action

⁴⁷² La quasi-totalité des municipalités de la région sont membres de l'organisation.

⁴⁷³ Intervention de Russell Hancock, lors du Civic Entrepreneur Summit organisé par le California Center for Regional Leadership à San Francisco, Septembre 2006.

⁴⁷⁴ Entretien avec Russell Hancock (2008), *Op. Cit.*

publique a l'inconvénient de générer beaucoup de "déchets", puisque la majorité des initiatives disparaissent au bout d'une période courte. En revanche, il a l'avantage de ne pas limiter le spectre d'action et d'engendrer un tissu associatif constitué de plusieurs petites organisations civiques innovantes, autofinancées et focalisées sur un domaine d'intervention.

De façon générale, l'existence du JVSVN a contribué au renforcement des liens entre la recherche, les entreprises et les pouvoirs publics qui avaient présidé à sa création. Cette interaction a permis des prises de décisions déterminantes en matière de planification stratégique, telles que l'investissement dans les industries liées à Internet au début des années 1990 et, plus récemment, la promotion d'entreprises spécialisées dans la production d'énergies renouvelables, qui ont fait de la Silicon Valley un leader mondial dans ces domaines.

Plus concrètement, les initiatives lancées par le JVSVN touchent différents domaines⁴⁷⁵. Plusieurs programmes visent à améliorer la qualité du système éducatif, à adapter l'offre de formation continue aux besoins des entreprises locales et à maintenir l'effort de recherche. D'autres concernent les infrastructures de télécommunication avec des investissements dans les réseaux de fibres optiques, une amélioration de la couverture des réseaux de téléphonie mobile ou, plus récemment, le projet de permettre l'accès à Internet sans fil dans la totalité de la région⁴⁷⁶. Le JVSVN assure également l'émergence d'un sentiment d'appartenance régional et par la même occasion sa visibilité internationale en publiant, chaque année depuis 1995, l'Index of the Silicon Valley, une publication qui propose une analyse approfondie d'indicateurs économiques et sociaux de la région. Enfin, concernant le cadre bâti, on peut citer les programmes Smart Permit et Sustainable Buildings, qui ont permis la normalisation des codes d'urbanisme et des démarches administratives des différentes villes de la région et la mise en place d'un système informatique commun de gestion des permis de construire⁴⁷⁷. Ces dernières années, le JVSVN a également entrepris le réaménagement de l'axe El Camino Real en concertation avec les services d'urbanisme des 19 villes qu'il traverse selon les principes du Smart Growth⁴⁷⁸. Enfin, le JVSVN s'est également affirmé comme le leader d'une coalition au niveau de l'État, le New California Network, qui

⁴⁷⁵ Cf. Site Internet du JVSVN ; www.jointventure.org.

⁴⁷⁶ SEYFER J. (2006), «Visions for a Wireless Valley», in *San José Mercury News*, 12 Juillet, p. 1C ; Intervention de Russell Hancock, lors du Civic Entrepreneur Summit organisé par le California Center for Regional Leadership à San Francisco, Septembre 2006.

⁴⁷⁷ Selon une évaluation réalisée à la demande de la fondation Irvine, le programme aurait permis d'accélérer la construction de 90 000 logements tout en faisant économiser plusieurs millions de dollars aux promoteurs et aux services administratifs chargés des procédures de dépôts des permis de construire. San José est ainsi la seule ville de la SFBA à avoir entièrement répondu aux préconisations de l'ABAG en matière de logement sur cette période, y compris de logement bon marché ; INNES J. et RONGERUDE J. (2005), *Collaborative Regional Initiatives : Civic Entrepreneurs Work to Fill the Governance Gap*, San Francisco, The James Irvine Foundation.

⁴⁷⁸ Cf. site Internet du projet Grand Boulevard ; <http://www.grandboulevard.net/>.

cherche à réformer le système fiscal californien au profit des gouvernements locaux en augmentant le spectre des prélèvements⁴⁷⁹.

7.2 Tri-Valley Business Council (TVBC)

7.2.1 Formation du TVBC

L'organisation a été créée en 1994 par cinq entrepreneurs – deux avocats, un cadre de la finance, un promoteur immobilier et un vigneron – gênés dans leurs affaires par la multiplication des procès entre les différents gouvernements locaux. Financée dans un premier temps par la société Pacific Gas and Electric, l'organisation ne s'est réellement imposée comme un acteur régional majeur que dans le cadre du programme de la fondation Irvine et du support technique du CCRL. La publication en 1997 d'un rapport complet sur l'état de la région, intitulé *The Golden Valley*, marque le début de l'action collaborative du TVBC⁴⁸⁰. Plusieurs firmes implantées dans la région se joignent alors au projet pour pousser les municipalités et les comtés à coopérer⁴⁸¹.

Depuis la fin des années 1980, le contexte politique de la région est en effet très conflictuel. Il s'agit d'une zone qui s'urbanise très rapidement et des rivalités apparaissent entre les municipalités. En outre, étant donné la relative jeunesse de la région – la moitié des municipalités ne se sont formées qu'à partir des années 1980 – il n'y a aucune tradition de coopération entre elles et il n'existe pas encore de sentiment d'appartenance à un ensemble territorial interdépendant. Les villes sont en compétition pour obtenir des recettes fiscales liées à l'installation de nouvelles entreprises et entrent systématiquement en conflit sur les questions de voirie ou de réseaux d'assainissement. Entre la fin des années 1980 et le début de la décennie 1990, cette compétition et cette mésentente aboutissent à une absence totale de vision d'ensemble et à des procès à répétition entre les différents gouvernements locaux. Le développement désordonné de la région est tel que les axes routiers ne correspondent pas d'une ville à l'autre et se terminent en impasses aux frontières municipales. Les habitants

⁴⁷⁹ Entretien avec Russell Hancock (2008), *Op. Cit.* ; Mercury News Editorial (2003), «Fix Tech ? First Fix California-State Must Rein in Spending, Broaden the Tax Base and Give Some Fiscal Control to Cities », in *San José Mercury News*, 14 Septembre, p. 4P.

⁴⁸⁰ À la fin du programme de la fondation Irvine, en 2003, le TVBC a connu des problèmes financiers. Depuis, Pacific Gas and Electric contribue de nouveau à l'organisation ; Collaborative Economics (1997), *The Golden Valley, a 2010 Vision for the Tri-Valley Region*, Palo Alto, Collaborative Economics.

⁴⁸¹ Entretien avec Tom O'Mailey (2005), directeur exécutif du TVBC.

souhaitant se déplacer entre deux villes limitrophes doivent donc emprunter des autoroutes congestionnées par les migrations pendulaires extérieures à la Tri-valley. En effet, l'autoroute 680 relie les banlieues résidentielles du comté de Contra Costa aux emplois de la Silicon Valley et l'autoroute 580 assure la principale connexion de San Francisco et Oakland vers l'arrière pays et vers Los Angeles, plus au Sud (cf. carte 7.8).

En l'absence de planification coordonnée entre les municipalités, la rapide croissance démographique et économique de la région dégrade rapidement la qualité de vie. Les habitants de ces petites communautés suburbaines se regroupent alors en associations *slow-growth* très bien organisées. Une seconde ligne de fracture se dessine donc entre ces groupes locaux et les promoteurs immobiliers et les entrepreneurs de la région. Alors que la quasi totalité du pourtour de la baie de San Francisco est urbanisée⁴⁸², la pression foncière qui s'exerce sur cette zone est extrêmement forte : elle est relativement peu peuplée et se situe à moins d'une heure de voiture du *downtown* de San Francisco ou de la Silicon Valley. Les groupes *slow-growth* s'opposent systématiquement à l'agrandissement des réseaux d'eau et d'électricité, préalable à toute construction à vocation résidentielle ou commerciale. Cela incite les promoteurs à urbaniser des parcelles en dehors des limites administratives des villes, dans les zones non-incorporées sur lesquelles les groupes *slow-growth* ont peu de pouvoir. Cette logique aboutit à un étalement urbain en chapelet – le *leapfrog development*⁴⁸³ –, encore plus consommateur d'espaces naturels que les formes classiques d'étalement. En réaction, des organismes de défense de l'environnement comme le Sierra Club investissent également cette scène politique houleuse.

Le TVBC est donc une initiative du milieu des affaires visant à fédérer ces acteurs antagonistes autour d'un projet de planification de la région. Il fédère dans un premier temps les chambres de commerce locales et les incite à faire pression sur les municipalités dont elles dépendent pour qu'elles coopèrent et adoptent un plan régional commun de développement, afin de coordonner la construction des infrastructures. Ensuite, le TVBC apporte un soutien actif à la formation du Tri-valley council, l'association des villes de la Tri-valley. Ce conseil a un rôle mineur, mais constitue une arène de négociations entre les gouvernements locaux et permet de mettre fin à la série de procès entre les municipalités. Enfin, le TVBC va mobiliser les réseaux associatifs anti-croissance et écologistes, avec plus ou moins de succès, et leur

⁴⁸² À l'exception des comtés du Nord, où l'urbanisation est fortement réglementée ; cf. chapitre 4.

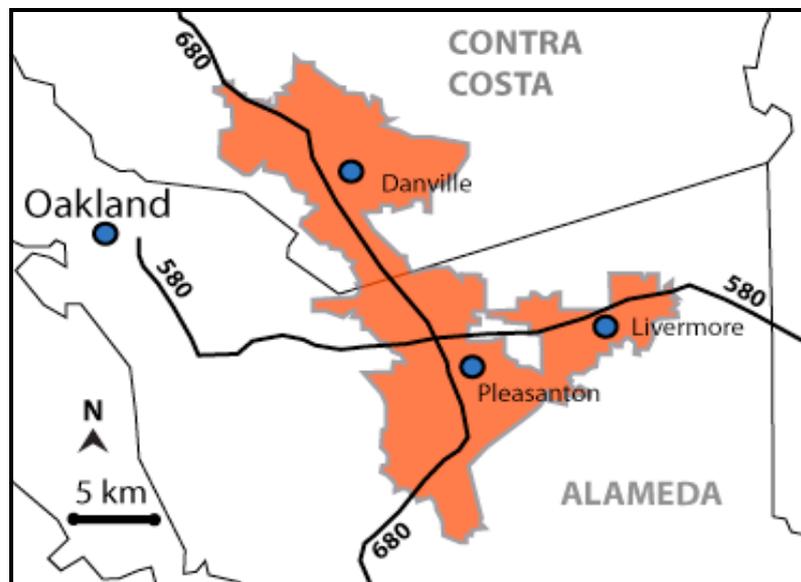
⁴⁸³ *Leapfrog* est l'équivalent anglophone du jeu saute-mouton. L'expression *leap frog development* désigne un processus de périurbanisation qui ne se produit pas en tache d'huile mais en chapelet, généralement le long des axes autoroutiers, pour éviter les mouvements de type *nimby*. Ce mode d'urbanisation se caractérise par une très faible densité, il est donc très consommateur d'espace et très coûteux en termes d'infrastructures ; HAYDEN D. (2004), *A Field Guide to Sprawl*, New York, W.W. Norton and Company.

proposer des alternatives intermédiaires, qui concilient une croissance urbaine raisonnable à l'intérieur des périmètres administratifs des villes, garantissant le maintien d'une certaine qualité de vie et la protection de la majeure partie des espaces naturels à l'extérieur de ces limites.

7.2.2 Le territoire du TVBC

Le TVBC se situe à l'extrême Est de l'agglomération de la SFBA, au croisement des autoroutes 580 et 680. Il rassemble cinq municipalités et trois communautés non-incorporées, à cheval sur la frontière entre deux comtés⁴⁸⁴, Alameda et Contra Costa (Cf. carte 7.8). D'ailleurs, si l'appellation "Tri-valley" est utilisée par les habitants eux-mêmes, les personnes extérieures à la région la désigne aussi parfois de "680 corridor". La région est de loin la moins dense et la moins peuplée (270 000 habitants en 2000) des quatre CRI étudiées, mais elle fait partie des espaces qui ont concentré grande part de l'urbanisation de la SFBA ces dernières années. Il s'agit d'une zone périphérique dont la population est plutôt blanche et aisée et qui est en partie encore occupée par des activités agricoles.

Carte 7.8 : Aperçu général de la région du TVBC



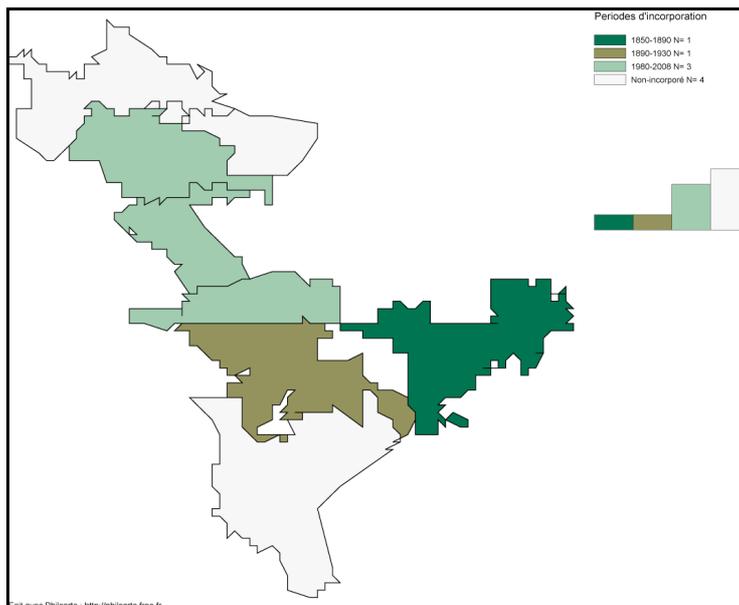
Conception : Pierre Lefèvre, d'après les cartes du US Census Bureau

Les villes de Pleasanton et de Livermore constituent le cœur historique de la région (cf. carte 7.9), et ses principaux pôles d'emploi. Pleasanton accueille ainsi plusieurs parcs

⁴⁸⁴ À l'origine, le périmètre du TVBC se limitait au municipalités du comtés d'Alameda. Le périmètre représenté est celui de l'organisation au moment du travail de terrain. Sur certains supports, le TVBC limite sa région aux cinq municipalités mais sur d'autres, l'aire d'influence de l'organisation déborde sur les territoires non-incorporés au Sud et au Nord.

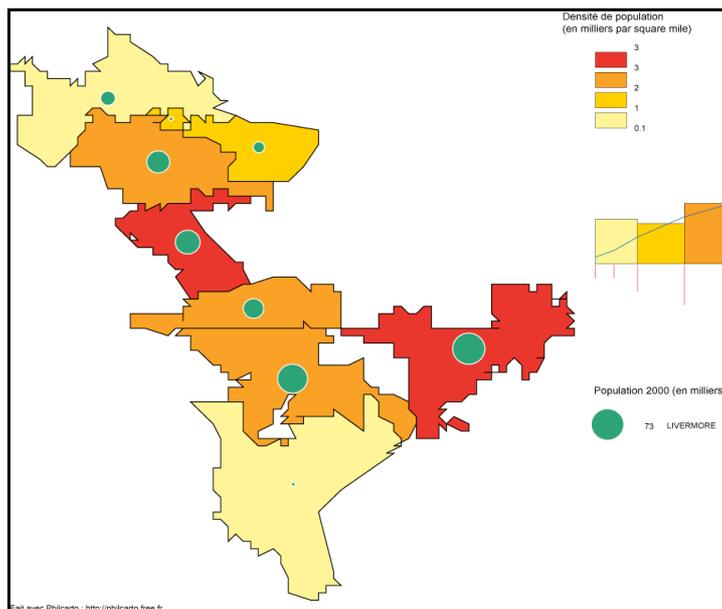
industriels d'entreprises spécialisées dans les télécommunications et les logiciels informatiques, mais aussi une zone commerciale autour du gigantesque centre commercial de Stoneridge. Livermore de son côté concentre surtout des laboratoires biomédicaux et des entreprises vinicoles et touristiques. Ces deux villes rassemblent près de la moitié de la population de la région (cf. carte 7.10).

Carte 7.9 : Ancienneté des municipalités dans le périmètre du TVBC



Conception : Pierre Lefèvre / Données et fond de carte : Us Census Bureau

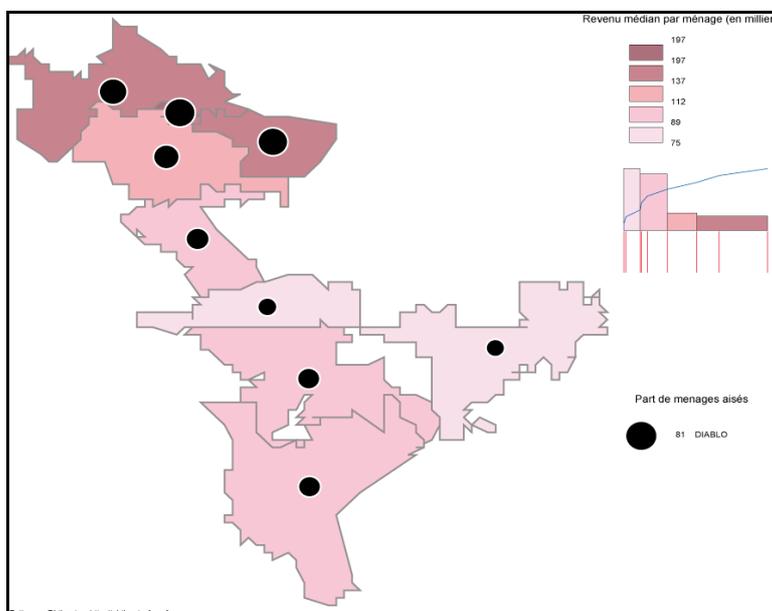
Carte 7.10 : Population et densité dans le périmètre du TVBC



Conception : Pierre Lefèvre / Données et fond de carte : Us Census Bureau

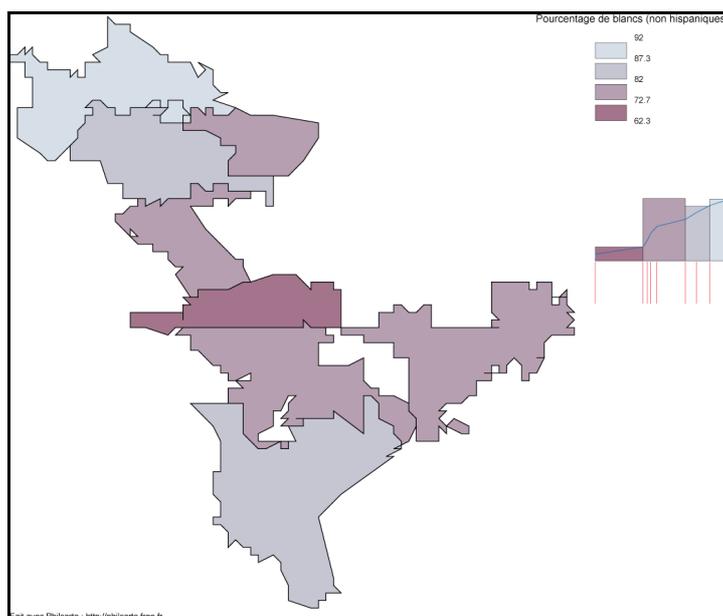
La répartition des revenus médians et de la part de ménages aisés (cf. carte 7.11) met en évidence un clivage entre le centre et le Nord de la région. Ce clivage est également visible, mais de façon moins nette, lorsqu'on s'intéresse à la répartition des blancs non hispaniques (cf. carte 7.12). Le Nord de la région est constitué d'une municipalité et de trois territoires non incorporés qui ont principalement une vocation résidentielle destinée à une population très aisée. À ce titre, le nord de la Tri-valley montre que la géographie de l'assiette fiscale (cf. carte 7.13) n'est pas toujours représentative de la qualité de vie. En effet, les zones non-incorporées du Nord de la région ainsi que la municipalité de Danville apparaissent comme des territoires mal financés, ce qui peut paraître étonnant au regard du niveau de vie de la population qui y réside. Ce paradoxe s'explique d'abord par la quasi-absence dans la zone de structures commerciales d'importance, de type centre commercial, qui génèrent la *retail tax*. Ensuite, une part des services publics sont fournis par des sociétés de droit privé – Blackhawk compte ainsi pas moins de six communautés fermées. Enfin, pour les grands équipements publics de santé, les résidents du nord de la Tri-valley dépendent des communautés avoisinantes.

Carte 7.11 : Revenu médian et ménages aisés dans le périmètre du TVBC



Conception : Pierre Lefèvre / Données et fond de carte : Us Census Bureau

Carte 7.12 : Répartition des blancs non-hispaniques dans le périmètre du TVBC



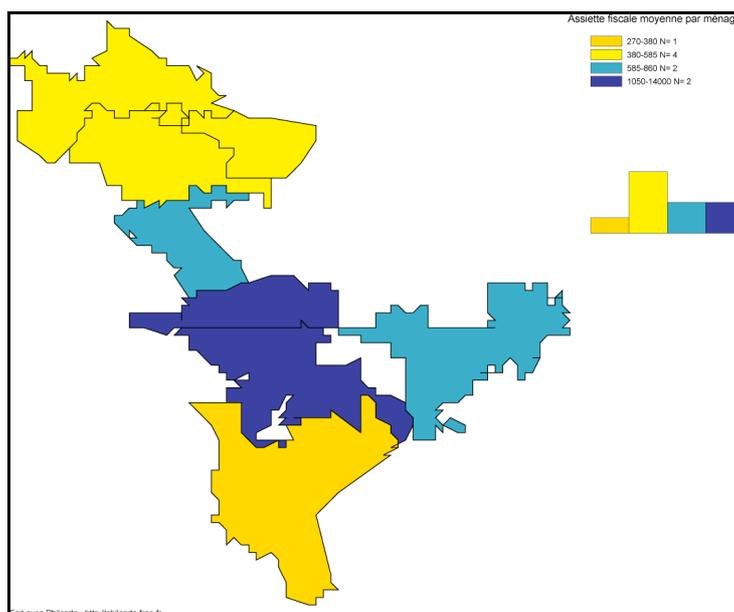
Conception : Pierre Lefèvre / Données et fond de carte : Us Census Bureau

Ces caractéristiques de la Tri-valley ne sont pas sans rappeler la configuration territoriale d'autres mobilisations précédemment évoquées dans notre travail comme la Federation of Hillside and Canyon Associates. La concentration de ces populations huppées sur le front d'urbanisation participe à l'influence des groupes *slow-growth*, et les agendas politiques locaux sont structurés par la tension entre développement et protection de l'*open-space*, avec tous les sous-entendus que ces termes véhiculent. Du fait de ses liens dans le milieu des affaires, le TVBC est souvent catégorisé comme un des partisans de l'urbanisation y compris par des régionalistes⁴⁸⁵. Les responsables de l'organisation désapprouvent cette image de chambre de commerce régionale. Ils préfèrent se présenter comme des partisans d'une approche participative et mettent en avant l'intégration de personnes issues de la société civile : «*They [the slow-growth groups] are represented on housing committees, and on open-space. [...] We have regular citizen, education committee for example has schoolteachers and school superintendent; a lot of local residents and some business people, so it's a mix*⁴⁸⁶». Cependant, les mécanismes de prises de décision et les modalités de financement des programmes donnent un ascendant au milieu des affaires.

⁴⁸⁵ Entretien avec Russell Hancock (2008), *Op. Cit.*

⁴⁸⁶ Entretien avec Tom O'Mailey (2005), *Op. Cit.*

Carte 7.13 : Assiette fiscale moyenne par ménage dans le périmètre du TVBC



Conception : Pierre Lefèvre / Données et fond de carte : Us Census Bureau

7.2.3 Fonctionnement et actions mises en œuvres

Le TVBC rassemble environ 50 entreprises qui couvrent la majeure partie des frais de fonctionnement de l'organisation⁴⁸⁷. Elles forment l'assemblée générale qui désigne le conseil d'administration, le président et le directeur. Il s'agit d'une structure fixe très restreinte, qui ne possède pas de locaux propres, seulement une boîte postale. Les entreprises membres mettent donc tour à tour leurs locaux et les services minimums – moyens de communications, secrétariat – à disposition du directeur exécutif. Le directeur exécutif est la seule personne rémunérée, l'organisation ayant par ailleurs recours au volontariat. L'organisation définit cinq domaines d'action pour chacun desquels un groupe d'action rassemblant des représentants des entreprises-membres et représentants de la société civile et élus locaux est constitué. Toute la dimension participative du TVBC repose donc sur l'intégration d'acteurs divers dans ces groupes et sur les consensus qui s'y créent. Néanmoins, étant donnée la dépendance de l'organisation vis-à-vis des entreprises qui la financent, le milieu des affaires garde les différents groupes d'action sous contrôle : *«we just always try to keep it in a way that we have more members of the business council than more mayors. So we want to keep control over*

⁴⁸⁷ Site Internet de l'organisation ; www.trivalley.org .

*offensive if we get to a vote, at least if we're going for a majority vote, that the people that are paying members are the business council, make sure they get their vote*⁴⁸⁸».

Les actions mises en œuvre s'organisent autour de cinq domaines : l'éducation, le développement économique, le logement, les transports et la protection de l'*open-space*. Dans les trois premiers domaines, les accomplissements du TVBC sont relativement classiques. Il s'agit par exemple de coordonner la demande des entreprises locales et l'offre des écoles et universités en matière de formation ou de s'assurer que les systèmes éducatifs anticipent l'évolution démographique de la région. L'organisation finance régulièrement des rapports de veille économique sur l'évolution du tissu économique de façon à établir des plans stratégiques de développement⁴⁸⁹. Elle se fait également avocate de la construction de logements, avec un accent particulier sur les logements bon marché, et fait du lobbying auprès des différentes municipalités pour un allègement des limitations de densité de construction.

Le TVBC a également mis en œuvre une série d'actions spécifiques, principalement dans les domaines des transports et de la protection de l'*open space*. Concernant les transports, le TVBC milite pour une extension de la ligne de BART jusqu'à Livermore pour que la région dispose d'un second accès au principal réseau ferré de l'agglomération. Dans le cadre d'un partenariat avec le Silicon Valley Manufacturing Group, il est également parvenu à obtenir les fonds nécessaires à l'élargissement de l'autoroute I-680, permettant la construction de plus de 20 kilomètres dédiés au *carpooling*⁴⁹⁰. Enfin, le TVBC a rassemblé toutes les communautés affectées par le transit de conteneurs au sein de la Port to Port Coalition. Cette coalition a permis l'obtention du statut de *trade corridor* donnant accès à 3,1 milliards de dollars destinés à améliorer la logistique entre le port de Oakland, le port de Stockton et les infrastructures de stockage de la Central Valley⁴⁹¹.

Dans le domaine de la protection de l'*open space*, le TVBC travaille sur deux fronts. Il a récemment mis en place un plan visant à tripler les surfaces utilisées par l'agriculture et principalement l'industrie vinicole. Ce projet se base sur l'idée que des espaces agricoles ayant

⁴⁸⁸ Entretien avec Tom O'Mailey (2006), Directeur exécutif du TVBC à la retraite.

⁴⁸⁹ Economic Development Alliance for Business (2004), *Tri-Valley Economic Report*, Oakland, East Bay EDA ; Collaborative Economics (2005), *Wellspring for Entrepreneurship and Innovation, The changing Economic Role and Responsibilities of the Tri-Valley Region*, Palo Alto, Collaborative Economics.

⁴⁹⁰ Les files de *carpool* sont des voies sur autoroutes exclusivement réservées aux personnes qui pratiquent le co-voiturage. Le nombre de personnes minimum requis par voiture dépend des voies.

⁴⁹¹ Cette somme provient du Highway Safety, Traffic Reduction Air Quality and Port Security Bond Act of 2006. Il s'agit d'une enveloppe totale de 20 milliards de dollars votée en 2006, destinée à améliorer les transports dans les comtés d'Alameda et Contra Costa ; JOHNSON R. (2006), «Local Leaders Meet, Tackle State Bond Money for I-580», in *Oakland Tribune*, 19 Juin, archive électronique ; League of California Cities (2008), Proposition 1B – Highway Safety, Traffic Reduction, Air Quality, and Port Security Bond Act of 2006, Working Draft.

une forte rentabilité à l'hectare sont moins susceptibles de céder à la pression foncière⁴⁹². Il s'inspire de différentes expériences menées dans la région comme le parc agricole Water Temple de Sunol, au Sud de la Tri-valley, une coopérative agricole expérimentale, réunissant des petites entreprises agricoles, dont les produits sont destinés à une consommation locale et permet de contenir l'urbanisation. Le TVBC a déjà collecté 30 millions de dollars en bonds pour acheter l'eau nécessaire au projet et prévoit également de développer des espaces verts récréatifs⁴⁹³. L'organisation est en train de créer un label agricole pour les futurs produits et s'assure également des débouchés locaux. Le TVBC travaille ensuite avec les acteurs traditionnels de la planification – municipalités et comtés – pour donner une valeur légale au Vision 2010 plan⁴⁹⁴, qui prévoyait à la fois une expansion urbaine qualifiée de raisonnée et une augmentation des densités de construction autorisées à l'intérieur des limites d'urbanisation. Le plan a été approuvé par les *boards of supervisors* des deux comtés qui l'ont soumis au *ballot*. L'entreprise a cependant échoué, les groupes *slow-growth* lui préférant une proposition mise en *ballot* par le Sierra Club, plus stricte quant aux densités autorisées⁴⁹⁵.

7.3 South Bay Economic Development Partnership (SBEDP)

7.3.1 Formation du SBEDP

Les villes de la South Bay constituent une des anciennes banlieues résidentielles de Los Angeles. Puis la région s'est peu à peu imposée comme un pôle d'emploi majeur avec plusieurs filières industrielles de haute technologie. Au début des années 1990, Los Angeles traverse la plus importante récession de son histoire depuis la grande dépression. Un crack boursier, qui affecte l'économie nationale dans son ensemble, se conjugue avec une réduction du budget de l'armement, qui garantissait jusque là un apport considérable à l'économie de la région, via les industries aérospatiales et aéronautiques. Pour la première fois dans l'histoire de ces petites villes du front de mer, les prix de l'immobilier chutent. John Parsons, agent immobilier, mais aussi candidat au conseil municipal de Redondo Beach et président de

⁴⁹² Ce type de projet est qualifié d'*urban edge agricultural park* ; www.sagecenter.org.

⁴⁹³ METINKO C. (2006), «Business Council Pares Down Plans for Space Preservation», in *Contra Costa Times*, 19 Novembre, archives électroniques.

⁴⁹⁴ Collaborative Economics (1997), *Op. Cit.*

⁴⁹⁵ Entretien avec Tom O'Mailey (2006), *Op. Cit.*

l'association des chambres de commerce, lance un groupe de réflexion local sur la situation économique de sa ville. Rapidement, la situation s'avère être la même dans l'ensemble de la South Bay. Avec l'aide de l'association des chambres de commerce, John Parsons convainc 16 municipalités de se rassembler en *council of governments*, qui est créé en 1994⁴⁹⁶.

Avec l'appui de cette nouvelle entité, John Parsons propose la création du South Bay Economic Development Partnership. Dans un premier temps, les responsables de l'association des chambres de commerce retirent leur appui au projet, y voyant une organisation concurrente. Il s'agit d'ailleurs d'une initiative qui avait déjà été amorcée à plusieurs reprises par différents acteurs mais qui avait échoué jusque là, faute d'obtenir le soutien des chambres de commerce. Malgré tout, les chambres de commerce finissent par approuver le projet et le SBEDP est créé en 1995. Deux facteurs semblent avoir influencé ce revirement. D'une part, quelques années plus tôt, la crise des années 1990 ne semblait pas avoir encore fait suffisamment de dégâts dans la South Bay pour constituer une incitation suffisante à l'action collective : *«Three years earlier, in 1990, we tried to start the same thing, a different person was leading it but I was part of the group. The economy was going bad, but it wasn't as bad yet, we didn't know how far it was gonna go. Three years later, [...] people were saying "we got to do something, we just can't watch anymore, we got to get involved"»*⁴⁹⁷. D'autre part, les chambres de commerce se sont vu accorder dans un premier temps la moitié des sièges du conseil d'administration : *«the chambers said that if we get numbers for our partnership, then it was going to take money away from them. So it was hard to get the chambers to support the effort. [...] I said "you'll be on the committee, you'll be part of it, if you don't like what we are doing you can just stop it". [...] By reaching out the people that were worried I managed to make them supporters. If they were outside, watching what we were doing, they might think we were doing something horrible. We've been existing now for eleven years»*⁴⁹⁸.

Durant ses premières années d'existence, le SBEDP s'est progressivement adapté et imposé au niveau régional. Les périmètres d'action des trois organisations partenaires – association des chambres de commerce, association de municipalités (COG) et le SBEDP – se sont peu à peu ajustés les uns aux autres. Etant donné l'importance des questions d'éducation et de formation, des responsables des systèmes scolaires et des structures universitaires ont été

⁴⁹⁶ Les municipalités coopéraient déjà de façon informelle depuis les années 1970 ce qui explique la relative rapidité de la création de la structure ; Entretien avec Jacki Bacharach (2005), directrice exécutive du South Bay Cities Council of Government.

⁴⁹⁷ Entretien avec John Parsons (2005), fondateur du South Bay Economic Development Partnership, conseiller municipal de la ville de Redondo Beach et ancien président de la South Bay Association of Chambers of Commerce.

⁴⁹⁸ Entretien avec John Parsons (2005), *Ibid.*

intégrés au SBEDP. Depuis la fin des années 1990, il semblerait cependant que l'association des chambres de commerce participe moins au processus coopératif et soit revenue à ses missions premières, principalement concentrées sur le lobbying législatif. Le milieu des affaires est donc directement représenté par les grandes entreprises locales membres du SBEDP. Le travail de l'organisation s'est focalisé dans un premier temps sur les causes et les effets de la récession puis, avec le rebond de l'économie, l'organisation a élargi son rayon d'action à des aspects plus classiques de la planification comme les transports ou le logement.

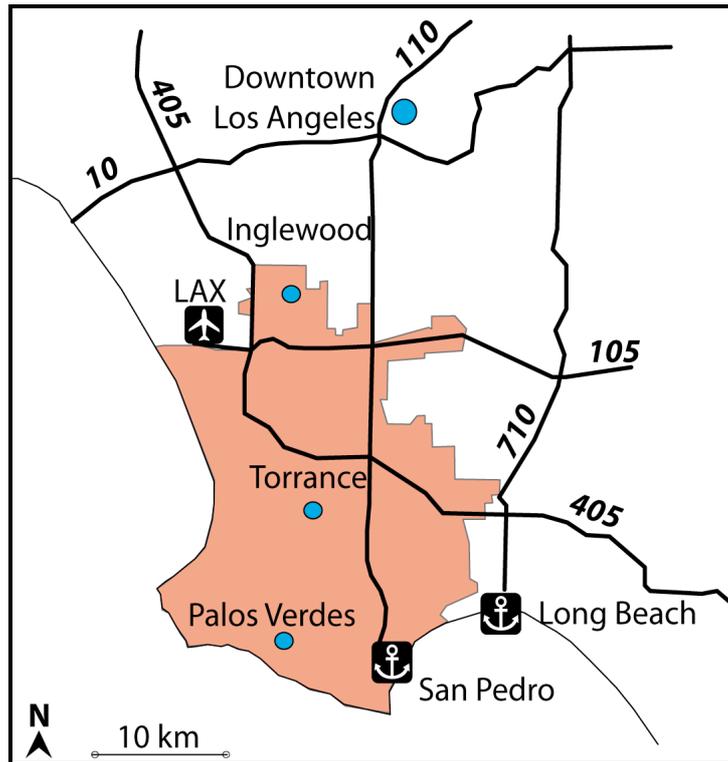
7.3.2 Le territoire du SBEDP

La South Bay se situe au Sud-Ouest du *downtown* de Los Angeles, le long de la côte de la baie de Santa Monica. Elle est délimitée au Nord par l'aéroport de LAX et l'autoroute 105 et à l'Est par les autoroutes 110 et 710 (cf. cartes 7.14 et 7.15). Les municipalités sont assez anciennes, la moitié d'entre elles ayant pendant longtemps formé un noyau relativement autonome au sein de l'agglomération de Los Angeles. Concentrant à une époque une population essentiellement blanche, aisée et conservatrice et offrant une image de communauté balnéaire, les villes de la South Bay ont acquis avec le temps l'appellation de "*beach cities*". Ces villes ont traditionnellement cultivé leur autonomie et leur différence vis-à-vis de Los Angeles. Malgré tout, au Sud-Est de la région, le 15^{ème} district de la municipalité de Los Angeles, qui recouvre le complexe portuaire de San Pedro et les zones résidentielles avoisinantes ainsi qu'une fine bande de terre qui le relie au reste de Los Angeles, est également membre de l'organisation.

L'identité particulière cultivée par ces villes balnéaires pour se démarquer de Los Angeles a contribué à la dynamique collective qui a vu naître le SBEDP : «*if you look at Playa del Rey [quartier de Los Angeles sur le front de mer au Nord du South Bay], you think it's like Redondo Beach where you have your own government but it's not. [...] In Redondo Beach we have our own identity and we are not part of Los Angeles. So we are working very hard to keep our own identity*⁴⁹⁹».

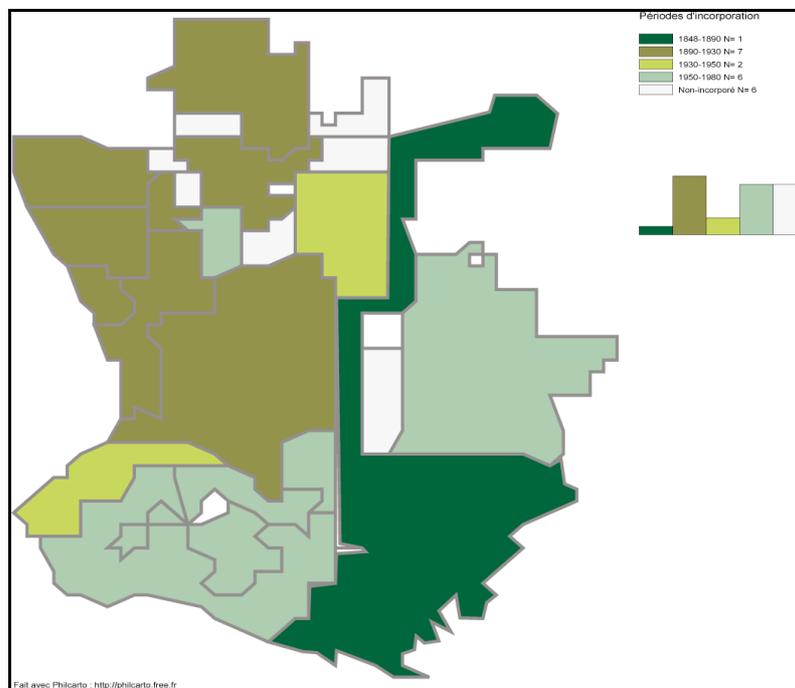
⁴⁹⁹ Entretien avec John Parsons (2005), *Ibid.*

Carte 7.14 : Aperçu général de la région du SBEDP



Conception : Pierre Lefèvre, d'après les cartes du US Census Bureau

Carte 7.15 : Ancienneté des municipalités dans le périmètre du SBEDP

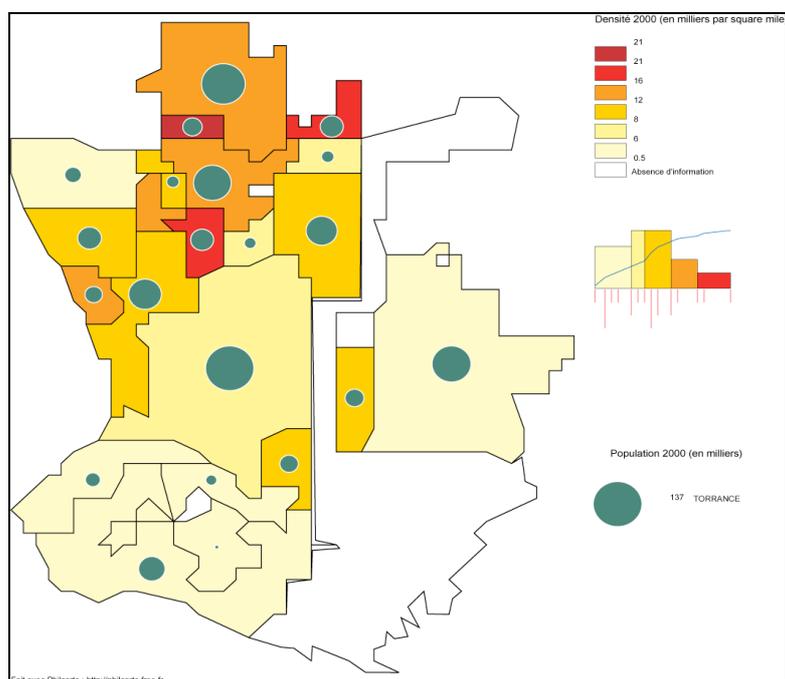


Conception : Pierre Lefèvre / Données et fond de carte : Us Census Bureau

La culture politique y est plus conservatrice que dans le reste du comté de Los Angeles – à l'exception de la vallée de San Fernando – et jusque dans les années 1990, plus de la moitié des représentants aux élections législatives et sénatoriales de ces circonscriptions étaient républicains. Cependant, comme le montre la série de cartes suivantes, les caractéristiques sociales relativement homogènes qui avaient contribué à cette identité ont beaucoup évolué entre 1990 et 2000.

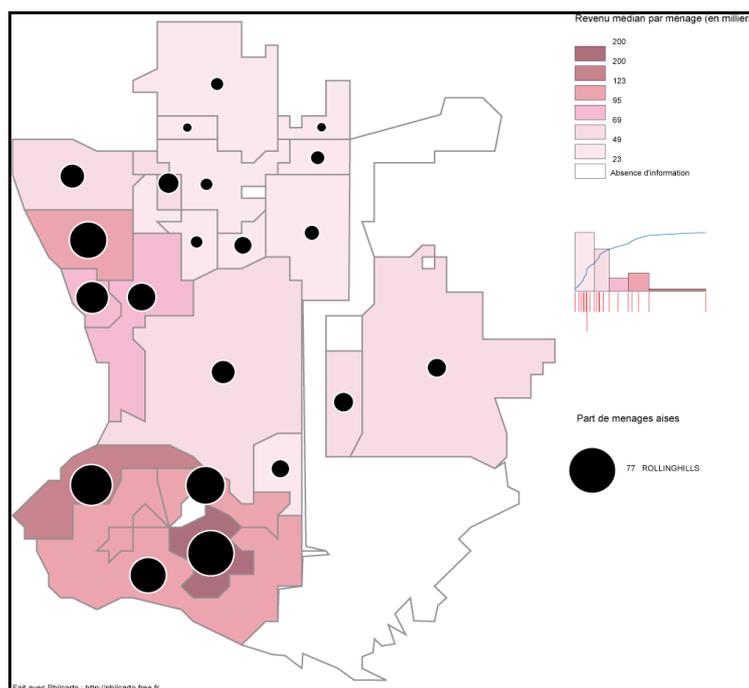
Avec un total de 822 000 habitants en 2000, la South Bay n'est pas la région la plus peuplée du panel étudié mais reste toutefois un ensemble territorial important. Hormis à l'extrême Sud, où elle reste relativement faible, la densité de population est importante, surtout dans la pointe Nord qui jouxte Los Angeles, et plus spécialement dans les villes d'Inglewood, d'Hawthorne ou de Gardena et dans les parcelles non-incorporées, nombreuses dans cette zone (cf. carte 7.16). Du fait de sa localisation et de la taille de son territoire, se situant en première position quant au nombre d'habitants, la ville de Torrance s'impose quant à elle comme le centre de la région.

Carte 7.16 : Population et densité dans le périmètre du SBEDP



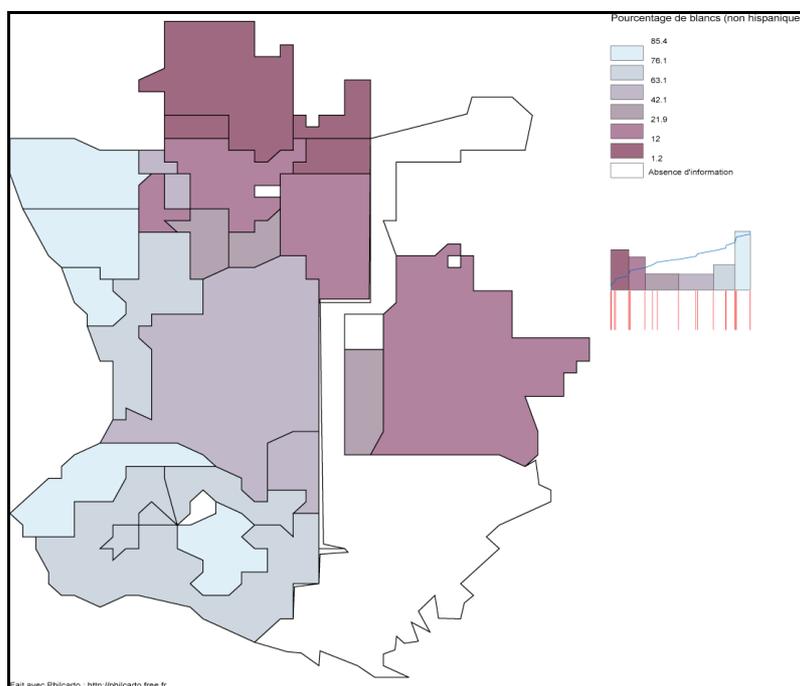
Conception : Pierre Lefèvre / Données et fond de carte : Us Census Bureau

Carte 7.17 : Revenu médian et ménages aisés dans le périmètre du SBEDP



Conception : Pierre Lefèvre / Données et fond de carte : Us Census Bureau

Carte 7.18 : Répartition des blancs non-hispaniques dans le périmètre du SBEDP



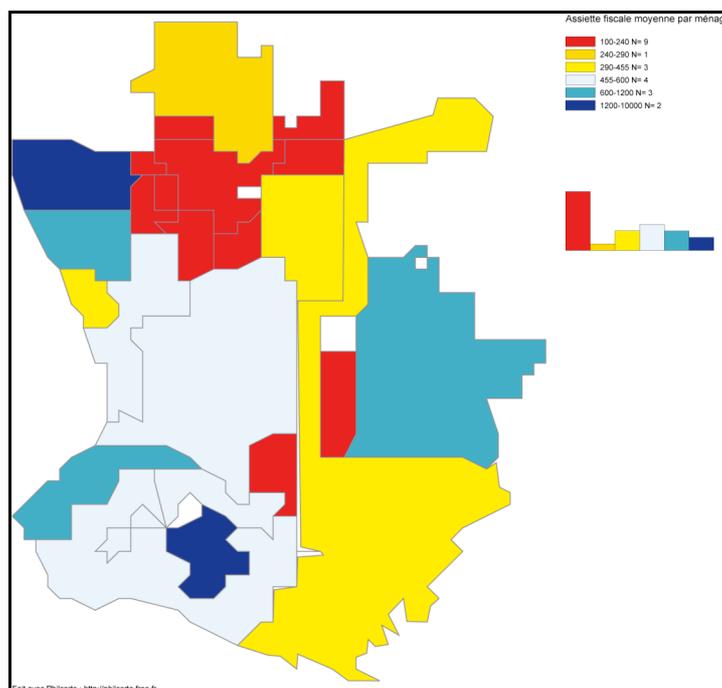
Conception : Pierre Lefèvre / Données et fond de carte : Us Census Bureau

Comme souvent, la cartographie des revenus médians et de la part de ménages aisés (cf. carte 7.17) et celle de la part des populations blanches non hispaniques (cf. carte 7.18) se recoupent parfaitement. Ces deux variables font apparaître un net clivage entre les villes de la

moitié Nord-Est et celles de la côte. On peut noter une concentration particulièrement forte de ménages aisés dans les quatre villes des collines de Palos Verdes, à la pointe Sud-Ouest de la région, où le revenu médian avoisine les 100 000 USD par an, avec une pointe à 200 000 pour Rolling Hills.

En revanche, le reste de la région s'est largement transformé, si bien qu'on ne peut plus parler de majorité raciale ou ethnique dans le cas de la South Bay, qui accueille désormais 36,7% de blancs, 23,3% de latinos, 15% de noirs et 13,3% d'asiatiques. Tandis que les municipalités du Nord et de l'Est on connu une réduction de moitié de la part de blancs et une montée proportionnelle de latinos et d'asiatiques, les petites villes du front de mer constituent désormais dans la région les seuls «*white strongholds*⁵⁰⁰» – des bastions blancs. Enfin, la carte de l'assiette fiscale confirme l'évolution de la pointe Nord de la région (carte 7.19).

Carte 7.19 : Assiette fiscale moyenne par ménage dans le périmètre du SBEDP



Conception : Pierre Lefèvre / Données et fond de carte : Us Census Bureau

⁵⁰⁰ GREEN N. (2001), «Making sense of the census», in *The Daily Breeze*, 6 Avril, Archives électroniques.

7.3.3 Fonctionnement et actions mises en oeuvre

Hormis pour quelques programmes précis, la dimension collaborative du SBEDP se limite à la participation conjointe de responsables de grandes entreprises auxquels s'ajoutent quelques élus municipaux et représentants des systèmes scolaires et des structures universitaires. Les membres du SBEDP⁵⁰¹ élisent chaque année cinq des sept membres du conseil d'administration, parmi lesquels figurent un universitaire, un élu et trois membres issus du milieu des affaires. Puis l'association des chambres de commerce et l'association de gouvernements désignent chacune un représentant qui siège également au conseil d'administration. L'équipe technique, sous l'autorité du conseil d'administration, est entièrement constituée de contractuels. Par conséquent, il s'agit d'une structure extrêmement flexible dont le nombre de salariés varie jusqu'à un maximum de huit durant les périodes les plus chargées. Même le directeur exécutif est un consultant extérieur – la même personne a occupé ce poste entre 1995 et 2008⁵⁰² – dont le volume horaire est modulé en fonction des projets en cours.

Dès sa création, le SBEDP a rapidement abordé des enjeux liés aux profondes transformations du tissu économique de la région. Le principal moteur économique est constitué par la concentration d'industries aéronautiques et aérospatiales situées à El Segundo, à proximité de l'aéroport de LAX et de la base militaire de Los Angeles. C'est principalement ce secteur qui a été affecté par la fin de la guerre froide avec une perte de plus de 20 000 emplois soit la moitié des emplois industriels perdus dans la région entre 1991 et 2000⁵⁰³. Chaque année, le SBEDP publie un rapport de planification stratégique, le *Economic Digest*, distribué et discuté lors d'un sommet. L'organisation propose également des services d'assistance aux entreprises : aide à l'obtention de subventions publiques ou d'investissements privés, constitution d'annuaires, organisation de forums rassemblant les acteurs d'un secteur d'activité. L'économie de la région s'est progressivement diversifiée et comporte notamment un cluster biomédical à proximité du centre de recherche LA Biomed à Torrance et des studios de cinéma à Redondo Beach. Le SBEDP aborde aujourd'hui la question de la

⁵⁰¹ L'organisation comptait 45 membres en 2006, parmi lesquels 35 entreprises, sept municipalités et trois universités dont les frais d'adhésion couvrent plus de la moitié des frais de fonctionnement de l'organisation, pour un budget annuel oscillant entre 300 000 et 600 000 dollars par an ; Entretien avec Joe Aro (2006), directeur exécutif du South Bay Economic Development Partnership.

⁵⁰² Il semblerait que l'organisation soit en sommeil depuis le début de l'année 2008. Elle dispose toujours d'une adresse et d'un numéro de téléphone en service (bien que nous n'ayons pas pu y joindre un responsable) mais son site Internet est en sommeil depuis décembre 2007 ; www.southbaypartnership.com.

⁵⁰³ South Bay Economic Development partnership (2001), *South Bay 2001 Economic Digest*, Torrance, SBEDP.

formation et de l'éducation comme un enjeu économique majeur. En effet, alors que la perte d'emplois industriels est en partie compensée par une hausse des emplois qualifiés, environ la moitié des ingénieurs en activité sont des *babyboomers* en fin de carrière qui quittent des postes que les entreprises de la région peinent à pourvoir. Face à cette difficulté des entreprises à recruter dans la région, le SBEDP porte une attention particulière à l'amélioration du système scolaire et mène un programme contre l'abandon des études auprès des lycéens. L'organisation met également en place un programme de stages en entreprise très bien rémunérés pour les étudiants les plus qualifiés dans le but de retenir de futurs travailleurs qualifiés dans la région.

Une part de la population d'immigrants récents, principalement latinos et asiatiques, est cantonnée, faute d'avoir un niveau d'étude suffisant, à des emplois dont les revenus ne permettent plus de compenser la hausse du coût de la vie dans la région, principalement imputable à l'inflation foncière. On voit d'ailleurs naître des mouvements de revendications animés par des immigrants de première génération et les syndicats commencent à se tourner vers ces catégories, traditionnellement tenues à la marge du milieu syndical⁵⁰⁴. Malgré l'importance du phénomène, la transformation de la répartition ethnique et raciale de la population n'est quasiment pas prise en compte par les responsables du SBEDP⁵⁰⁵, ni dans le fonctionnement de l'organisation, ni dans les actions mises en oeuvre. En revanche, cette question est indirectement prise en compte au travers de l'action menée en faveur d'une augmentation du parc de logements – avec une emphase concernant le logement bon marché et les constructions plus denses – là aussi dans l'optique d'attirer une main d'œuvre jeune, en début de carrière. Le SBEDP mène donc une activité de lobbying régulière, avec un succès très mitigé de l'aveu même des responsables, visant les services de planification des municipalités mais aussi les associations de propriétaires qui s'opposent généralement aux projets⁵⁰⁶. Le seul succès notable de l'organisation en matière d'urbanisme est l'aménagement du boulevard Rosecrans, une artère commerçante qui traverse plusieurs municipalités de la région. Dans le cadre de ce programme, financé par la fondation Irvine via le CCRL, le SBEDP a tout de même rassemblé un groupe de 400 habitants autour d'un projet de planification participative d'une artère commerçante. Ce projet a donné lieu à un document

⁵⁰⁴ GREEN N. (2006), «Immigrants forming backbone for modern labor movement», in *The Daily Breeze*, 4 Septembre, archives électroniques.

⁵⁰⁵ Du moins, il n'en a jamais été fait mention dans les documents de communication récoltés, durant les réunions publiques ni au cours des entretiens réalisés.

⁵⁰⁶ Entretien avec Joe Aro (2006), *Op. Cit.*

présenté aux différentes municipalités concernées, que les deux tiers ont appliqué tel quel dans leur plan d'urbanisme.

Le SBEDP s'investit également dans le domaine des transports et soutient des projets comme la construction du Alameda Corridor, une voie ferrée dédiée exclusivement au transport de marchandises reliant les complexes portuaires de Long Beach et San Pedro au *downtown* de Los Angeles⁵⁰⁷. Il a mis en place un programme de synchronisation des feux de signalisation au niveau régional. L'organisation a également pris une part active dans les négociations avec le maire de Los Angeles fraîchement élu, A. Villaragosa, pour tenter d'obtenir un prolongement de la Green Line du métro de Los Angeles au delà de son terminus de Redondo Beach. Avec l'aide du South Bay Cities COG et en partenariat avec les villes de Santa Monica et Culver City elle tente également d'obtenir le prolongement de l'Expo Line jusqu'à Santa Monica via LAX⁵⁰⁸. Le SBEDP s'est aussi fait l'avocat du projet d'extension de l'aéroport de LAX aux côtés de la municipalité de Los Angeles, contre l'avis d'une majorité des habitants résidant à proximité. Enfin, en 2005, l'organisation a mis en place une action de lobbying très importante⁵⁰⁹ à l'encontre du plan national de restructuration des bases militaires lancé par l'administration Bush Jr., qui a permis de conserver la base militaire située à El Segundo et autour de laquelle s'organise le cluster aéronautique.

7.4 Gateway Cities Partnership (GCP)

7.4.1 Formation du GCP

Les villes qui s'étendent au Sud-Est de Los Angeles ont souvent été qualifiées de *manufacturing belt* de Californie du Sud⁵¹⁰. La région a en effet accueilli la majeure partie de l'activité industrielle pendant le boom fordiste : production automobile, pneumatiques, sidérurgie ou encore aéronautique. Les activités aéronautiques sont principalement focalisées sur le secteur de l'armement – chasseurs, bombardiers et missiles – ce qui explique que la région ait été encore plus durement touchée par la récession des années 1990 que la South

⁵⁰⁷ SKRATT A. (1999), «Corridor may help economy in the South Bay», in *The Daily Breeze*, 16 Septembre, archives électroniques.

⁵⁰⁸ Entretien avec Jacki Bacharach (2005), *Op. Cit.* ; Assemblée générale du South Bay Cities Council of Governments du 23 Juin 2005.

⁵⁰⁹ Une action chiffrée à un million de dollars selon le site Internet de l'association des chambres de commerce ; www.sbacc.com.

⁵¹⁰ Cf. carte 4.4, Chapitre 4.

Bay voisine. Un rapport de l'Office of Economic Adjustment du département américain de la Défense⁵¹¹, préconise alors la formation d'un *council of governments* rassemblant les municipalités les plus touchées par la disparition des subsides militaires ainsi que la création d'une organisation locale de développement. L'Office of Economic Adjustment s'occupe dans un premier temps de la création du *council of government*. La ville de Long Beach, d'abord réticente au projet, finit par rejoindre l'association, mais adopte en permanence une position ambiguë par rapport aux autres municipalités. Un seul conseiller municipal de la ville siège au conseil d'administration du COG alors que la ville est de loin la plus peuplée de la région. Cela est cependant compensé en partie par le fait que le maire de Long Beach est un membre permanent du conseil⁵¹². De plus, Long Beach développe ses propres programmes et reste en retrait par rapport à la mise en œuvre d'actions locales par le COG : «*Some smaller cities are more involved. They don't have as much issues to deal with as we do. They have more time*⁵¹³». Il semblerait en revanche que la ville bénéficie du poids démographique et politique du COG : «*Long Beach was very large, they think "maybe we could do better by ourselves", and then they see that they can't, that when you get 26 cities together, you got two millions people, you got six federal legislators who can go and get more money into the region, it's much better*⁵¹⁴».

Suivant la désignation donnée par le Southern California Association of Governments (SCAG), la région est dans un premier temps nommée Selaco – pour South East Los Angeles County – puis ses membres changent le nom pour Gateway Cities de façon à affirmer leur identité au sein du comté. Le mot *gateway* – la porte d'entrée – fait à la fois référence aux flux de marchandises qui arrivent par le port de Long Beach, le plus important des Etats-Unis, et à toutes ces municipalités qui accueillent une population grandissante d'immigrés primo-arrivants, en majorité latinos. Ensuite, le Office of Economic Adjustment rassemble les principaux acteurs économiques de la région pour former l'organisation de développement. L'organisation ne motive guère à ses débuts : «*The first meeting there were a couple of hundred businessmen, the next meeting we were fifty, and then it gets down to four. And from there we've move back up again. I was one of the four*⁵¹⁵». Le Gateway Cities Partnership (GCP) est créé et financé dans un premier temps par les grandes entreprises qui restent

⁵¹¹ Le Department of Defense dispose d'un service, l'Office of Economic Adjustment, chargé d'assister les territoires touchés par les orientations stratégiques du gouvernement, comme la fermeture ou l'expansion des bases militaires ou l'arrêt de certains programmes ; www.oae.gov .

⁵¹² Site Internet du Gateway Cities Council of Governments ; www.gatewaycog.org .

⁵¹³ Entretien avec Bonnie Lowenthal (2005), conseillère municipale de Long Beach.

⁵¹⁴ Entretien avec Richard Hollingsworth (2005), directeur exécutif du Gateway Cities Partnership.

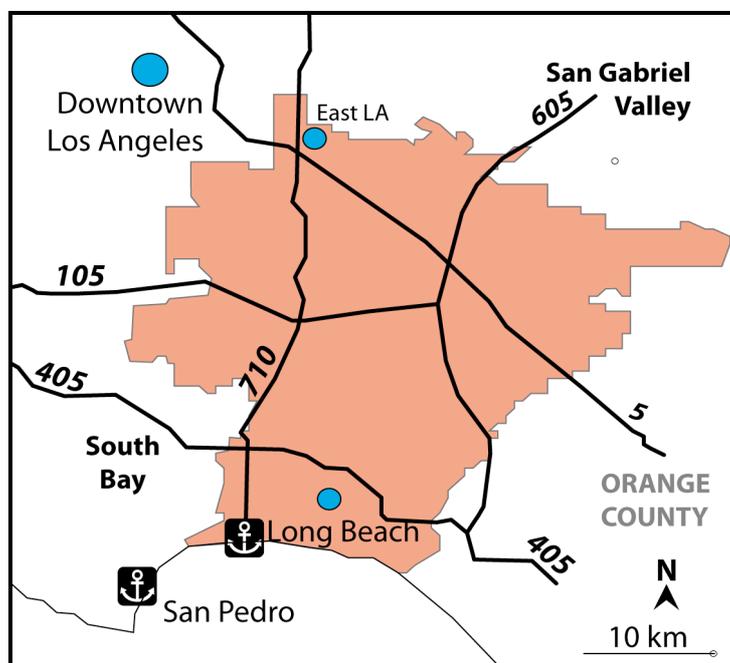
⁵¹⁵ Entretien avec Richard Hollingsworth (2005), *Ibid.*

intéressées par l'idée d'une action régionale de développement économique comme California Edison et Imperial Bank. Puis, à partir de 1997, les contacts avec le CCRL, les financements de la fondation Irvine et le travail du nouveau directeur exécutif, Richard Hollingsworth, vont modeler l'organisation telle qu'elle fonctionnera par la suite. Celle-ci se distingue des autres CRI étudiées par la faible influence des milieux d'affaires et par conséquent par l'orientation des actions mises en œuvre. Le GCP est en revanche très proche du Gateway Cities COG avec lequel l'organisation s'est progressivement réparti les missions : le COG focalise sur les questions de transport, alors que le GCP s'occupe principalement des problèmes d'éducation et de formation ainsi que de la construction de logements.

7.4.2 Le territoire du GCP

Les Gateway Cities se situent au Sud-Est du comté de Los Angeles, sur une portion de terrain délimitée au Nord par la ville de Los Angeles et la San Gabriel Valley, au Sud-Est par le comté d'Orange et à l'Ouest par le territoire de la South Bay (cf. carte 7.20).

Carte 7.20 : Aperçu général de la région du GCP



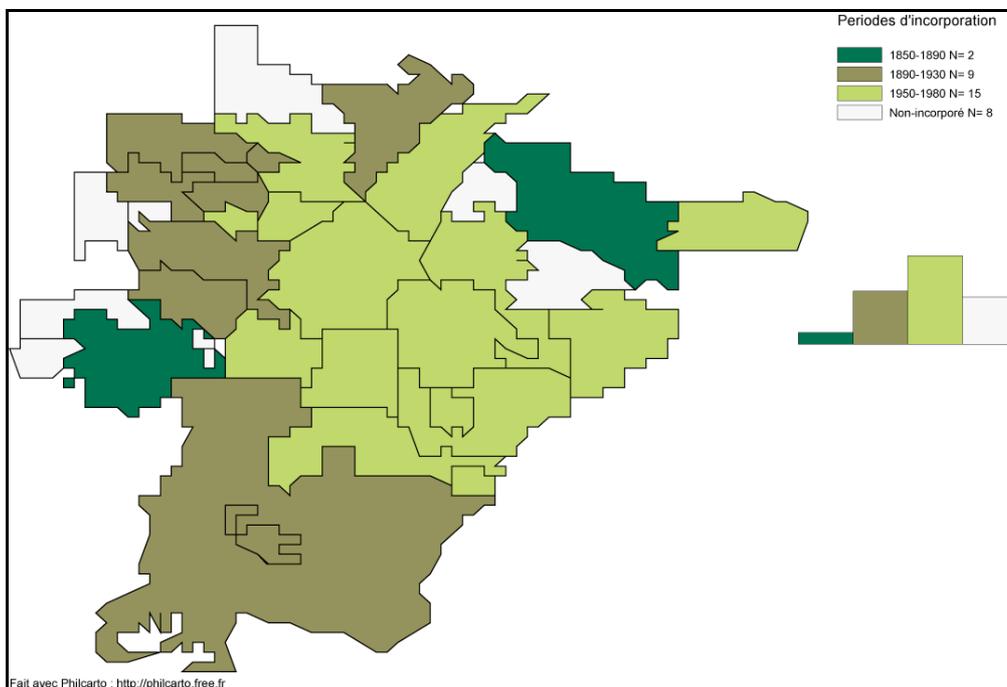
Conception : Pierre Lefèvre, d'après les cartes du US Census Bureau

Contrairement aux régions étudiées précédemment, il s'agit d'un ensemble relativement homogène, quadrillé par cinq autoroutes, sans centre et sans identité marquée :

«Except from the policy-makers perspective, where there is sense of what is the Gateway cities region, but if you drill down to the community there is no sense of it. People say "I live in the South Bay", but you don't get that here. People don't identify as being in the Gateway cities region⁵¹⁶». Les Gateway Cities sont également la seule région du panel où il n'existe pas de journal régional. Seul le Long Beach Telegraph est distribué à Long Beach et dans les villes voisines et ne parvient donc pas à véhiculer une identité régionale.

La région ne semble pas avoir de noyau historique, les municipalités limitrophes de la South Bay, à l'Ouest, étant plus anciennes que celles du centre de la région (cf. carte 7.21).

Carte 7.21 : Ancienneté des municipalités dans le périmètre du GCP



Conception : Pierre Lefèvre / Données et fond de carte : Us Census Bureau

Isolée en bordure Sud, Long Beach ne remplit pas ce rôle malgré son ancienneté et sa taille largement supérieure aux autres villes. Le cœur du territoire regroupe un ensemble de petites municipalités toutes incorporées après la Seconde Guerre mondiale. Douze d'entre-elles ont été incorporées en l'espace de seulement 10 ans après la création du Lakewood Plan⁵¹⁷ – la ville de Lakewood, à l'origine de cette procédure fait d'ailleurs partie des Gateway Cities – faisant des Gateway Cities l'archétype de la *suburb* des années 1950 : «*this fordist*

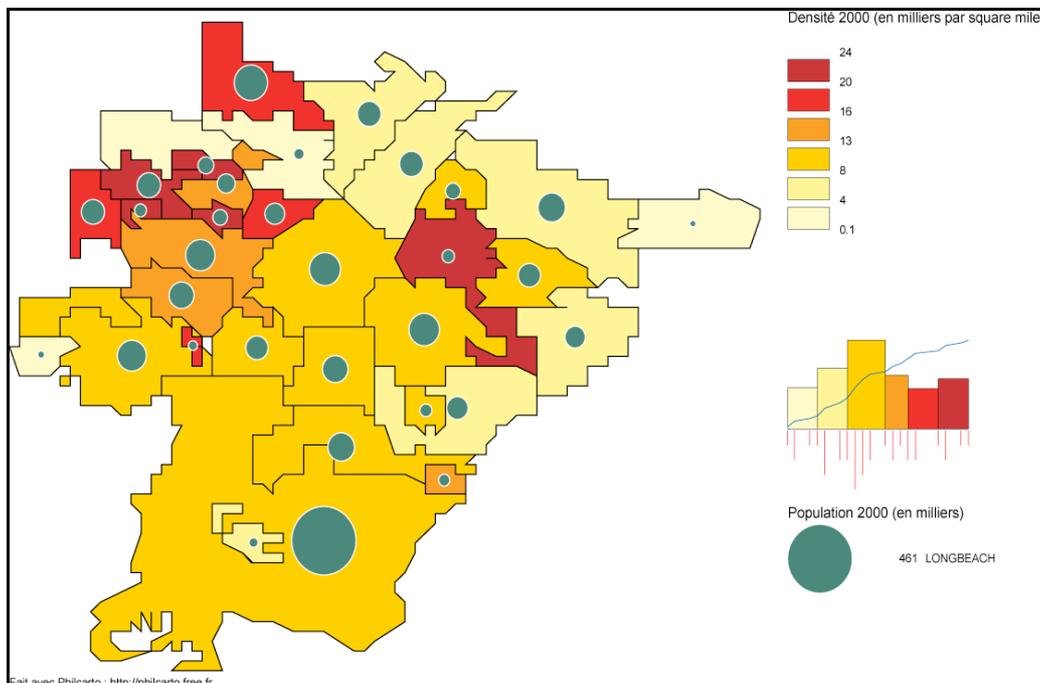
⁵¹⁶ Entretien avec Richard Hollingsworth (2006), directeur exécutif du Gateway Cities Partnership.

⁵¹⁷ Pour des précisions sur le principe et les implications du plan Lakewood sur l'économie politique des deux agglomérations étudiées, cf. chapitre 5.

*landscape of mass production*⁵¹⁸». Du point de vue du maillage territorial, la région se caractérise enfin par le grand nombre de territoires non-incorporés. Ces territoires, tous limitrophes de municipalités incorporées de longue date, ne sont pas des friches urbaines inhabitées ou des espaces récemment urbanisés en voie de se doter d'un gouvernement local.

Au contraire, ces territoires non-incorporés sont des zones qui comptent parmi les plus densément peuplées de la région (cf. carte 7.22). Ils abritent pas moins de 327 000 habitants qui se trouvent par conséquent privés de représentation politique locale. La portion dénommée East LA compte à elle seule 123 000 habitants, ce qui en fait le second territoire le plus peuplé des Gateway Cities après Long Beach. La région dans son ensemble affiche d'ailleurs la densité moyenne d'habitants la plus importante de toute l'agglomération de Californie du Sud, y compris par rapport à la ville de Los Angeles, et, avec plus de deux millions d'habitants, elle est presque aussi peuplée que la Silicon Valley. Les villes de Commerce et Vernon sont des exceptions notables. Il s'agit en fait de villes très peu peuplées – Vernon comptait à peine 91 habitants en 2000 – dédiées aux activités industrielles ou commerciales, dont l'incorporation est organisée sous la houlette d'hommes d'affaires qui se servent des pouvoirs conférés par la charte municipale pour baisser les taxes locales et maintenir *a minima* les réglementations touchant ces activités.

Carte 7.22 : Population et densité dans le périmètre du GCP

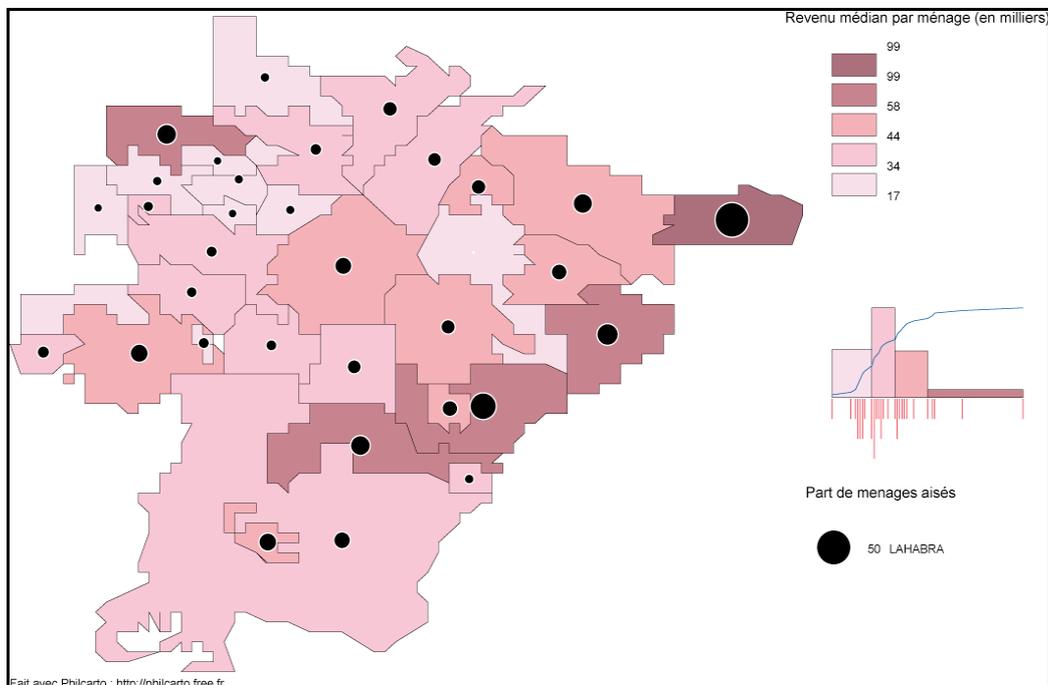


Conception : Pierre Lefèvre / Données et fond de carte : Us Census Bureau

⁵¹⁸ KEIL R. (1998), *Op. Cit.*, p. 194.

La répartition des revenus semble assez homogène, le revenu médian par ménage étant relativement bas dans l'ensemble de la région (cf. carte 7.23). En effet, elle a perdu 16,5% de ses emplois entre 1990 et 1994 et les villes les plus touchées continuent d'afficher des taux de chômage entre 12% et 18%, soit deux à trois fois la moyenne nationale⁵¹⁹. Les emplois de classes moyennes et de cadres perdus ont été progressivement remplacés par des emplois à bas salaires dans les services, le textile ou l'ameublement. Les rares villes qui affichent un revenu médian élevé se trouvent sur la frontière avec le comté d'Orange au Sud-Est et inversement, les zones les plus pauvres se situent dans le quart Nord-Ouest, à proximité des quartiers Sud de Los Angeles.

Carte 7.23 : Revenu médian et ménages aisés dans le périmètre du GCP



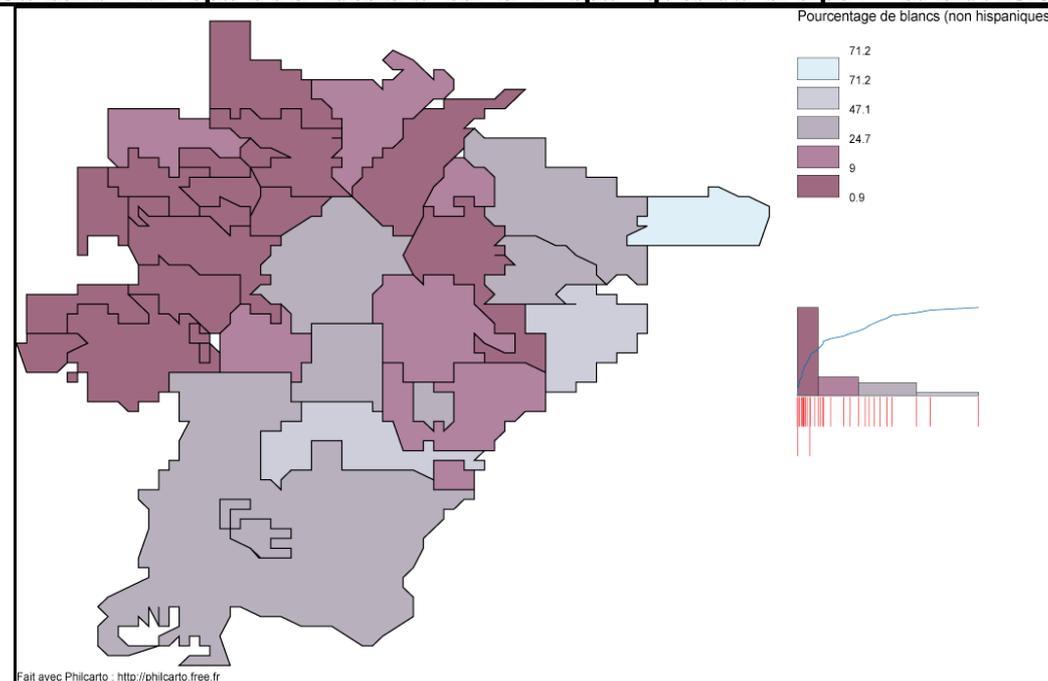
Conception : Pierre Lefèvre / Données et fond de carte : Us Census Bureau

Les villes du quart Nord-Ouest affichent par ailleurs une part extrêmement faible de blancs non hispaniques, inférieure à 10%, dans une région dont la composition ethnique s'est radicalement transformée pendant les 20 dernières années (cf. Carte 7.24). Jusqu'aux années 1970, les blancs non hispaniques constituaient environ 70% de la population. Ils ne sont plus

⁵¹⁹ MARKS A., GEARIN E. et AMSTRONG C. (2004), «The Experimental Metropolis: Political Impediment and Opportunities for Innovation», in WOLCH J., PASTOR M. Jr. et DREIER P. (dir.), *Up Against the Sprawl: Public Policy and the Making of Southern California*, Minneapolis, University of Minnesota Press pp. 343-371.

que 25% en 2000⁵²⁰. La proportion de noirs américains est restée relativement stable, autour de 10%, tandis que le nombre de latinos a explosé, ces derniers devenant l'ethnie majoritaire au recensement de 2000 avec 54% du total régional. La part de latinos avoisine même les 80% voire 90% dans plusieurs villes de la région, principalement au Nord-Ouest, alors que les blancs non-hispaniques ne représentent plus la moitié de la population que dans les villes de Lakewood, La Habra Heights et La Mirada, toutes limitrophes du comté d'Orange.

Carte 7.24 : Répartition des blancs non-hispaniques dans le périmètre du GCP



Conception : Pierre Lefèvre / Données et fond de carte : Us Census Bureau

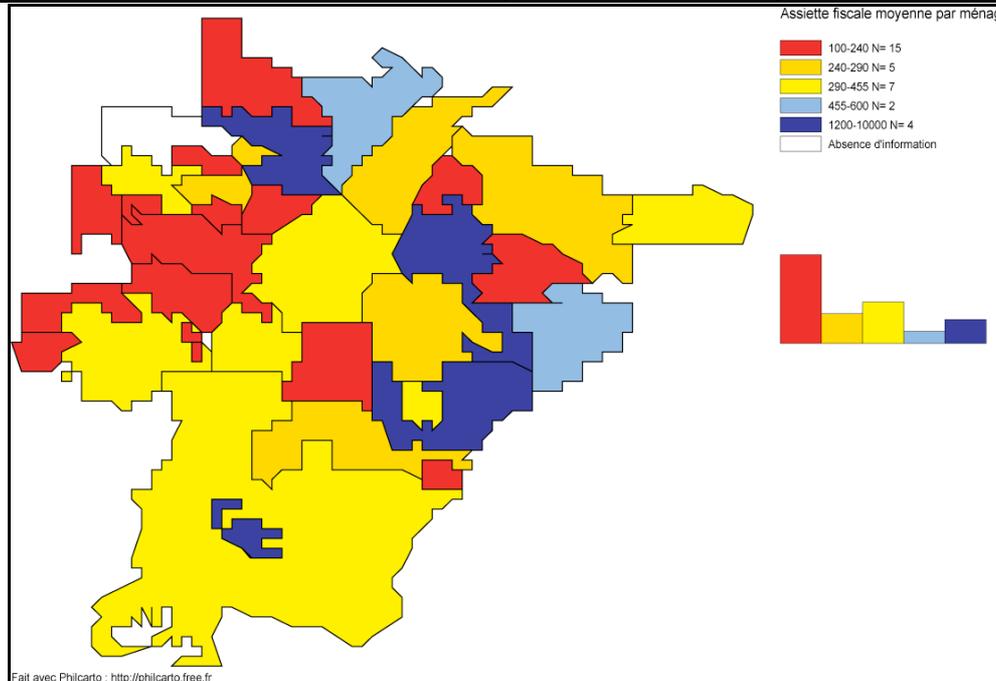
Du point de vue de l'assiette fiscale moyenne par ménage, les Gateway Cities se démarquent largement du reste de l'échantillon étudié (cf. carte 7.25). La région rassemble un nombre important de municipalités, principalement concentrées au Nord-Ouest, qui entrent dans la catégorie des «*at risk communities*⁵²¹» décrite par M. Orfield. Il s'agit de villes – généralement des banlieues résidentielles anciennes comme c'est ici le cas – dont la population augmente rapidement tandis que l'assiette fiscale diminue, et qui perdent peu à peu toute capacité à fournir des services publics décents à leurs habitants et à infléchir leur

⁵²⁰ USC Center for Economic Development (2001), *The Gateway Cities, A profile at the Start of 21st Century*, Los Angeles, USC School of Policy, Planning and Development.

⁵²¹ ORFIELD M. (1997), *Op. Cit.*

situation. W. Fulton parle également de «*suburbs of extraction*⁵²²» pour traduire la situation de ces municipalités contraintes d'accepter toutes sortes d'activités – enfouissement d'ordures, structures pénitentiaires, établissements de jeu, etc. – pour continuer d'équilibrer le budget municipal.

Carte 7.25 : Assiette fiscale moyenne par ménage dans le périmètre du GCP



Conception : Pierre Lefèvre / Données et fond de carte : Us Census Bureau

La situation budgétaire de la plupart des villes de la région conjuguée aux mécanismes de la fiscalité locale en Californie contribue à engendrer, d'un côté, une surproduction de surfaces commerciales et, de l'autre, une pénurie de logements qui fait monter les prix bien au-delà de leur valeur d'usage. Ainsi, de façon tout à fait paradoxale, dans une région qui concentre une population majoritairement latino occupant des emplois à faibles revenus, où la qualité des services publics diminue et où s'alignent les zones commerciales désaffectées, même les couches supérieures des classes moyennes ont des difficultés à trouver un logement financièrement accessible : «*I don't like the term affordable housing. It's basically for people with an income of 120% to 150% percent of median income. Basically, our targeted populations are nurses, teachers, college administrators and professors [...] people making*

⁵²² FULTON W. (2001), *Op. Cit.*

between 60 000 to 80 000 dollars a year and they cannot afford to buy in our area now because the cost of housing has gone so high⁵²³».

7.4.3 Fonctionnement et actions mises en œuvre

De toutes les CRI étudiées, Le GCP est à la fois celle qui a le moins de membres actifs et le plus d'employés. L'organisation ne rassemble qu'une vingtaine de membres, dont un peu moins de la moitié sont issus du milieu des affaires. Le GCP y bénéficie de l'appui de quelques grandes entreprises – Bank of America, Comerica Bank, Boeing, Southern California Edison ou Verizon – et d'une multitude de PME qui constituent l'essentiel du tissu économique de la région mais qui ne disposent pas des ressources nécessaires pour s'investir. Les agences publiques locales ainsi que les établissements d'enseignement supérieur représentent l'autre moitié des membres de l'organisation. Même si elle se rassemble plusieurs fois par an, l'assemblée générale est moins investie dans les activités de l'organisation, par rapport aux autres CRI, le directeur n'étant sous l'autorité d'aucun conseil d'administration : *«Decision making process is pretty dictatorial : it's me⁵²⁴»*. Environ la moitié des financements du GCP est assurée par les entreprises et fondations privées qui soutiennent l'organisation. L'autre moitié provient de services que l'organisation facture aux municipalités et aux agences unifonctionnelles comme les districts scolaires⁵²⁵. L'ensemble de ces revenus permet à l'organisation d'employer une équipe de cinq salariés permanents et de sept salariés à temps partiel.

Si la prise de décision semble peu démocratique au sein de l'organisation, la mise en oeuvre des programmes intègre en revanche un processus didactique et participatif des populations visées : *« I have a pretty good idea what needs to be done but you gonna need to go to your community and ask what they think, what has to be done because they have the answer for you. They know the problems and they'll probably help to design the solution because unless they buy into what you want, unless the community believes in what you're doing, they are gonna resist it, especially when a white Irish immigrant arrives in the area*

⁵²³ Entretien avec Richard Hollingsworth (2006), *Op. Cit.*

⁵²⁴ Entretien avec Richard Hollingsworth (2006), *Ibid.*

⁵²⁵ Ces services sont principalement des cours du soir en anglais destinés aux immigrants récents ainsi que de la formation professionnelle.

*and start telling all these Mexicans what to do*⁵²⁶». Cette méthode repose sur une série de plusieurs réunions dans chacune des villes concernées par un projet donné, chaque réunion étant en anglais et en espagnol. Pour éviter que les réunions ne tournent à l'affrontement verbal ou ne soient monopolisées par les mêmes orateurs, les participants sont divisés en plusieurs forums. Les réunions d'habitants et de représentants communautaires se tiennent ainsi à part de celles qui impliquent les élus et les hommes d'affaires et les conclusions sont progressivement regroupées dans un document final écrit en anglais et en espagnol, dans un langage intelligible par le plus grand nombre : «*we didn't want it to look like a PhD. wrote it*⁵²⁷». La mise en place de ces éléments de planification participative a valu au GCP d'être financé par la fondation Irvine via le CCRL.

Lors de sa création, le GCP a déterminé quatre champs de compétence : le marketing territorial, les transports, l'aménagement et l'éducation. L'efficacité du marketing territorial étant remise en cause et la question des transports étant déléguée au Gateway Cities COG, le GCP s'est rapidement focalisé sur l'éducation et l'aménagement.

Les actions menées dans le domaine de l'aménagement visent à la revitalisation des nombreux *brownfields* de la région et à la construction de logements bon marché dont la région manque cruellement. Les *brownfields* sont des friches urbaines constituées en majorité par les sites industriels démantelés lors de la crise des années 1990 mais également imputables à la surproduction chronique de zones commerciales. Dans le cadre de projets baptisés Community Sustainability Plans réalisés avec l'assistance technique du California Center for Land Recycling et les financements de l'agence fédérale de protection de l'environnement⁵²⁸, le GCP a coordonné la dépollution d'une vingtaine d'anciens sites industriels jusque-là impropres à la reconversion. Puis le GCP a mobilisé les habitants et les élus pour faire approuver la reconversion des terrains dépollués en zones résidentielles, en mettant l'accent sur des constructions plus denses et le faible coût des logements produits. Plus récemment, en 2005, le GCP est passé du rôle de médiateur sur des questions de planification à celui de maître d'ouvrage immobilier résidentiel en donnant le jour à une seconde organisation, le Gateway Cities Community Development Corporation (CDC)⁵²⁹. Il s'agit d'une entreprise de promotion immobilière à but non lucratif, qui bénéficie de prêts à

⁵²⁶ Entretien avec Richard Hollingsworth (2005), *Op. Cit.*

⁵²⁷ Entretien avec Richard Hollingsworth (2005), *Ibid.*

⁵²⁸ Sites Internet de l'organisation non-gouvernementale California Center for Land Recycling et de la U.S Environment Protection Agency ; www.cclr.org ; www.epa.gov .

⁵²⁹ Site Internet du Gateway Cities Community Development Corporation ; www.gatewaycitiescdc.org .

taux préférentiels rendus obligatoires pour les banques par le Community Reinvestment Act de 1977.

Le *workforce development* – littéralement le "développement de la force de travail", qui comprend l'éducation et la formation professionnelle des adultes – représente le second domaine d'action du GCP. D'une part, la reconversion économique de la région est freinée par le niveau d'étude moyen, largement inférieur à la moyenne nationale : plus de 58% des adultes n'ont jamais fait d'études supérieures et seulement 4% de la population possède un diplôme de niveau master⁵³⁰, contre 48% et 9% au niveau national⁵³¹. Le programme Paramount Education, mis en place en 2003, vise à l'amélioration des performances des lycées du district scolaire de Paramount. Ce dernier affiche les plus mauvais résultats parmi les 13 districts que compte l'agglomération, avec moins de 20% d'admissibles dans le système universitaire public à la fin de leur cursus⁵³². Les mesures prises dans le cadre du programme Paramount Education sont diverses et variées et concernent chaque année plusieurs milliers d'écoliers : cours d'été et cours du soir en mathématiques et en anglais, implications des parents dans certains cours de soutien scolaire, récupération de matériel informatique usagé auprès des entreprises de la région et formation sur certains programmes ou encore mise en œuvre d'ateliers de langue étrangère, en espagnol et coréen, en s'appuyant sur le métissage de la région. Le GCP a également travaillé à l'amélioration des formations professionnelles en rapport avec les opportunités d'emplois offertes par l'évolution de l'économie régionale. L'organisation a ainsi mis en place deux programmes en partenariat avec l'université de Long Beach : une formation de machinistes de précision et une formation dans la logistique – Global Logistics Training Program⁵³³.

Les CRI sont des organisations régionales singulières, chacune s'imprégnant de son contexte géographique. Leurs traits caractéristiques dépendent également des choix des responsables qui en sont à l'origine et qui les forgent "à leur image" pour reprendre les mots d'un des ces responsables : «*My opinion on that is that in all of those organizations that are*

⁵³⁰ USC Center for Economic Development (2001), *Op. Cit.*

⁵³¹ BAUMAN K. et GRAF N. (2003), *Educational Attainment 2000*, Washington D.C, Bureau of Census.

⁵³² Nous ne possédons malheureusement pas les chiffres après la mise en œuvre du programme ; Gateway Cities Partnership (2003), *Community-Based strategies for Increasing Educational Attainment in Paramount*, Paramount, Gateway Cities Partnership.

⁵³³ Site des formations professionnelles de la California State University Long Beach ; www.ccpe.csulb.edu .

*similar to mine, they are the reflection of the person who is in charge, of their personal philosophy*⁵³⁴». Malgré ces spécificités, la description détaillée des quatre CRI sélectionnées a laissé apparaître certains éléments de convergence.

D'abord, du point de vue de l'historique de la dynamique collective, la création des organisations a eu lieu dans un contexte régional problématique affectant les secteurs d'activités moteurs. Les acteurs mobilisés pour créer ces organisations sont d'ailleurs presque essentiellement issus des entreprises locales, même si, par la suite, des acteurs issus d'autres milieux sont intégrés à la dynamique collective. Ensuite, le territoire des CRI constitue le point sur lequel elles varient le plus. Elles peuvent en effet englober des périmètres très variables rassemblant jusqu'à 2,25 millions d'habitants pour le JVSVN ou se limitant à seulement 270 000 habitants dans le cas du TVBC. Même si elles ne recouvrent que des portions de l'agglomération, les configurations territoriales des CRI constituent des sous-systèmes régionaux plus ou moins complets. Elles se composent en effet d'un ensemble de municipalités relativement petites situées autour d'un noyau, généralement constitué d'une municipalité plus grande, plus ancienne, plus dense, socialement plus mixte et où se situe une part importante de l'emploi. Enfin, les actions mises en œuvre varient beaucoup d'une CRI à l'autre, même si une majorité d'entre elles est liée à la promotion du développement économique. On note également qu'une des premières actions mises en œuvre par les différentes CRI, qui constitue souvent un acte fondateur, est de faire un état des lieux de la région – Index of Silicon Valley, Valley Vision, South Bay Economic Digest - en recueillant des données existantes et en les compilant au niveau de la région pour contribuer à l'émergence d'un sentiment d'appartenance et à une prise de conscience des interactions entre le tissu productif et son environnement.

⁵³⁴ Entretien avec Richard Hollingsworth (2006), *Op. Cit.*

Chapitre 8 - Les conseils régionaux et les initiatives hybrides

L'Association of Bay Area Governments (ABAG) et le Southern California Association of Governments (SCAG) sont les entités de coopération régionale qui rassemblent les municipalités et les comtés des deux agglomérations étudiées. Créés dans les années 1960, ces organismes publics font partie de ce que nous considérons comme les organisations héritées des précédentes vagues de régionalisme et sont porteuses de ce que nous avons qualifié de courant classique du régionalisme californien. Ils sont en charge de la production des différents plans d'aménagement des deux agglomérations. Il s'agit en effet des rares organisations qui se sont vu attribuer des périmètres régionaux d'action et des missions de planification transversales à celles confiées aux agences uni-fonctionnelles. La première section de ce chapitre décrit donc le contexte de la création de ces organisations, les fonctions statutaires qu'elles se sont vu attribuer depuis, leur fonctionnement et également les programmes et actions annexes qu'elles mettent en œuvre.

La seconde section du chapitre s'intéresse plus particulièrement aux plans d'aménagement des deux régions récemment produits. En Californie du Sud, le programme Compass Southern California a pour objectif la mise en œuvre d'un plan d'aménagement régional réalisé au sein d'ateliers participatifs à travers l'ensemble de l'agglomération. Le SCAG est à l'origine du projet Compass et assure le pilotage du projet dans sa totalité. Dans la baie de San Francisco, la Bay Area Alliance for Sustainable Communities (BAASC) est une initiative régionale qui s'apparente au Compass⁵³⁵. Dans le cadre de la BAASC, différentes organisations régionales dont l'ABAG organisent la production d'un plan d'aménagement réalisé par des ateliers participatifs. L'ABAG, en partenariat avec la MTC, est aujourd'hui en charge de la mise en œuvre des plans produits dans le cadre de la BAASC.

⁵³⁵ Bien que la Bay Area Alliance for Sustainable Communities fasse partie de la liste des Collaborative Regional Initiatives (CRI) définie par le California Center for Regional Leadership (CCRL), nous avons préféré traiter de cette organisation dans ce chapitre. En effet, elle réunit plusieurs caractéristiques qui la différencient des autres CRI et l'apparentent au contraire au programme Compass.

8.1 Les regional councils of governments

Les *regional councils of governments* sont des organisations régionales héritées de la seconde vague de régionalisme des années 1960. Cette section montre comment les conseils régionaux des agglomérations de San Francisco (ABAG) et de Los Angeles (SCAG) ont évolué jusqu'à aujourd'hui, et présente leur fonctionnement et les actions qu'ils conduisent, à l'exception des programmes régionaux d'aménagement qui seront développés dans la seconde section du chapitre.

8.1.1 L'Association of Bay Area Governments (ABAG)

L'Association of Bay Area Governments (ABAG) est tour à tour présentée comme une organisation régionale ou au contraire comme un organe de lobbying au service des gouvernements locaux, critiquée pour le manque de représentativité démocratique des habitants ou au contraire pour le peu de pouvoir dont elle dispose pour imposer ses choix à ces mêmes habitants. Cette ambiguïté s'est révélée dès sa création, l'association étant le fruit d'un compromis entre les gouvernements locaux, les milieux d'affaires, les réformateurs régionalistes et les écologistes.

Historique

Dès les années 1940, l'idée de créer une entité gouvernementale regroupant les neuf comtés de la baie est avancée par le Bureau of Public Administration de l'université de Berkeley, alors sous la direction de Samuel May⁵³⁶. Cette institution a toujours représenté un incubateur de la pensée régionaliste, impliqué dans les réformes municipales et le design institutionnel⁵³⁷. À la fin des années 1950, dans la continuité des efforts engagés pour la création en 1957 du Bay Area Rapid Transit District afin de gérer le système de métro lourd régional (BART), le Bay Area Council tente de pousser à la constitution d'une autre entité régionale. Le projet, dénommé Golden Gate Authority, prévoit la création d'une

⁵³⁶ Les *bureaus* peuvent être considérés comme les ancêtres des *think tanks*. Implantés au sein des universités, ils travaillent en étroite relation avec la sphère politico-administrative et prennent explicitement parti pour une doctrine ou une cause ; WALDO D. (1984), *The Administrative State, a Study of the Political Theory of American Public Administration*, New York, Holmes and Meyer.

⁵³⁷ WALKER R. (2007), *Op. Cit.*

administration en charge des ports, aéroports et ponts de la région, calquée sur la Port Authority of New York and New Jersey⁵³⁸. Dès 1958, la résistance des gouvernements locaux de la baie se structure contre l'idée d'une administration métropolitaine disposant d'une grande marge de manœuvre financière et indirectement sous le contrôle des intérêts privés que représente le Bay Area Council.

En 1960, Jack Kent, professeur de planification urbaine à UC Berkeley et ancien assistant de Samuel May au sein du Bureau of Public Administration de Berkeley remet sur la table l'idée d'un regroupement des gouvernements de la baie⁵³⁹. L'opposition au projet de Golden Gate Authority, sous la houlette des comtés d'Alameda et de San Mateo soutenus par la League of California Cities, s'approprie l'alternative proposée par Kent, qui est finalement approuvée par le Bay Area Council. L'association métropolitaine de villes et de comtés est provisoirement appelée Metropolitan Council en référence à des initiatives similaires qui voient le jour ailleurs dans le pays. Puis, l'organisation est finalement baptisée Bay Area Association of Governments, sous la pression des gouvernements locaux qui jugent réducteur le qualificatif "metropolitan", référence trop explicite à la ville centre. L'ABAG devient en 1961 la première association de gouvernements à vocation régionale de Californie.

Plusieurs événements survenus lors de la première décennie d'existence de l'ABAG ont fait échouer l'idée de départ consistant à faire de l'organisation une entité centrale de la planification régionale. En 1965, suite au mouvement Save the Bay⁵⁴⁰, une organisation temporaire de protection de la baie est constituée. Quatre ans plus tard, alors qu'il est question d'officialiser cette organisation de façon permanente, les membres de l'ABAG font valoir leur association comme une plateforme administrative viable et idéale pour assumer cette mission. Cependant, suite à une entente entre la législature d'État et les écologistes à l'origine du projet, qui jugent les élus locaux trop impliqués dans l'urbanisation sauvage de la baie, la création d'une agence unifonctionnelle, concurrente de l'ABAG, est privilégiée. La Bay Conservation

⁵³⁸ La Port Authority of New York and New Jersey est le plus important *special district* du pays, recouvrant un territoire transfrontalier de deux États (New York et le New Jersey). Créé à l'origine pour prendre en charge le financement, la construction et le fonctionnement des infrastructures de transports (ports, aéroports, transports ferrés mais aussi systèmes de bus, ponts et tunnels) de l'agglomération new-yorkaise, le district s'est également impliqué dans des opérations d'urbanisme d'envergure comme la construction du World Trade Center. La Port Authority of New York and New Jersey est considérée comme une entité publique au service d'intérêts privés, notamment de ceux des hommes d'affaires qui détiennent la majorité des bons qu'elle émet pour financer les opérations ; KHEEL T. (1971), «The Port Authority Strangles New York», in GORDON D., *Problems in Political Economy: An Urban Perspective*, Lexington, Heath, pp. 443-449.

⁵³⁹ TRANTER R. (2001), *ABAG: A concise History – Celebrating 40 years of Service*, Berkeley, Institute of Governmental Studies (working paper).

⁵⁴⁰ Save the Bay est une des mobilisations anti-croissance emblématiques de la SFBA ; Cf. chapitre 5.

and Development Commission (BCDC), qui détient un pouvoir coercitif fort mais uniquement focalisé sur la préservation des rives et zones de marécages, est ainsi créée en 1969.

Par ailleurs, en 1968 éclate un scandale de détournement de fonds publics qui entache la réputation de l'ABAG, au moment même où le gouvernement fédéral et l'administration de l'État doivent désigner les organisations en charge de la planification des transports⁵⁴¹. Plutôt que de confier ces missions à l'ABAG, l'État de Californie décide en 1970 de créer une nouvelle agence unifonctionnelle, la Metropolitan Transportation Commission (MTC), qui verra le jour deux ans plus tard. La MTC dépend néanmoins de l'ABAG pour établir un diagnostic prévisionnel de localisation des emplois et des populations que doit intégrer le *regional transportation plan*, requis par les autorités fédérales et révisé chaque année. Malgré plusieurs tentatives d'intégration régionale les décennies suivantes – au début des années 1970 puis de nouveau à la fin des années 1980 avec le projet Bay Vision 2020⁵⁴² – ces différents événements ont ainsi contribué à structurer la gouvernance régionale en trois organisations distinctes au lieu d'une.

À la fin des années 1970, l'ABAG est sur le point de disparaître pour des raisons budgétaires. D'une part, l'organisation est victime de la diminution du volume financier et du nombre de programmes fédéraux sous les administrations Nixon, qui sera ensuite accentuée sous l'administration Reagan. Seuls les programmes touchant les transports ne sont pas affectés par cette baisse, mais l'ABAG ne profite que très indirectement des fonds perçus par la MTC. D'autre part, l'adoption de la proposition 13 en 1978 affecte le budget des gouvernements locaux, ce qui contraint l'ABAG à voter une réduction des dotations obligatoires pour chaque gouvernement local – jusqu'à 70% de réduction pour la municipalité/comté de San Francisco qui est le plus gros contributeur. L'organisation a été sauvée de la faillite au prix d'une réduction du tiers de ses effectifs et d'une baisse substantielle du salaire des employés restants. L'organisation est parvenue à diversifier ses sources de financement et à retrouver sa taille initiale en développant un bouquet de services aux gouvernements locaux à partir de 1983 – services d'assistance (financière, juridique, webmestre), de formation mais surtout de coopérative d'achats (énergie, assurance, prêts)⁵⁴³.

⁵⁴¹ L'organisation désignée comme Regional Transportation Planning Agency (RTPA) gère les subventions de l'État de Californie depuis le Transportation Development Act (TDA) de 1971. L'organisation désignée comme Metropolitan Planning Organisation (MPO) permet d'obtenir des fonds fédéraux depuis le Federal Aid Highway Act de 1962. Dans la baie de San Francisco, la Metropolitan Transportation Commission (MTC) a les deux statuts. BARBOUR E. (2002), *Op. Cit.*

⁵⁴² À deux reprises, une coalition d'acteurs a failli faire fusionner les trois principales agences régionales ; Cf. chapitre 6.

⁵⁴³ TRANTER R. (2001), *Op. Cit.*

Fonctions statutaires

En tant qu'organisation régionale, l'ABAG assure un certain nombre de missions mandataires fixées par les administrations de l'État ou du gouvernement fédéral⁵⁴⁴.

Depuis 1955, l'État et le gouvernement fédéral ont voté une série de lois et d'amendements concernant la pollution atmosphérique⁵⁴⁵. Dans la SFBA, le Bay Area Air Quality Management District (BAAQMD) est en charge de la qualité de l'air. Dans le cadre de cette mission, il est assisté par l'ABAG pour la production du Regional Air Quality Management Plan qui doit prendre en compte les projections de croissance démographique et économique de la région.

L'Intergovernmental Cooperation Act (1968) requiert la désignation de chambres de compensation destinées aux gouvernements locaux. L'ABAG est donc devenu un guichet unique de dépôts des projets d'infrastructures et de grands équipements – aéroports, autoroutes, équipements de santé, bibliothèques, stations de traitement des déchets, etc. – et des demandes de financements pour des programmes en attente d'être approuvés par les administrations de l'État⁵⁴⁶. À une époque où les gouvernements locaux de la SFBA n'étaient pas tous membres de l'organisation, l'ABAG a facturé les services liés à son statut de chambre de compensation aux non-membres, si bien que l'ensemble des municipalités de la baie ont fini par rejoindre l'association.

L'ABAG est également un des neuf Regional Water Boards de Californie, désignés par l'État dans le cadre du Porter-Cologne Water Quality Control Act de 1969. Cette loi, qui visait principalement à la conservation et à l'exploitation des réserves d'eau de l'État, se recentre au fur et à mesure de ses amendements sur le contrôle de la qualité des systèmes de retraitement des eaux usées. L'ABAG est donc responsable de la production d'un Regional Water Quality Control Plan qui certifie l'adéquation des infrastructures de la région avec les pollutions générées localement, dans le respect des standards de l'État⁵⁴⁷.

⁵⁴⁴ Pour une description exhaustive des mandats des différents *councils of governments* de Californie, se référer à la CALCOG Functional Responsibilities Chart disponible sur le site Internet des COG californiens ; www.calcog.org.

⁵⁴⁵ Pour une description plus détaillée de ces procédures, cf. chapitre 6.

⁵⁴⁶ ABAG (2004), Minutes of ABAG-MTC Joint Policy Committee, November 19.

⁵⁴⁷ Concernant les aires métropolitaines, un des enjeux majeurs aujourd'hui est la pollution générée par les eaux de ruissellement en zone urbanisée, lors des pics de précipitations qui drainent une grande variété de déchets accumulés lors des périodes les plus sèches ; GURISH J. et Al. (2006), *Overview of California Ocean and Coastal law*, Sacramento, California Ocean Protection Council.

Le California Integrated Waste Management Act (1989) concerne le traitement et le recyclage des déchets ménagers, industriels et agricoles⁵⁴⁸. Avant le passage de la loi, la Californie ne retraitait que 10% de ses déchets, les 90% restants étant déversés dans l'océan ou dans des décharges. Une série de mesures traite plus spécifiquement de la question des déchets toxiques constituant un danger à court terme pour les populations. Dans ce cadre, les comtés sont requis de fournir un Regional Hazardous Waste Management Plan, c'est-à-dire une liste des infrastructures de traitement adaptées à la quantité et aux types de déchets toxiques générés. Les neuf comtés de la SFBA produisent ce diagnostic en commun sous la coordination de l'ABAG.

Le Housing Element Law (1969) vise à assurer un parc de logements adéquat au regard des évolutions quantitatives et qualitatives de la démographie de l'État. Tous les dix ans environ, le département d'État Housing and Community Development (HCD) détermine la proportion de logements devant être construits en fonction des différentes tranches de revenus dans chaque région de Californie. En tant qu'organisme en charge du Regional Housing Need Allocation (RHNA), l'ABAG doit assurer la répartition de la production de logements dans les différentes circonscriptions de la région. Il s'agit là de la fonction statutaire la plus sujette à controverse. En effet, le RHNA ne comprend aucune spécification concernant la mise en œuvre des objectifs fixés aux gouvernements locaux et donc aucun moyen de pression formel. Le nombre de logements produits est ainsi quasiment toujours en dessous des préconisations de l'État répercutées par l'ABAG. Ce déséquilibre est d'autant plus fort dans les catégories de logements destinés aux ménages les plus modestes : *«When we say we want to built moderate and low income houses in meeting, and we don't want to bring up the social issues, we have to try be more euphemistic by saying "workforce housing". [...] But we also, and shouldn't back down for this, we are also trying to bring housing for the very low income [...] and that's the part the speech that very few people want to hear⁵⁴⁹»*. L'État dispose de quelques leviers pour contraindre les gouvernements locaux. D'une part, le non-respect chronique des quotas peut entraîner la suppression des aides à la construction de logements bon marché et, d'autre part, une municipalité peut se voir attaquée en justice par ses propres habitants pour un plan local d'urbanisme qui ne respecte pas les quotas⁵⁵⁰. Mais ces contraintes restent insuffisantes : en 2005, l'évaluation du RHNA de l'agglomération par le

⁵⁴⁸ Site Internet de la California Environment Protection Agency ; www.calepa.ca.gov .

⁵⁴⁹ Entretien avec Henry Gardner (2006), directeur exécutif de l'ABAG.

⁵⁵⁰ Pour autant, c'est là un phénomène très marginal puisqu'on compte seulement quatre procès de ce type dans la SFBA au cours des dix dernières années ; Entretien avec Gary Binger (2005), ancien directeur de la planification de l'ABAG.

HCD indiquait ainsi un déficit d'environ 40 000 logements et seuls les comtés de Contra Costa, de San Francisco et de Solano ont en effet produit au moins 80% du nombre de logements qui leur était demandé⁵⁵¹.

Fonctionnement

L'ABAG réunit l'ensemble des 101 municipalités et des neuf comtés qui entourent la baie de San Francisco⁵⁵². Au sein de l'assemblée générale chacun des 110 gouvernements locaux membres de l'association possède une voix, quelle que soit sa taille. Chaque décision doit obtenir une double majorité, à la fois auprès des représentants des comtés et de ceux des municipalités. L'assemblée générale se réunit environ une fois par an pour voter le budget et les règles de fonctionnement de l'association, ainsi que pour élire le président et le vice-président.

Tableau 8.1 : Répartition des élus locaux au sein de l'ABAG

Comtés (Nombre de représentants totaux)	Nombre de représentants du comté	Nombre de représentants des villes du comté
ALAMEDA (7)	2	2 + 3 pour la ville d'Oakland
CONTRA COSTA (4)	2	2
MARIN (2)	1	1
NAPA (2)	1	1
SAN FRANCISCO (5)	2,5	2,5*
SAN MATEO (4)	2	2
SANTA CLARA (7)	2	2 + 3 pour la ville de San José
SOLANO (2)	1	1
SONOMA (2)	1	1

*Un élu représente en alternance la ville et le comté de San Francisco

Source : ABAG (2005), *ABAG Roster*, Oakland, Association of Bay Area Governments.

⁵⁵¹ ZITO K. (2006), «Bay Area still isn't building enough houses», in *The San Francisco Chronicle*, 19 Juillet, p. C1.

⁵⁵² ABAG (2005), *ABAG Roster*, Oakland, Association of Bay Area Governments.

Les 35 représentants de l'assemblée générale au sein du conseil d'administration⁵⁵³ sont nommés par les conseils des municipalités et des comtés, selon une répartition qui respecte une certaine proportionnalité démographique (cf. tableau 8.1). Le conseil d'administration se réunit officiellement quatre fois par an au minimum, mais dans la pratique les réunions ont lieu environ une fois par mois⁵⁵⁴. Le conseil d'administration se divise en plusieurs groupes de travail, appelés *committees*, concernant différents domaines : administration, finances et ressources humaines, législation et planification. Au sein des *committees*, les élus coopèrent avec le personnel technique de l'ABAG, composé de 77 employés au total, mais aussi avec les représentants d'autres administrations et organisations qui collaborent sur les différents programmes : départements de l'Etat de Californie, agences fédérales, fondations, associations non gouvernementales, etc.

Malgré son statut d'organisation régionale, le processus de décision au sein de l'ABAG semble être entièrement accaparé par les élus locaux, qui sont les seuls à voter : *«that's the real issue with these councils of governments. The governance structure is weak and limited. [...] It's very time consuming, very slow. But you have to play the hand you're dealt, this is the structure, these are the powers⁵⁵⁵»*. Néanmoins, il ne faut pas limiter le processus de décision aux mécanismes du vote. Le processus de décision comprend en effet une phase d'analyse des problèmes et d'évaluation des solutions potentielles : *«Occasionally reporters or researchers would compare applications submitted with those recommended and conclude that voluntary council of governments like ABAG lack the will to differ from or argue with any of their members. What such people were unaware of was the many conversations at staff level, in which a project might be modified substantially before being officially submitted⁵⁵⁶»*. Une part des ajustements entre les intérêts des municipalités et l'intérêt général de la région a lieu au niveau des différents *committees*, pendant que les élus coopèrent avec le personnel technique et les autres intervenants autour des différents projets. Une phase de négociation a ensuite lieu lorsque les recommandations des *committees* remontent au conseil d'administration. De ce fait, les orientations définies par les *committees* avec l'aval du conseil d'administration ne

⁵⁵³ Au total, 38 personnes siègent et votent au sein du conseil d'administration : 35 représentants des gouvernements locaux ainsi que le président, le vice-président et l'ancien président de l'association ; www.abag.ca.gov .

⁵⁵⁴ TRANTER R. (2006), *Op. Cit.*

⁵⁵⁵ Entretien avec Henry Gardner (2006), *Op. Cit.*

⁵⁵⁶ TRANTER R. (2006), *Op. Cit.*, p.4

provoquent quasiment jamais de controverse lorsqu'elles sont présentées en assemblée générale⁵⁵⁷.

Actions mises en œuvre

Au-delà des différents mandats qui lui sont attribués par les législations californiennes et fédérales, l'ABAG met en place une série de programmes originaux. Elle se distingue également par l'offre de services qu'elle a développée à destination des administrations publiques de la région⁵⁵⁸.

Le Bay Trail est un programme visant à la création de pistes cyclables et de sentiers sur l'ensemble du pourtour de la baie. Lancé en 1989, il a déjà permis la construction d'environ 450 km de pistes sur les 800 km prévus au total. Les sentiers sont à la fois conçus comme des moyens de transports alternatifs et comme des zones de récréation ludo-sportives et même parfois éducatives avec la réalisation d'observatoires dans les portions qui traversent des zones protégées. Le San Francisco Estuary Project vise de son côté à la préservation de l'estuaire de la baie en coopération avec l'EPA californienne, en permettant la régénération de zones marécageuses ou en luttant contre l'implantation d'espèces invasives. En plus de la diffusion d'informations sur les catastrophes naturelles destinée à un public large, le programme Earthquake Preparedness s'adresse aux PME qui veulent anticiper les risques liés à l'activité sismique de la région. Il prévoit d'une part des mesures visant à limiter les dommages en cas de tremblements de terre – notamment pour assurer la sécurité des employés – et à améliorer la résistance des bâtiments, et propose d'autre part une série de procédures destinées à écourter la reprise d'activité : relocalisation dans de nouveaux locaux, recherche de moyens de transports alternatifs. Enfin, depuis 1994, l'ABAG travaille à la mise en commun dans un annuaire en ligne de toutes les ressources électroniques liées aux gouvernements locaux et districts publics de la SFBA et à la mise en place d'un portail Internet, abagonline, qui doit relier tous les sites de ces administrations.

⁵⁵⁷ Le désaccord concernant la place de l'ABAG dans le projet Bay Vision 2020 qui prévoyait la fusion des agences régionales constitue une exception notable à cette règle ; JONES V. et ROTHBLATT D. (1993), *Op. Cit.*

⁵⁵⁸ Les actions mises en œuvre dans le cadre de la Bay Area Alliance for Sustainable Communities à laquelle l'ABAG participe font l'objet d'une section entière plus loin dans le chapitre et ne sont pas abordées ici ; ABAG (2000), *Proposed Budget and Work 2000-2001*, Oakland, Association of Bay Area Governments ; ABAG (2001), *Approved Budget and Work 2001-2002*, Oakland, Association of Bay Area Governments ; ABAG (2002), *Approved Budget and Work 2002-2003*, Oakland, Association of Bay Area Governments.

Les services proposés par l'ABAG s'adressent principalement aux gouvernements locaux qui sont membres de l'association mais aussi parfois à certains districts. Les services financiers de *credit pooling*, lancés dès 1983 alors que l'organisation connaissait des difficultés de financement, lui ont permis de diversifier ses sources de revenus et de retrouver progressivement un budget aussi important qu'à la période précédant l'adoption de la proposition 13. En groupant les demandes de crédit des différentes administrations publiques de la baie, le *credit pooling* permet de négocier une diminution des taux d'intérêts exigés et rend plus flexibles les mouvements de trésorerie. L'ABAG a par la suite appliqué ce principe de coopérative d'achats à d'autres types de dépenses budgétaires des gouvernements locaux. L'ABAG Pooled Liability Assurance Network, aussi dénommé ABAG PLAN Corporation, propose depuis 1985 des tarifs réduits sur un éventail important d'options assurantielles – responsabilité civile, biens immobiliers, assurance maladie des employés. ABAG Power est devenu un fournisseur alternatif d'électricité et de gaz naturel destiné aux administrations publiques. À la manière d'une agence d'intérim, le Joint Power Agreement met à disposition des équipes de personnels administratifs qui tournent entre les différentes administrations, de façon à couvrir les fluctuations des besoins en main d'œuvre, sans avoir à assumer le coût d'une gestion flexible des ressources humaines. En lien avec le projet Abagonline, l'organisation propose une assistance de webmestre et de gestion des ressources électroniques aux municipalités trop petites pour employer une équipe d'administrateurs à plein temps. L'ABAG dispose également d'une équipe d'experts en droit qui assurent une veille législative sur les projets de lois californiens et fédéraux susceptibles d'avoir un impact sur les activités des gouvernements locaux. Enfin, l'ABAG gère un centre de formation destiné aux personnels administratifs des différents membres de l'association. En 2005, l'ensemble des services aux administrations publiques représente environ un quart du budget de l'organisation, les revenus équilibrant les dépenses⁵⁵⁹. Les frais d'adhésion des membres et les fonds distribués dans le cadre des fonctions mandataires peuvent ainsi être attribués dans leur totalité aux différentes actions et programmes de planification.

⁵⁵⁹ Environ 6 millions de dollars sur un budget total de 26 millions de dollars ; ABAG (2005), *Approved Budget and Work 2005-2006*, Oakland, Association of Bay Area Governments.

8.1.2 Le Southern California Association of Governments (SCAG)

Contrairement à l'ABAG, la création du Southern California Association of Governments (SCAG) ne correspond pas à une dynamique territoriale endogène, puisque l'association a été formée à la suite d'une injonction à la planification régionale émanant du gouvernement fédéral. C'est seulement dans les années 1980 que l'organisation est devenue une interface des rapports de pouvoir entre les différents territoires et entre les différents échelons institutionnels de la région.

Historique

À sa création en 1965, l'association ne réunissait que cinq comtés et 56 municipalités de la région au sein d'un conseil d'administration d'une vingtaine de membres seulement. Le SCAG s'est imposé comme une garantie de contrôle des gouvernements locaux sur leur territoire au fur et à mesure que l'injonction à la planification s'est faite plus pressante : «*To the cities of Southern California, SCAG was [...] the weak medicine they administered to themselves in order to show to the doctors from out of town that they were doing something about their health*⁵⁶⁰». L'émergence de tensions et de jeux de pouvoir au sein du SCAG est liée à deux facteurs. L'arrivée de M. Pisano en 1976 au poste de directeur exécutif marque tout d'abord un changement des relations entre l'équipe technique et les représentants politiques de l'organisation. M. Pisano est en effet un ancien fonctionnaire de l'agence nationale de protection de l'environnement doublé d'un régionaliste convaincu et tous les observateurs s'accordent à reconnaître à la fois la pugnacité et la diplomatie dont il a fait preuve à la tête du SCAG : «*a wonkish bureaucrat with the survival skills of a chameleon*⁵⁶¹», «*the Gorbachev of the region*⁵⁶²» ou encore «*controversial czar of planning*⁵⁶³». La croissance des comtés périphériques de Los Angeles, d'abord celui d'Orange puis ceux de Riverside et San Bernardino, est l'autre facteur générateur de conflits au sein du SCAG. Cette évolution a remis en cause l'hégémonie de Los Angeles, dans une agglomération où les comtés, étant donné leur taille beaucoup plus importante qu'ailleurs dans les Etats-Unis, ont longtemps joué le rôle d'institutions régionales. En outre, alors que le Los Angeles d'après-

⁵⁶⁰ FULTON W. (2002), *Op. Cit.*, p. 156.

⁵⁶¹ KELLEY D. (2005), «Agency Is Weak but Flexing New Muscles», in *The Los Angeles Times*, 29 Octobre, p. B-1.

⁵⁶² FULTON W. (2002), *Op. Cit.*, p. 157.

⁵⁶³ JACOBS C. (2007), «Pushing Out Pisano», in *The Los Angeles Times*, 27 Avril, archive électronique.

guerre est en majorité démocrate, ces trois comtés périphériques sont nettement acquis au parti républicain.

Le projet L.A. 2000⁵⁶⁴, qui finit par échouer au début des années 1990, illustre cette évolution des rapports de force et des prises de positions des différents acteurs au sein du SCAG. À cette période, tandis que la direction du SCAG voit un contexte favorable à un renforcement de son pouvoir régional, le comté d'Orange prend la tête de l'opposition au projet. En 1989, les membres du *board of supervisors* ont créé la Orange County Regional Association et tenté sans succès de faire attribuer à la nouvelle organisation différentes missions statutaires du SCAG. Par la suite, le comté ainsi que plusieurs de ses municipalités, cessent de payer leurs cotisations au SCAG en signe de protestation. À terme, l'échec du projet L.A. 2000 aurait pu calmer les velléités d'indépendance vis-à-vis du SCAG. Mais les tensions liées à l'obtention des fonds fédéraux destinés aux infrastructures de transport sont attisées par la mise en œuvre de l'Intermodal Surface Transportation Efficiency Act (ISTEA) de l'administration Bush en 1991. En 1992, un groupe de représentants au congrès tente de donner à l'Orange County Transportation Commission le rôle de Metropolitan Planning Organisation (MPO) du comté d'Orange. Un événement majeur, avec la banqueroute du comté d'Orange⁵⁶⁵, vient cependant mettre fin à ce conflit en 1994.

Suite à la fois à l'échec de renforcement du pouvoir régional du SCAG aux dépens des gouvernements locaux et à la tentative avortée de sécession du comté d'Orange, l'association régionale a subi une profonde restructuration au début des années 1990. La direction du SCAG va tenter de renforcer le poids politique de l'organisation tout en privilégiant un processus de décision de type *bottom-up*. Cette nouvelle architecture repose en partie sur une idée invoquée à plusieurs reprises en interne depuis quelques années ; l'utilisation de *sub-regional council*, des conseils infra-régionaux supposés jouer un rôle charnière entre le SCAG et les gouvernements locaux : «*The new Subregional Councils would be planning and conflict resolution entities, the primary role of which would be developing subregional input into the long term regional plans and providing the first level of conflict resolution as those plans are implemented*⁵⁶⁶». Dès 1994, le Regional Comprehensive Plan and Guide adopté par

⁵⁶⁴ Ce projet est détaillé parmi différentes tentatives d'intégration régionales, dans le chapitre 6.

⁵⁶⁵ Le 6 décembre 1994, le comté d'Orange se déclare en faillite, accusant un déficit d'environ 1,6 milliard. R. Citron, en charge de la trésorerie du comté mais aussi de différents districts spéciaux (éducation, santé, transports), vient de perdre en bourse les fonds dont il était responsable. Cet événement fragilise considérablement le comté qui voit plusieurs de ses anciennes prérogatives attribuées à d'autres administrations ; BALDASSARE M. (1998), *When Government Fail : The Orange County Bankruptcy*, Berkeley, Public Policy Institute of California.

⁵⁶⁶ SCAG (1990), *Improved Governance of the Southern California Region*, Draft of the Intra-Regional relations Task Force, p. 31.

l'assemblée générale met l'accent sur le rôle des treize *subregions* dans la mise en œuvre de la nouvelle stratégie du SCAG, qui comprend en outre un recours aux partenariats publics-privés⁵⁶⁷. Certains de ces *subregional councils* existaient déjà à Orange County, dans la South Bay ou les Gateway Cities, les autres ayant été créés sous l'impulsion du SCAG⁵⁶⁸. Le rôle de ces *subregions* a été renforcé en 2005, avec l'embauche de médiateurs infra-régionaux chargés d'assurer une mission de relations publiques dans les *subregions*, tout en participant à tous les mouvements locaux touchant à la planification, afin d'effectuer une sorte de veille stratégique de la démocratie locale destinée à anticiper les mouvements de mécontentement⁵⁶⁹.

Fonctions statutaires

Comme l'ABAG, en tant qu'organisation régionale, le SCAG assure un certain nombre de missions mandataires fixées par les administrations de l'État ou du gouvernement fédéral⁵⁷⁰. Le SCAG est aussi une chambre de compensation régionale destinée aux gouvernements locaux, où ces derniers doivent déposer les projets d'infrastructures et de grands équipements et les demandes de financements à des programmes en attente d'être approuvés par les administrations de l'État. L'organisation est également en charge de la réalisation du Regional Housing Need Allocation (RHNA) devant assurer la répartition de la production de logements dans les différentes circonscriptions de la région. Le SCAG est enfin responsable, tout comme l'ABAG, de la production d'un Regional Water Quality Control Plan et d'un Regional Hazardous Waste Management Plan.

Contrairement à l'ABAG, le SCAG remplit en outre la fonction d'Airport Land Use Commission (ALUC). Suivant le Public Utilities Code, l'ALUC gère l'utilisation des zones à proximité des aéroports de façon à garantir la sécurité des riverains et à éviter des occupations

⁵⁶⁷ SCAG (1994), *Regional Comprehensive Plan and Guide, Adopted October 1994*, Los Angeles, Southern California Association of Governments.

⁵⁶⁸ La région compte treize *subregional councils* plus la ville de Los Angeles : Arroyo Verdugo Cities - City of Los Angeles - Coachella Valley Association of Governments - Gateway Cities Council of Governments - Imperial Valley Association of Governments - Las Virgenes Malibu Council of Governments - North Los Angeles County - Orange County Council of Governments - San Bernardino Associated Governments - San Gabriel Valley Council of Governments- South Bay Cities Council of Governments- Ventura Council of Governments - Western Riverside Council of Governments - Westside Cities.

⁵⁶⁹ Participation au Subregional Coordinators Meeting, 26 Mai 2005, Los Angeles.

⁵⁷⁰ Pour une description exhaustive des mandats des différents *council of governments* de Californie, se référer à la CALCOG Functional Responsibilities Chart disponible sur le site Internet des COG californiens ; www.calcog.org .

des sols incompatibles. La commission est également chargée de prévenir la pression foncière et d'anticiper les futures opérations d'extension des infrastructures aéroportuaires. Toutefois la singularité du SCAG réside dans son double statut dans le domaine de la planification des infrastructures de transports : l'organisation est à la fois une Metropolitan Planning Organization (MPO) et une Regional Transportation Planning Agency (RTPA)⁵⁷¹. Le statut de RTPA a été attribué par l'État de Californie à la suite du California Transportation Development Act (1971). Le SCAG est ainsi le seul *council of governments* réunissant plusieurs comtés ayant été désigné comme RTPA, la fonction étant généralement remplie à l'échelon du comté. Pour établir ses plans régionaux, le SCAG coopère néanmoins avec les *transportation authorities* des comtés de Los Angeles, d'Orange, de Riverside et de San Bernardino.

De son côté, le statut de MPO provient d'une série de lois fédérales – le Federal Aid-Highway Act (1962), le Federal Mass Transportation Act (1964) et les Highway Acts (1970, 1973, 1978) – qui ont à la fois augmenté progressivement les fonds publics nationaux destinés aux infrastructures de transports et assorti ces fonds d'une injonction à la planification coopérative régionale. Plus récemment, l'Intermodal Surface Transportation Efficiency Act (ISTEA) a renforcé le rôle des MPO, et plus particulièrement du SCAG, de diverses façons⁵⁷². L'ISTEA suppose d'une part une augmentation des fonds engagés par l'État, pour un total national annuel de 30 Milliards de dollars. Ensuite, la loi a fait du Regional Transportation Plan (RTP) réalisé par les MPO un document opposable aux gouvernements locaux lors de toute demande de financement fédéral. En outre, le degré de technicité des préconisations incluses dans le texte de loi donne un avantage aux équipes techniques sur les élus locaux lors de l'évaluation des divers scénarios et solutions de planification au sein des *councils of governments*. Enfin, dans le cas particulier du SCAG, M. Pisano est parvenu à faire accepter par le conseil d'administration le principe selon lequel une partie des fonds fédéraux destinés aux transports serait utilisée pour des actions de planification plus générales. Ces sommes, détournées de leur fonction première, servent notamment à financer les efforts de planification à l'échelle des *subregional councils*.

Le statut de RTPA et surtout celui de MPO, qui concernent à l'origine uniquement la question des transports, fournissent donc au SCAG des leviers de pouvoir qui, faute de maîtriser la planification réalisée par les gouvernements locaux, permettent d'influencer ces derniers et de promouvoir la coopération régionale. Cependant, dans le domaine des

⁵⁷¹ BARBOUR E. (2002), *Op. Cit.*

⁵⁷² FULTON W. (2002), *Op Cit.*

transports, le SCAG doit régulièrement faire face aux County Transportation Commissions (CTC) et aux *transportations authorities* des comtés de Los Angeles, Orange, San Bernardino et Riverside. Ces dernières sont les principaux opérateurs de la région et sont responsables de la gestion quotidienne des systèmes de transports publics, tandis que les CTC assurent la maîtrise d'ouvrage des infrastructures planifiées par le SCAG. Les CTC ne siègent pas officiellement au sein du SCAG, mais elles utilisent les élus des *county board of supervisors* pour peser dans les décisions : «*Every county has what they know as a county transportation commission, each county has one. In fact they have a lot of power on the decision-making. So if they disagree, they have like a veto power in the U.N., you know what I mean. When you are ready to adopt the plan, if any county disagree in the decision-making they can stop the plan*⁵⁷³». La concurrence que se livrent les différents comtés pour obtenir les fonds destinés aux infrastructures de transports est caractéristique des rapports de force dont le SCAG est devenu l'arène, mais d'autres rapports de force affectent également son fonctionnement.

Fonctionnement

L'organisation rassemble 187 municipalités et six comtés de Californie du Sud⁵⁷⁴. Ces villes regroupent la quasi-totalité de la population de Californie du Sud, même si, contrairement à l'ABAG, toutes les municipalités de la région ne sont pas membres de l'association. En effet, en raison d'un localisme exacerbé ancré dans les cultures politiques locales, environ une trentaine de municipalités n'ont jamais accepté de faire partie du SCAG. À l'instar des municipalités de Santa Ana, Garden Grove ou Costa Mesa, la plupart de ces irréductibles se situent dans le comté d'Orange⁵⁷⁵. À plusieurs reprises depuis 2000, les comtés de San Bernardino et Riverside ont menacé de quitter l'association pour faire pression sur la direction. Cette menace n'a jamais été mise à exécution, au regret de plusieurs membres du personnel, excédés de voir les plans établis remis en cause par de telles manœuvres⁵⁷⁶.

⁵⁷³ Entretien avec Naresh Amatya (2005), Transportation Program Manager du SCAG.

⁵⁷⁴ Le nombre exact de municipalités membres varie toujours légèrement d'une année sur l'autre ; SCAG (2007), *Your Guide to SCAG 2007-2008*, Los Angeles, Southern California Association of Governments.

⁵⁷⁵ KELLEY D. (2005), *Op. Cit.*

⁵⁷⁶ Un sentiment d'exaspération à l'égard des comtés d'Orange, San Bernardino et Riverside a pu être observé à de nombreuses reprises chez plusieurs salariés du SCAG, mais toujours de façon informelle, en dehors des entretiens enregistrés.

Malgré tout, le statut de MPO requiert que l'organisation prenne en compte l'ensemble de la région dans ses documents de planification, y compris les villes qui refusent de participer⁵⁷⁷.

La structure de l'organisation regroupe d'un côté les représentants politiques au sein de l'assemblée générale et du *regional council* et, de l'autre, le staff technique de l'organisation. Le SCAG compte environ 130 salariés, réunis en huit départements : Executive Management, Administrative Services and Human Resources Department, Finance Department, Government, Public and Regional Affairs Department, Legal Department, Legislation Department, Planning Methods, Assessment and Compliance Department et Regional and Comprehensive Planning Department⁵⁷⁸. Le département de planification, regroupe à lui seul une cinquantaine de salariés, soit un peu moins de la moitié de la force de travail de l'organisation⁵⁷⁹. La distinction dans l'organigramme du SCAG entre la dimension politique, incarnée par l'assemblée générale et le *regional council*, et la dimension technique constituée des différents départements, est loin d'être purement formelle ou officielle. Même si les élus et les employés du SCAG coopèrent au sein de différents groupes de travail, ils intègrent et véhiculent clairement l'image de deux composantes antagonistes, la composante technique constituant le véritable SCAG dont les élus seraient à la marge. L'analyse des discours est sur ce point révélatrice du clivage qui scinde de manière informelle, mais réelle, le SCAG. Ainsi, tous les employés interviewés emploient "we" pour faire référence aux départements et "they" pour le *regional council*. Inversement, les élus rencontrés emploient "we" en référence au *regional council* et "the SCAG" pour parler des départements. Seul M. Pisano utilise indifféremment "we" et "the SCAG" en faisant référence à l'organisation dans son ensemble.

Les municipalités et comtés se réunissent en assemblée générale sur une base annuelle pour décider du fonctionnement général et du budget de l'organisation. En assemblée générale, tous les gouvernements membres possèdent une voix, quelle que soit leur taille, hormis la ville de Los Angeles qui dispose de trois voix. L'assemblée générale élit le *regional council*, composé de 83 représentants des gouvernements locaux. Contrairement à l'assemblée générale, les représentants du *regional council* sont choisis en respectant une certaine proportionnalité démographique. Chaque comté dispose d'un représentant, sauf le comté de Los Angeles qui en a deux⁵⁸⁰. Pour les municipalités, chaque représentant couvre une circonscription d'environ 250 000 habitants et il est nommé par les élus des villes comprises

⁵⁷⁷ Entretien avec Naresh Amatya (2005), *Op. Cit.*

⁵⁷⁸ Site Internet du Southern California Association of Governments ; www.scag.ca.gov .

⁵⁷⁹ SCAG (2006), SCAG Table of Staffing 2006-2007, Los Angeles, Southern California Association of Governments.

⁵⁸⁰ BOLLENS S. (1997), *Op. Cit.*

dans cette zone. La ville de Los Angeles occupe à elle seule 16 sièges de représentants. Le poids de la principale ville de la région au sein des différentes instances du SCAG renforce la situation d'entente réciproque qui semble régner entre les élus de la ville et les employés du SCAG : «*city of LA is one of our best advocate promoting these [Smart Growth] principles that we are talking about, they have already been doing it for years. [...] We've got good relationship with their client department [...] they are a great model for us to promote to our other cities in the region. We see them as a partner*⁵⁸¹».

En plus des séances de vote réunissant l'ensemble du *regional council*, ces représentants sont répartis en quatre grands groupes de travail, dénommés *committees*, au sein desquels les élus travaillent sur des problèmes circonscrits : le Executive Administration Committee, le Community, Economic and Human Development Committee, le Energy and Environment Committee et le Transportation Committee. Ce dernier met en œuvre le Regional Transportation Plan (RTP), avant de le soumettre au vote du *regional council*, puis à celui de l'assemblée générale. Comme dans le cas de l'ABAG et malgré l'importance des critères du RTP, document opposable aux demandes de financement des gouvernements locaux, il y a rarement des crises majeures au sein du *regional council*. Les désaccords qui peuvent exister entre l'équipe technique et les élus ou entre les représentants de différentes villes sont progressivement résolus dans un processus ascendant : «*So the way it typically works is that by the time it goes to the boards, all of problems are already resolved, you know it is a bottom-up process. Regional council is at the top and under it there are policy committees [...] and there are also advisor to the committees below that. So what I am saying is that the differences are worked out at a lower levels and by the time it comes to the higher level, they are already approved, so in very rare instances there is somebody who will disagree*⁵⁸²». Si ce processus coopératif *bottom-up* semble venir à bout de ces désaccords et déboucher sur un consensus régional, les négociations autour du RTP restent malgré tout problématiques du fait des luttes entre les CTC des différents comtés : «*I don't think they work together very well. That's the problem*⁵⁸³».

Plusieurs lignes de tensions caractérisent donc la gouvernance du SCAG. À l'opposition entre l'équipe technique et les élus, et à celles qui existent entre l'échelon régional et les gouvernements locaux ou encore entre le centre de l'agglomération et ses périphéries

⁵⁸¹ Entretien avec Mark Butala (2005), Comprehensive Planning Manager.

⁵⁸² Entretien avec Naresh Amatya (2005), *Op. Cit.*

⁵⁸³ Entretien avec Marc Pisano (2005), directeur exécutif du SCAG.

plus conservatrices, s'ajoute la concurrence que se livrent les différents comtés pour obtenir les fonds destinés aux infrastructures de transports.

Actions mises en oeuvre

Du point de vue des programmes annexes à ses missions statutaires, le SCAG a une position radicalement différente de l'ABAG. En effet, la planification des transports constitue le cœur de l'activité de l'organisation, les fonds fédéraux accordés du fait de son statut de MPO représentant 80 % de son budget. Les responsables de l'organisation essaient donc surtout de lier les autres missions statutaires – RHA, RWQCP et RAQMP – à la question des transports pour utiliser aussi dans ces domaines le levier de pouvoir que leur procure leur statut de MPO. Ainsi, le SCAG tente d'articuler les différents documents de planification qu'il est tenu de produire dans le cadre de ses missions statutaires avec un plan général, le Regional Comprehensive Plan and Guide, dont la première version a été réalisée en 1994. Plus récemment, le programme Compass, évoqué plus loin, illustre également cette stratégie.

De façon peu surprenante, les quelques programmes mis en œuvre par le SCAG à la marge de ces fonctions statutaires concernent presque exclusivement le domaine des transports. En matière de transport de marchandises, le SCAG fait partie des promoteurs du Alameda Corridor, qui constitue un des ses accomplissements majeurs. Il s'agit d'un axe de chemin de fer constitué de trois voies réservées au transport de marchandises, construites dans une tranchée partiellement couverte pour éviter de multiplier les passages à niveau puisque le corridor traverse les zones les plus densément peuplées de l'agglomération sur une trentaine de kilomètres. Le complexe portuaire de San Pedro - Long Beach est un des plus importants au monde, et l'augmentation des flux de marchandises entre les Etats-Unis et l'Asie conforte cette position d'année en année. En 2003, 25 000 conteneurs y transitent chaque jour, le problème majeur étant d'assurer ensuite le transport des conteneurs par voie de terre à travers l'agglomération la plus congestionnée des Etats-Unis⁵⁸⁴. Imaginé par les responsables du SCAG en 1981, l'Alameda Corridor est entré en service en 2002 et permet de transporter 10 000 containers par jour entre les ports et la gare de trains de marchandises à l'Est du *downtown*.

⁵⁸⁴ BST Associates (2004), *Consolidation Activity in the Southern California Area, Report for the Alameda Transportation Corridor Authority*, Los Angeles, ACTA ; Site Internet de l'Alameda Transportation Corridor Authority : www.acta.org ; SANCHEZ F. (2003), «Alameda Corridor: A 2.4 Billion Flop ?», in *Long Beach Telegraph*, 16 Juin, p. A17.

Dans le domaine du transport de personnes, le SCAG soutient également, avec des résultats mitigés, la réintroduction des systèmes ferroviaires dans une agglomération dominée par l'utilisation de la voiture. L'organisation a participé à la planification du très controversé Metrolink, le système de métro lourd de Los Angeles. Elle a également soutenu pendant plusieurs années un projet de train magnétique à grande vitesse, le MAGLEV, supposé relier les principaux aéroports et centres d'affaires de la région. Aujourd'hui, même si le nom de MAGLEV est encore parfois évoqué, l'idée du réseau régional à grande vitesse n'est pas parvenue à rassembler assez d'engouement et semble abandonnée. Un autre projet de train à grande vitesse reliant le Nord – Sacramento, San Francisco et San José – au Sud de la Californie – Los Angeles, Orange et San Diego – et qui semblait tenir de l'arlésienne, a récemment franchi une étape majeure. À la surprise générale, les électeurs californiens ont voté en 2008 pour le Safe, Reliable High-Speed Passenger Train Bond Act, octroyant l'émission de 10 milliards de dollars en bons destinés à la California High Speed Rail Authority avec laquelle le SCAG coopère⁵⁸⁵.

8.2. Les programmes régionaux d'aménagement

Comme nous venons de le voir, les *regional councils of governments* sont historiquement les organisations en charge de la planification régionale. Bien que leur pouvoir vis-à-vis des gouvernements ait toujours été discutable, il semble que la dynamique du nouveau régionalisme leur ait donné une opportunité de modifier leur approche de la gouvernance régionale pour exercer à nouveau un certain contrôle sur l'aménagement de leur région respective.

8.2.1 La Bay Area Alliance for Sustainable Communities

À partir du début des années 1990, la stratégie de l'ABAG en matière d'aménagement a évolué autour d'un faisceau de principes qui allait prendre quelques années plus tard le nom de *smart growth*⁵⁸⁶. Peu de temps après, l'organisation est sollicitée par le Sierra Club et l'entreprise Pacific Gas and Electricity (PGE) afin de constituer une coalition régionale d'acteurs issus de communautés diverses dans le but de promouvoir le développement durable

⁵⁸⁵ Site Internet de la California High Speed Rail Authority : www.cahighspeedrail.ca.gov .

⁵⁸⁶ TRANTER R. (2001), *Op. Cit.*

dans la SFBA. En effet, à partir de 1993 Michele Perault, présidente du Sierra Club et Richard Clarke, directeur exécutif de PGE participent au President's Council on Sustainable Development (PCSD) organisés par le président Clinton. Convaincus par l'expérience du PCSD, ils décident d'organiser des forums sur ce modèle à l'échelle régionale et invitent l'ABAG à les rejoindre dans leur démarche.

Cadre de la planification régionale participative

Dans sa conception, la Bay Area Alliance for Sustainable Communities (BAASC) reprend différents principes du développement durable : les trois piliers ou secteurs – économique, social et écologique –, l'idée d'agir localement en gardant une vision globale des problèmes ou encore l'impératif d'inclure les populations à la démarche. Les premiers temps, l'organisation tente donc de rassembler des acteurs régionaux majeurs dans chacun des trois secteurs. PGE, ainsi que le Bay Area Council qui rejoint rapidement les membres fondateurs, représentent le milieu des affaires et recrutent d'autres acteurs dans ce secteur. Le Sierra Club fait de même dans la communauté écologiste. Aucun des membres fondateurs ne représente la question de l'équité sociale mais tous portent une attention particulière à ce que ce secteur ne soit pas laissé à la marge : *“In theory the PCSD, at the national level, has the social equity sector involved as well, but in practice, most of equity views fall off the table, they are not really discussed, they are not taken as seriously. It really is between the environmentalists and the business leaders at the national level. We want specifically to keep the social equity sector on the table in the Bay area, so we were looking for somebody that can be very influential, in the social equity community in the Bay Area”*⁵⁸⁷. Carl Anthony, fondateur et ancien directeur de l'organisation Urban Habitat⁵⁸⁸, est alors invité à rassembler des représentants de la question sociale au sein du comité de direction de l'alliance.

La BAASC est fondée en 1997. Le comité de direction de l'alliance est constitué de cinq partenaires – l'ABAG, PGE, le Sierra Club, le Bay Area Council et Urban Habitat – qui prennent les décisions stratégiques. Pour le recrutement des membres de l'alliance, le comité

⁵⁸⁷ Entretien avec Peter Melhus (2005), ancien directeur exécutif de la Bay Area Alliance for Sustainable Communities.

⁵⁸⁸ Fondé en 1989, Urban Habitat est une des principales organisations non gouvernementales de la SFBA à s'intéresser aux questions d'équité sociale. L'organisation aborde cette problématique sous l'angle de l'*environmental justice* ; site Internet de Urban Habitat ; www.urbanhabitat.org .

de direction vise d'abord des entreprises et organisations non gouvernementales recouvrant un ou plusieurs des trois secteurs et tente de respecter un certain équilibre dans la représentativité de chaque secteur⁵⁸⁹. Puis, le comité prend la décision d'intégrer également des agences californiennes et fédérales à la démarche, principalement dans le domaine de la planification, des transports et de la protection de l'environnement. Du point de vue de l'ABAG, l'équipe technique joue un rôle moteur dans l'alliance mais ses membres, les gouvernements locaux, s'impliquent très peu dans les phases initiales de l'entreprise. Enfin, certains acteurs pourtant liés aux questions de développement comme les syndicats ou les associations de contribuables ne sont pas du tout impliqués, sans qu'il soit possible de déterminer s'il s'agit d'une mise à l'écart volontaire⁵⁹⁰. Le travail de coordination repose sur une équipe de quatre employés à temps partiel délégués par l'ABAG (Ceil Scandonne), PGE (Peter Melhus, qui est aussi le premier directeur exécutif de l'alliance), le Sierra Club (Sherman Lewis) et le Bay Area Council (Andrew Mickael). Les organisations du comité de direction mettent également à disposition leurs locaux et fournissent la majorité des fonds nécessaires au fonctionnement. Aucun frais de participation n'est demandé aux organisations membres et seules les dotations de quelques fondations caritatives s'ajoutent aux fonds des fondateurs⁵⁹¹. Du fait du nombre limité de financeurs, l'activité de la BAASC a été fortement ralentie, et a même failli être complètement interrompue, par la récession des années 2000 qui a fortement affecté les finances de PGE et des entreprises du Bay Area Council⁵⁹².

Le calendrier initial des réunions de travail, prévoit d'identifier une série de problèmes liés à la question du développement durable de l'agglomération et d'imaginer des solutions adéquates, le tout en l'espace de deux ans seulement. Mais dès les premières réunions, il s'avère que ces acteurs issus d'horizons divers n'arrivent pas à identifier des enjeux communs. Ce fossé est particulièrement marqué entre les spécialistes des questions sociales et les autres acteurs de l'alliance : *«different sectors didn't really speak the same language, they all spoke English but the business people didn't understand what the environmentalist were saying and the environmentalists don't understand the business people, although they had some*

⁵⁸⁹ Pour une liste exhaustive des organisations ayant participé à la première phase de la BAASC, se référer aux documents en annexes.

⁵⁹⁰ Une équipe de chercheurs de l'IURD de Berkeley a conduit une analyse très détaillée des jeux de pouvoir sous-jacents à la BAASC ; INNES J. (2004), *Taking the Three E's Seriously : The Bay Area Alliance for Sustainable Communities*, Berkeley, IURD Working Paper.

⁵⁹¹ La BAASC a par exemple reçu des fonds de la Irvine Foundation par l'intermédiaire du CCRL. C'est à ce titre qu'elle figure parmi la liste des CRI, bien qu'elle ait des caractéristiques bien différentes des autres organisations de ce type.

⁵⁹² Entretien avec Ceil Scandone (2006), Senior Regional Planner de l'ABAG et déléguée permanente de l'ABAG au sein de l'équipe technique de la BAASC.

*understanding because they had been examples of the business community working with the environmentalist community [...] The social equity, nobody understood what they were saying. They had a completely different language and a completely different understanding of sustainability*⁵⁹³». La relation entre les écologistes et les milieux d'affaires est d'une nature différente. L'antagonisme autour des questions de développement et de protection de l'environnement, historiquement exacerbé dans la SFBA, a engendré une série de procès et de recours administratifs qui sont devenus autant de pratiques routinières pour les acteurs des milieux d'affaires et les écologistes. Du fait de ces phases récurrentes d'opposition et de négociation, il semble que les deux groupes aient développé un vocabulaire commun mais qu'ils souffrent en revanche d'un déficit de confiance réciproque.

Le fossé culturel entre les différents acteurs explique en grande partie les difficultés de la BAASC à mettre en œuvre des actions comme Community Capital Investment Initiative (CCII). Mis en place à partir de 1999, ce projet d'aménagement exclusivement destiné aux quartiers les plus déshérités de la région est principalement encadré par Sunne McPeak, Carl Anthony et Andrew Mickael. Il implique également des organisations membres de l'alliance, principalement des acteurs du secteur économique et du secteur social⁵⁹⁴. Le principe de la CCII est de favoriser l'investissement privé dans les quartiers pauvres et en mettant simplement les acteurs de ces quartiers en rapport avec les décideurs de grandes entreprises. Mais les partisans de la question sociale et les responsables de quartiers développent un argumentaire basé sur des valeurs de solidarité et de philanthropie, très loin de la démonstration des potentiels retours sur investissements que les acteurs du secteur économique attendent. De l'avis des observateurs extérieurs comme des responsables du programme au sein de la BAASC, le CCII constitue le principal échec de l'alliance⁵⁹⁵.

Pour faire face à ces difficultés, l'organisation adopte un nouveau calendrier de trois ans, à raison de quatre réunions par an, dont le but est uniquement d'établir un ensemble de définitions communes sur la durabilité et les problèmes qui y sont liés, de façon à créer un vocabulaire commun à tous les acteurs de l'organisation. Les organisations membres sont regroupées en quatre *caucuses* en fonction de leur secteur d'appartenance : économie, environnement, social ou politique⁵⁹⁶. Elles sont également regroupées en sept groupes mixtes de travail en fonction de leur centre d'intérêt : Best Practices List, Bay Area Sustainable

⁵⁹³ Entretien avec Peter Melhus (2005), *Op. Cit.*

⁵⁹⁴ INNES J. (2004), *Op. Cit.*

⁵⁹⁵ Entretien avec Andrew Mickael (2006), vice-président au développement durable du Bay Area Council et délégué permanent du Bay Area Council au sein de l'équipe technique de la BAASC.

⁵⁹⁶ L'alliance s'est dotée par la suite de deux *caucuses* supplémentaires, l'un représentant les agences régionales et l'autre étant qualifié de Sustainability Roundtable ; INNES J. (2004), *Op. Cit.*

Indicators, Housing, Jobs and Access, Environmental Quality and Biodiversity, Public Education and Media Strategy, et Local/Regional Fiscal/tax policy options. Chaque groupe est sous la responsabilité d'un des membres du comité de direction et il est ouvert à des personnes et organisations extérieures à la BAASC. Ces groupes de travail, qui se réunissent jusqu'à deux fois par semaine, œuvrent à établir un vocabulaire et une définition des problèmes en rapport avec le thème du groupe, et qui soit communs aux trois secteurs. Le fait de destiner au moins les deux premières années uniquement à la construction d'un vocabulaire commun aux acteurs des trois secteurs a considérablement alourdi le calendrier de l'alliance. Néanmoins, cette stratégie a porté ses fruits : «*I had one captain of industry, an individual that was high in a private company, tell me about another individual who is from the social equity perspective. Early on in the process, he told me “you know that guy over there in the social equity perspective, he seems like a pretty smart guy, but to me it looks like a socialist, and you know, I am a pride republican, I really believe in capitalism and everything else and socialism has no place in my world”.[...] A couple of years later, the same guy said to me “you know, I still don't agree with everything he said, but he has got a lot of good ideas and I really like to engage with him”*⁵⁹⁷». À l'issue de cette première phase, chaque groupe de travail réalise un diagnostic et une série de recommandations, qui sont ensuite examinés au sein de chacun des quatre *caucuses*, pour y être approuvés.

Dans ce processus participatif en deux phases, les membres des quatre *caucuses* – les trois secteurs originaux et les acteurs gouvernementaux – travaillent d'abord de concert sur des enjeux précis au sein des groupes. Le fait de focaliser la réflexion d'un groupe plus restreint sur une thématique précise permet de générer un consensus malgré le fossé qui existe entre les différents acteurs en termes de système de valeurs. Ensuite, les représentants de chaque secteur des groupes de travail vont présenter les résultats obtenus au sein du *caucuse* auquel ils appartiennent. Ils deviennent donc en quelque sorte les avocats auprès de leurs pairs des diagnostics et préconisations émis par chaque groupe mixte. Une fois les diagnostics et préconisations approuvés par les quatre *caucuses*, ils sont réunis dans un document unique : le Compact for the Bay Area. Plusieurs versions du Compact ont été rédigées jusqu'à ce que le plan soit accepté par une majorité de gouvernements locaux de la SFBA. La construction du consensus régional sur le développement durable est l'objectif premier de l'alliance, au risque de limiter les recommandations faites aux différents acteurs et à rendre la mise en œuvre du plan produit plus difficile par la suite⁵⁹⁸. Il est ainsi indéniable que pour faire accepter le plan

⁵⁹⁷ Entretien avec Peter Melhus (2005), *Op. Cit.*

⁵⁹⁸ Entretien avec Andrew Mickael (2006), *Op. Cit.*

par les gouvernements locaux, le document final a dû être édulcoré. Les versions consécutives ont ainsi vu par exemple disparaître l'allusion à une assiette fiscale régionale ou bien les préconisations chiffrées ou trop détaillées⁵⁹⁹. La version finale du Compact, publiée en 2004, a été adoptée par les neuf comtés et par 66 villes sur les 101 que compte la baie.

Mise en pratique des plans produits

Le passage à la mise en œuvre des préconisations rassemblées dans le Compact s'est avéré difficile. Le Compact est un document imprécis qui n'envisage pas les mécanismes juridiques et financiers nécessaires à l'application de ses principes. Il a d'ailleurs été imaginé de la sorte par les membres fondateurs de la BAASC, sa production constituant un objectif en soi. Néanmoins, avant que le Compact ne soit finalisé, un groupe de travail s'est focalisé sur un autre projet appelé Livability Footprint, qui est lui supposé être un document de planification régionale applicable par les gouvernements locaux, et qui reprend les valeurs mises en avant dans le Compact. Ce second document recoupe surtout les conclusions établies par les trois groupes de travail de la BAASC qui touchent à la forme urbaine : les groupes Bay Area Sustainable Indicators, Housing, Jobs and Access et Environmental Quality and Biodiversity. Dès les premiers temps du projet, le Livability Footprint déclenche de nombreux désaccords au sein de l'alliance. Les désaccords portent d'abord sur le fond : déterminer précisément où et combien de nouvelles habitations et de nouvelles infrastructures doivent être construites dans l'agglomération⁶⁰⁰. Les membres veulent favoriser la réhabilitation de friches urbaines et de zones peu exploitées mais ces dernières ne permettent d'accueillir qu'un tiers de la croissance anticipée⁶⁰¹ et il est difficile, surtout pour les écologistes, de se mettre d'accord sur les parcelles d'*open space* à sacrifier. Par ailleurs, les participants mettent en doute la capacité de l'alliance à faire appliquer le Livability Footprint par les gouvernements locaux. Devant ces difficultés, le projet de la BAASC va fusionner avec une initiative similaire lancée par l'ABAG de concert avec la MTC, le Smart Growth Project. Depuis la fin des années 1990, encouragée par le succès du *smart growth* sur le plan national, cette initiative est portée par les deux agences qui tentent de mettre en œuvre un plan régional

⁵⁹⁹ INNES J. (2004), *Op. Cit.*

⁶⁰⁰ Entretien avec Andrew Mickael, *Op. Cit.*

⁶⁰¹ SANDOVAL O. et LANDIS J. (2000), *Estimating the Housing Infill Capacity of the Bay Area*, Berkeley, IURD Working Paper.

reprenant les principes de cette doctrine. Dans un premier temps, les agences refusent de fusionner ce projet avec l'action de la BAASC, cette dernière étant perçue par certains responsables des agences publiques comme une intrusion du milieu des affaires et plus particulièrement des promoteurs immobiliers⁶⁰². Cependant, le maintien de deux plans – le Livability Footprint et le Smart Growth Project – défendant les mêmes valeurs mais en concurrence pour les mêmes financements au niveau de l'État et du gouvernement fédéral étant jugé trop risqué, la fusion entre les deux projets a finalement lieu en 2002.

Progressivement, le projet rassemble la BAASC et les cinq principales agences régionales – ABAG, MTC, BCDC, BAAQMD et SFPUC. Au sein de cette vaste coalition d'organisations régionales, la BAASC assure un rôle inattendu mais essentiel au niveau des liens avec la législature et les administrations de l'État⁶⁰³. En 2003, Sunne McPeak, à la fois directrice du Bay Area Council, représentante de l'organisation dans le comité de direction de la BAASC et responsable du Livability Footprint au sein de l'alliance, a été nommée secrétaire d'État de la Business, Transportation and Housing Agency⁶⁰⁴ par le gouverneur Schwarzenegger. Elle entretient également des liens étroits avec Nick Bollman, le fondateur du California Center for Regional Leadership (CCRL). La présence de Sunne McPeak à la tête de cette agence a généré une série de lois et de programmes divers permettant le financement d'infrastructures régionales qui ont bénéficié à la dynamique impulsée par la BAASC et, plus généralement, à l'ensemble des initiatives régionalistes en Californie. Comme le déclare un responsable du SCAG, en Californie du Sud : «*Sunne McPeak was actually one of the spearhead of the blueprint grants program. We thank her for making sure that the money was there for region like us, to implement these commissions, to make the visions*⁶⁰⁵». En 2005, le programme Blueprint a distribué 20 millions de dollars aux MPO de Californie pour financer la mise en œuvre de processus participatifs de planification régionale comme celui engagé par le Livability Footprint. Comme l'expose le site de la Business, Transportation and Housing Agency : «*Blueprint grants help MPO [...] engage in public*

⁶⁰² La Home Builders Association of Northern California a soutenu financièrement le Livability Footprint dès son démarrage dans la mesure où le projet devait faire respecter auprès des gouvernements locaux les quotas de constructions fixés par l'État ; MARCUCCI M. (2003), « Alameda County cities lag on new housing - Business policy group gauges municipalities' ability to meet local needs », in *The Oakland Tribune*, 30 Décembre, archives électroniques.

⁶⁰³ Entretien avec Allison Quaid (2006), directrice exécutive de la Bay Area Alliance for Sustainable Communities.

⁶⁰⁴ La California Business, Transportation and Housing Agency est l'agence la plus importante de l'administration californienne en terme de budget et de personnel. Le secrétaire d'une agence d'État est à la tête de cette administration et il opère directement sous les ordres du gouverneur. Il est l'équivalent des ministres dans l'exécutif français.

⁶⁰⁵ Entretien avec Mark Butala (2006), Comprehensive Planning Manager du SCAG.

*outreach to select community preferred growth scenarios for the future. Through Regional Blueprints, local transportation agencies attempt to balance transportation planning with land use planning, housing needs, resource protection and other planning issues in order to achieve more sustainable regional growth*⁶⁰⁶». Une fois les fonds alloués par l'État, c'est le CCRL qui s'est chargé de l'allocation des ressources et de l'assistance à la mise en œuvre des ateliers : «*CCRL was solicited to serve as a convener and a facilitator for this blueprint process [...] Nick Bollman's been the godfather on that*⁶⁰⁷».

Aux élections de novembre 2006, Sunne McPeak a dirigé avec succès la campagne soutenant les propositions 1A, 1B, 1C, 1E et 84. Le réseau d'organisations régionales mobilisé par le CCRL a été sollicité pour appuyer le passage de ces mesures sur l'ensemble du territoire californien, le *civic entrepreneur summit* de 2006 étant entièrement dédié à la campagne en leur faveur⁶⁰⁸. La proposition 1A rend obligatoire la redistribution de l'ensemble des fonds provenant du prélèvement de taxes sur les carburants, soit environ 13 milliards de dollars par an, à la construction et à l'entretien des autoroutes et des infrastructures de transports publics. La proposition 1B permet l'émission d'environ 20 milliards de dollars pour la construction de voies de *carpooling*, l'amélioration des transports en commun et la mise aux normes sismiques des ponts de Californie – cette mesure semblant spécialement destinée à financer la construction du nouveau Bay Bridge entre Oakland et San Francisco même s'il n'en est pas explicitement fait mention. La proposition 1C permet l'émission de prêts de 9 milliards de dollars en bons destinés à l'accueil temporaire ou à l'aide à l'accession à la propriété pour différentes catégories de populations jugées vulnérables – personnes âgées, femmes battues, vétérans militaires et handicapés. La proposition 1E permet l'émission de 8 milliards de dollars en bons destinés à la construction et l'entretien des digues fluviales et côtières. Enfin, la proposition 84 destine 5,4 milliards de dollars supplémentaires à la construction d'infrastructures visant la protection des réserves d'eau potable californiennes.

Les agences régionales et la BAASC sont ainsi parvenues à faire augmenter les financements d'infrastructures par l'État tout en constituant une coalition régionale à même

⁶⁰⁶ Description du programme sur la rubrique du département aux transports, entité de la Business, Transportation and Housing Agency : <http://calblueprint.dot.ca.gov/overview.html> .

⁶⁰⁷ Entretien avec Henry Gardner (2006), *Op. Cit.*

⁶⁰⁸ Le *civic entrepreneur summit* est la réunion des responsables de toutes les Collaboratives Regional Initiatives (CRI) de Californie. Celui de 2006, auquel nous avons assisté, était intitulé "*Infrastructure : A Regional Challenge*" et a consacré une journée entière à la campagne en faveur des différentes propositions. Cette campagne a également été soutenue financièrement par la coalition Rebuild California, qui rassemble les entreprises de constructions et les syndicats de travailleurs du bâtiment ; cf. site Internet de Rebuild California : www.rebuildca.org/ .

d'exercer un contrôle sur l'attribution de ces financements⁶⁰⁹. La dernière phase du projet de la BAASC, appelé Focus our Vision, rassemble une série d'actions visant à concentrer les financements sur les territoires qui se montrent les plus coopératifs. Les territoires périphériques, comme à l'Est du comté de Contra Costa, semblent les moins enclins à accepter ce type de compromis – «*Eastern Contra Costa" they just wanna keep on building*⁶¹⁰» – alors que les zones centrales soutiennent activement le processus : «*The urban areas tend to morally embrace this vision of smart growth, higher densities, transit oriented development [...] and the reason for that is that they're already compact and so people who live in those areas wanted and choose to live there*⁶¹¹». Avec plus de la moitié des fonds débloqués pour le domaine des transports, la MTC est aujourd'hui le fer de lance de la mise en oeuvre du Livability Footprint. En 2006, l'agence a officialisé la stratégie visant à lier l'attribution des financements destinés aux infrastructures de transports à l'existence de certaines densités de population – il s'agit de la résolution interne 3434 Transit-Oriented Development Policy⁶¹². En plus de cette stratégie d'incitation à destination des gouvernements locaux, certaines actions prévues dans le cadre de la mise en oeuvre du Livability Footprint ciblent plus particulièrement les populations de façon à prévenir les mouvements de contestations de type Nimby. Les fonds du programme Blueprint ont ainsi permis d'organiser des ateliers de planification participative à destination des populations dans l'ensemble des neuf comtés de la baie.

8.2.2 Le programme Compass Southern California

Le programme Compass Southern California – rebaptisé par la suite Compass Blueprint en référence à la politique menée par l'État à partir de 2005 – s'inscrit dans la continuité de la nouvelle orientation stratégique du SCAG amorcée au cours des années 1990. Cette stratégie repose sur la promotion des processus de décision de type *bottom-up* et sur la création de conseils infra-régionaux conçus comme des instances de médiation entre l'entité régionale et les gouvernements locaux. Elle repose également sur l'articulation entre les enjeux régionaux de planification, sur lesquels le SCAG ne possède que peu d'autorité, et la

⁶⁰⁹ Cf. site Internet de Focus our Vision : www.bayareavision.org

⁶¹⁰ Entretien avec Allison Quaid (2006), *Op. Cit.*

⁶¹¹ Entretien avec Henry Gardner (2006), *Op. Cit.*

⁶¹² Nelson/Nygaard Consulting (2006), *MTC's Resolution 3434 Transit-Oriented Development Policy, Interim Evaluation*, Oakland, MTC.

question du financement des infrastructures de transports, sur laquelle le SCAG exerce en revanche un certain contrôle. En 2000, le SCAG recrute M. Butala au poste de Comprehensive Planning Manager, alors que ce dernier achève la mise en œuvre de la stratégie *smart growth* de l'État du Maryland. L'organisation fait également appel à plusieurs équipes de consultants comme J. Fregonese ou P. Calthorpe qui font partie intégrante de la vague nationale du nouveau régionalisme en lien avec le *smart growth*⁶¹³. Le programme Compass a été conçu en deux phases. La première vise à la production collective d'un plan régional, le Growth Vision Report⁶¹⁴, censé anticiper la croissance urbaine de la région d'ici 2030. La seconde phase, intitulée 2% Strategy, prévoit la mise en œuvre du plan régional par les gouvernements locaux.

Cadre de la planification régionale participative

Contrairement à la baie de San Francisco où la dynamique de la BAASC est portée par une coalition d'acteurs divers, seul le SCAG semble à l'origine du projet Compass et l'organisation régionale assure le pilotage du projet dans sa totalité. Le SCAG est néanmoins soutenu par la ville et le comté de Los Angeles, ainsi que par les principales entreprises de promotion immobilière de la région. M. Butala explique ainsi cette proximité avec le milieu des affaires : «*We could plan, you know, until it blew off. But if we don't have the business community, the development community and the finance community on board, nothing happens. So, we thought that we could rely on them to line up the good folks to make that happen*⁶¹⁵». La Building Industry Association of Southern California (BIASC), une association qui rassemble les grandes entreprises de construction résidentielle ainsi que leurs sous-traitants et fournisseurs de matériaux en Californie du Sud, dispose ainsi d'un lobbyiste détaché quasiment à plein temps auprès du SCAG. Le soutien des promoteurs immobiliers peut surprendre, dans la mesure où le SCAG développe un argumentaire contre l'étalement urbain, un phénomène qui profite surtout à ce secteur d'activité. Mais ces entreprises reprennent les arguments du *smart growth* qui promeut une densification des espaces urbains existants, lorsqu'ils cherchent à s'imposer face aux mouvements *slow-growth*. Le lobbyiste de

⁶¹³ Cf. la section intitulée "Modeller la forme urbaine : régionalisme et *smart growth*" dans le chapitre 6.

⁶¹⁴ SCAG (2004), *Southern California Growth Vision Report*, Los Angeles, Southern California Association of Governments.

⁶¹⁵ Entretien avec Marc Butala (2006), *Op. Cit.*

la BIASC explique ainsi : «*the biggest component of the price is how long it take you to got your project approved. [...] So builders are looking for what we call surety, some certainty. It's very expensive to buy something and not build on it. That is probably the biggest cost to a builder. [...] even though the master plan says we are allowed to build that, it could be opposed. And every project is opposed, every project, everyone. High density in the core, small density in the outline, every project. [...] So you have to educate the public that living high and dense is a good way of living*⁶¹⁶».

En 2003, les sessions participatives du Compass débutent et rassemblent 1300 acteurs choisis à travers la région : à la fois des élus locaux, des entrepreneurs et des leaders communautaires, regroupés en une centaine d'ateliers⁶¹⁷. Les ateliers sont organisés de façon ludique, selon une méthode déjà expérimentée dans d'autres contextes régionaux par le cabinet de consulting de J. Fregonese. Cette méthode consiste à constituer de petits groupes de participants et à les faire travailler sous forme de jeux sur différents scénarios de planification, avec une carte sur laquelle ils disposent des jetons de casino représentant différentes densités d'urbanisation et différentes fonctions urbaines – résidentielle, commerciale, mixte ou industrielle. Pour le Compass, la consigne est d'anticiper et de répartir la croissance démographique et économique de la région de Los Angeles, évaluée à six millions d'habitants supplémentaires d'ici 2030, et de planifier cette croissance régionale en préservant le maximum d'espaces naturels et en construisant le minimum d'autoroutes.

Lorsque l'on analyse les propos des responsables du programme au sein du SCAG, on s'aperçoit du décalage entre la description officielle du programme et le discours en interne. La description médiatique du programme – à l'instar de son slogan «*Help shape the future growth of southern California. Your vision counts. Get involved*⁶¹⁸» – met en avant la consultation, l'aspect démocratique d'une expertise participative menée davantage par les citoyens que par les technocrates. En interne en revanche, l'objectif du programme, avoué sans détours et qui paraît intégré par toute l'équipe managériale est d'éduquer les citoyens, d'expliquer les enjeux, de faire comprendre aux acteurs locaux que la métropole ne peut pas se développer sur le modèle des banlieues pavillonnaires et qu'il faut densifier le tissu urbain et investir dans les transports collectifs. Lors des entretiens avec les participants au

⁶¹⁶ Entretien avec Todd Priest (2005), Director of Government Affairs (lobbyiste détaché auprès du SCAG) de la Building Industry Association of Southern California.

⁶¹⁷ Entretien avec Mark Butala (2005), Comprehensive Planning Manager du SCAG et responsable du programme Compass.

⁶¹⁸ Ancien site Internet du programme Compass : www.solcalcompass.org.

programme⁶¹⁹, on remarque que cette stratégie a relativement bien rempli son rôle d'instrument de cognition, les participants ayant intégré les enjeux invoqués. En acceptant l'existence puis la mise à l'agenda, au moins simulée, de problèmes de planification mis en avant par le SCAG, les participants légitiment implicitement la place que devra occuper l'organisation lorsqu'il faudra apporter des solutions à ces problèmes.

Les participants ont tous retenu sans exception le chiffre des six millions d'habitants supplémentaires, même si on observe des variations dans l'échéance de cette croissance – entre 2020 et 2030. Cependant, ceux qui ont déformé l'information ont toujours évoqué une date plus proche, jamais le contraire, ce qui ne fait qu'accentuer le caractère d'urgence dans la prise en compte de ce problème. Lorsque la croissance est abordée par les participants, c'est toujours à l'échelle régionale. Aucun ne donne jamais le chiffre de la croissance prévue dans sa circonscription administrative même si ces chiffres ont été disponibles après la réalisation de la synthèse du travail de tous les ateliers, signe que la croissance est envisagée comme un enjeu régional, et donc commun. Or, la reconnaissance d'un objectif commun est un préliminaire à la mise en place de l'action collective, même si elle ne constitue pas un remède aux stratégies de « ticket gratuit⁶²⁰ ». L'impératif d'une urbanisation plus dense semble lui aussi avoir été intégré comme une condition *sine qua non* par les participants. Sur les quatre degrés de densité d'aménagement proposés aux participants, chaque degré de densité étant matérialisé par des malles de jetons de taille différente, n°1 pour la plus dense et n°4 pour l'urbanisation étalée, les ateliers ont tous favorisé les malles 1 et 2. Cependant, on remarque des signes de faiblesse de la coopération future. En effet, les membres des ateliers ont généralement tendance à localiser les zones urbaines à densifier à l'extérieur de leur circonscription administrative ou de leur lieu de vie. De plus, certains manifestent leur scepticisme vis-à-vis du reste des habitants de la région qui n'ont pas été eux-mêmes "éduqués" et regrettent qu'il n'y ait pas un plus grand intérêt du public :

- «*I did the program and it educated me about the population growth that is going to occur in the next 20 years and some of our members participated in it. [...] It is a worthy program and*

⁶¹⁹ Nous avons rencontré neuf participants aux ateliers du Compass. Pour une description plus détaillée de chacun, se référer au tableau sur les personnes interrogées du Chapitre 4 : David Abel, John Greenwood, Richard Hollingsworth, Brendan Huffman, Joan Ling, Bonnie Lowenthal, Stan Michota, John Parsons, Todd Priest.

⁶²⁰ Il s'agit là d'un des paradoxes les plus connus de l'action collective. Le *free rider* – traduit entre autre par les expressions "ticket gratuit", "passager clandestin" ou "cavalier seul" – est celui qui ne prend pas le risque de s'investir dans l'action collective, sachant qu'il bénéficiera de toute façon du bien collectif produit ; OLSON M. (1971), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press.

we supported it but I am not really sure what became of it, [...] the region is so big. You cannot ever educate enough people⁶²¹».

- « The workshop was very good. I mean I've learnt a lot, it changed the way I thought, and people in the program learned a lot. We were a whole group of people, with people from every kind of different jobs. [...] The compass program was a great idea, basically the educational portion of this. I think SCAG was way to fast, we were involved and we were with all the people through the program, but they needed to do that for 4 or 5 years, and they did it for a year and then stopped. They need to constantly educate people⁶²²».

Malgré ce dernier point, on voit bien ici que le programme a en partie rempli son objectif implicite. On peut s'interroger sur la qualité de l'expertise produite par les ateliers, voire mettre en doute la pertinence et la faisabilité d'un plan censé synthétiser 130 autres. Quoi qu'il en soit, l'expertise participative mise en place par le SCAG a servi à transmettre des normes et à légitimer l'action régionale. En 2004, le SCAG a organisé les Southland Policy Dialogues, une série de présentations des versions préliminaires du Growth Vision Report auprès de ses différents conseils infra-régionaux. Le but est à la fois de corriger les aspects du plan susceptibles de cristalliser la contestation des gouvernements locaux mais aussi de médiatiser ce nouveau plan régional, sur le point d'être mis en œuvre.

Mise en pratique des plans produits : la stratégie 2%

Dès les préliminaires du programme, les aspects communicationnels du Compass ont été pensés par ses responsables comme partie intégrante de la stratégie de planification. Le choix du nom de la deuxième phase du programme, qui consiste à mettre en place les plans produits dans les ateliers participatifs, est révélateur de cette stratégie. Comme dans la plupart des agglomérations du pays où des initiatives similaires ont été mises en œuvre à la même période, les cadres du SCAG avaient d'abord pensé à faire mention du *smart growth* dans l'intitulé du programme, l'action menée s'inspirant de cette doctrine urbanistique. En effet, le *transit oriented development* (TOD), qui vise à concentrer l'urbanisation autour des infrastructures de transport existantes pour en maximiser l'utilisation et éviter la construction de nouvelles infrastructures, constitue un des axes majeurs du Growth Vision Report.

⁶²¹ Entretien avec Brendan Huffman (2005), Director of Public Policy, Los Angeles County Chamber of Commerce.

⁶²² Entretien avec Peter Greenwood (2005), Senior Trainer, CORO Southern California.

Cependant, au milieu des années 1990, M. Pisano, qui vient de rétablir le dialogue avec le comté d'Orange et sent monter un ressentiment anti-SCAG dans les comtés de Riverside et San Bernardino, s'oppose à l'idée de faire figurer l'expression *smart growth* – littéralement, croissance intelligente – dans l'intitulé du programme⁶²³. Pour lui, cela aurait accentué le risque de voir le programme cristalliser la contestation dans les comtés périphériques et le programme aurait alors été plus vulnérable aux attaques des mouvements *slow-growth*. En effet, le fait de prôner un mode de croissance dit intelligent laisse entendre que la croissance choisie par les autres ne l'est pas.

Le nom choisi à la place, 2% Strategy, est lui aussi un artifice communicationnel révélateur des intentions du SCAG⁶²⁴. Pour plusieurs raisons – culturelles mais aussi géopolitiques⁶²⁵ – la densité et la verticalité sont des modèles urbanistiques peu appréciés en Californie du Sud. L'intitulé du programme renvoie donc à l'argument central mis en avant par le SCAG, qui minimise la densification urbaine promue par le Growth Vision Report. Pour faire face à la croissance démographique pronostiquée – près de six millions d'habitants supplémentaire d'ici 2030 – il suffirait ainsi de densifier 2% du territoire régional : «*The Compass Blueprint 2% Strategy is a guideline for how and where we can implement the Growth Vision for Southern California's future. It calls for modest changes to current land use and transportation trends on only 2% of the land area of the region*⁶²⁶». Les zones à densifier sont qualifiées de 2% Strategy Opportunity Areas. Ce que ce slogan du programme ne dit pas, c'est que le calcul est fait par rapport à l'ensemble du périmètre des six comtés que gère le SCAG, qui représente environ 60 000 km² et comprend de vastes étendues de déserts et de zones montagneuses. Rapporté à la taille de l'agglomération, les 2% Strategy Opportunity Areas représentent en fait au moins 10% du territoire de l'agglomération.

À partir de 2005, dans le cadre de sa politique Blueprint, l'État de Californie distribue 20 millions de dollars aux MPO de Californie pour financer la mise en œuvre de processus participatifs de planification régionale comme celui du SCAG. L'organisation a bénéficié à elle seule du tiers de ces fonds environ, si bien que les responsables décident de modifier le nom de leur programme en "Compass Blueprint" : «*And now, we're so successful that we even get more money from the state through what they call the blueprint grant program. [...]*

⁶²³ Entretien avec Marc Butala (2005), *Op. Cit.*

⁶²⁴ Entretien avec Todd Priest (2005), *Op. Cit.*

⁶²⁵ Pour une explication plus détaillée du ressentiment à l'encontre de la densité et de la verticalité ainsi que de ses liens avec les mouvements anti-croissance à Los Angeles, cf. chapitre 5.

⁶²⁶ Site Internet du programme Compass Blueprint : www.compassblueprint.org.

*So we change our name to show we're in line, to keep the money coming*⁶²⁷». La première phase du Compass étant achevée, ces fonds servent au financement des ateliers de la 2% Strategy, dès 2006. Le fonctionnement de ces ateliers visant à mettre en œuvre des plans régionaux est basé sur le principe de l'appel à projet. Plutôt que de démarcher les gouvernements locaux et d'essayer de les convaincre d'appliquer les principes du plan régional dans leurs plans locaux d'urbanisme en saupoudrant les fonds destinés à la construction d'infrastructures de transports, le SCAG lance chaque année un appel à projet. Les fonds destinés à la construction d'infrastructures de transports sont concentrés sur les projets retenus. Pour répondre à l'appel, les municipalités doivent changer leurs plans d'urbanisme en accord avec les critères du *smart growth* et proposer une stratégie d'aménagement d'une ou plusieurs Opportunity Areas de leur territoire.

Les responsables du programme retiennent ensuite un nombre de projets volontairement limité – cinq seulement la première année sur environ 70 candidatures déposées –, de façon à focaliser un maximum de ressources sur chacun d'entre eux et à créer une certaine émulation entre les gouvernements locaux pour les appels à projets suivants. Les projets retenus, qualifiés de *pilot cities*, ont également été choisis pour leur fort potentiel de développement de façon à en faire des vitrines du programme : *«they really have the potential for benefit from the TOD [Transit Oriented Development] strategies and other land use strategies. Let's go focus on thoses cities first and go top on those cities, out of the 186 cities in the region. [...] our goal is let's see if we can work with one or two cities and see what can be proved, demonstrated, and if it goes and if the results can be seen by you know, everybody, we feel like everybody is gonna follow the example*⁶²⁸». Par exemple, la *pilot city* d'Ontario dispose d'une forte réserve foncière de terre agricole qui va être urbanisée en partenariat avec le SCAG et en accord avec le cadre du Compass. La ville possède également un aéroport promis à un développement important à moyen terme – le trafic du principal aéroport de la région, LAX, est saturé et les riverains rendent périlleuses les opérations d'extension. La ville d'Ontario a donc planifié un nouveau quartier d'affaires à proximité de l'aéroport, qui devrait également comporter des portions résidentielles denses de standing, le tout connecté aux infrastructures régionales de transports à grands renforts de financements fédéraux. Le système des *pilot cities* devrait durer jusqu'à 2010, après quoi l'ensemble des projets soumis seront traités, dans la mesure où ils respecteront les principes du *smart growth*.

⁶²⁷ Entretien avec Marc Butala (2006), *Op. Cit.*

⁶²⁸ Entretien avec Naresh Amatya (2006), *Op. Cit.*

Le programme Compass s'impose donc comme une synthèse des différentes réorientations opérées par la direction du SCAG dans les années 1990. Du point de vue de la planification, il constitue un moyen de déborder du mandat de MPO et de lier le financement des transports aux plans locaux d'urbanisme en mettant en avant le concept de *transit oriented development*. Du point de vue politique, le programme utilise une approche *bottom-up* et participative, qui semble faire partie d'une stratégie de communication globale, pour diffuser les valeurs du *smart growth* et, indirectement, pour inhiber les contestations locales.

Les péripéties de la création des organisations régionales des deux principales agglomérations de Californie expliquent l'ambiguïté de leur statut et de leur raison d'être. Leur création a été impulsée suite aux injonctions du gouvernement fédéral et de l'État Californien mais également grâce à certains acteurs locaux. Cependant, leur conception doit être considérée comme le fruit d'une réaction régionale à ces injonctions, et pas seulement comme leur mise en œuvre pure et simple. L'ABAG est ainsi une solution intermédiaire entre la tentative de création d'une Golden Gate Authority voulue par les régionalistes de San Francisco et la réticence des gouvernements locaux périphériques à l'encontre de toute institution régionale pilotée par le centre de l'agglomération. Dans la même optique, le SCAG est une concession des gouvernements locaux de Californie du Sud craignant que les autorités fédérales ne créent de force une organisation régionale, potentiellement plus puissante que le SCAG, s'ils se refusaient à se plier à l'injonction à la coopération. Intrinsèquement, ces organisations sont donc le fruit et l'objet de négociations, ce qui explique qu'elles ne disposent quasiment d'aucun pouvoir réglementaire ou financier et soient souvent considérées comme des coquilles vides sans aucune prise sur l'urbanisation.

En effet, les plans d'aménagement qu'elles mettent en œuvre n'ont aucune portée réglementaire. Ces plans servent plutôt de feuille de route avec laquelle elles tentent de faire correspondre les différentes fonctions statutaires qui leur ont été attribuées, comme le Regional Housing Need Allocation (RHNA) - censé assurer la répartition de la production de logements dans les différentes circonscriptions de la région - ou le Regional Transportation Plan dans le cas du SCAG. Les deux programmes d'aménagement décrits dans la seconde section illustrent en revanche une tentative de donner plus de portée aux plans régionaux produits. L'ABAG et le SCAG ne pouvant faire usage ni de la contrainte, ni d'une incitation

financière conséquente, la stratégie de ces programmes repose sur la promotion des processus de décision participatifs qui permettent d'éduquer les responsables locaux et de leur faire intégrer un certain nombre d'enjeux régionaux. Leur stratégie repose également sur l'articulation entre les enjeux régionaux de planification sur lesquels l'ABAG et le SCAG ne possèdent que peu d'autorité, et la question du financement des infrastructures de transports, sur laquelle elles exercent en revanche un certain contrôle⁶²⁹.

⁶²⁹ N'étant pas le MPO, l'ABAG n'exerce pas de contrôle à proprement parler sur l'attribution des financements destinés aux infrastructures de transports. Cependant, l'ABAG travaille à la mise en œuvre des plans régionaux en collaboration avec la Metropolitan Transportation Commission (MTC) qui possède le statut de MPO.

Chapitre 9 – Enseignements sur le renouveau du régionalisme californien : acteurs, territoires et discours

Dans la première partie de ce travail, nous avons choisi de définir le nouveau régionalisme états-unien comme un référentiel de politique publique susceptible d'affecter les dynamiques territoriales des deux principales agglomérations de Californie. La première phase de notre travail de terrain a permis d'identifier trois courants constitutifs du nouveau régionalisme californien : le régionalisme *ad hoc*, le régionalisme classique et le régionalisme communautaire. Le septième chapitre s'est donc intéressé à analyser plusieurs CRI, ces entités censées illustrer le courant régionaliste *ad hoc*, tandis que le chapitre suivant a porté sur des organismes s'apparentant au régionalisme classique, le SCAG et l'ABAG. Le présent chapitre vise à synthétiser les matériaux récoltés et à confronter les formes plus classiques de régionalisme à ses manifestations plus récentes tout en répondant aux interrogations formulées lors de l'élaboration du cadre théorique de notre travail.

La première section de ce chapitre se focalise sur les entrepreneurs du régionalisme, c'est-à-dire les acteurs qui participent à la fois à la diffusion et à la mise en œuvre du référentiel dans les deux agglomérations californiennes. Nous verrons dans quelle mesure ils se cantonnent à la communauté universitaire et professionnelle des planificateurs ou s'il s'agit au contraire d'outsiders de la planification et comment ils se situent vis-à-vis de l'échiquier politique. Cette section s'interroge également sur les mécanismes d'action collective engendrés ou redynamisés par l'arrivée du nouveau régionalisme. Nous confronterons donc les caractéristiques de fonctionnement, le statut, les ressources ou encore le *modus operandi* des CRI et ceux du SCAG ou de l'ABAG. Le régionalisme visant explicitement à remodeler le maillage territorial des métropoles, la seconde section du chapitre s'intéresse au rapport au territoire entretenu par les CRI. Nous verrons quels éléments interviennent dans la construction du périmètre des CRI en l'absence d'injonction gouvernementale et comment s'articulent ces nouveaux territoires à ceux du SCAG et de l'ABAG. La troisième section s'interroge enfin sur les composantes cognitives et les processus d'apprentissages constitutifs de la diffusion du nouveau régionalisme. Nous nous intéresserons donc aux valeurs, aux normes, aux algorithmes et aux images produits par les entrepreneurs du régionalisme ainsi qu'aux moyens mis en œuvre pour véhiculer ces idées.

9.1 Les acteurs du nouveau régionalisme californien

Les notions d'entrepreneur politique et de médiateur sont au coeur du cadre théorique que nous avons défini en commençant ce travail. Le médiateur est celui qui permet la diffusion d'un référentiel à l'intérieur d'un groupe mais aussi à l'extérieur, vers le reste de la société. Il est reconnu pour ses connaissances concernant un domaine donné dans différents forums et dispose ainsi d'un accès à différents auditoires. En tant que médiateurs, les entrepreneurs politiques sont à l'origine des phénomènes de diffusion des idées, mais cette appellation implique également qu'ils soient les éléments moteurs de la formation d'une coalition autour d'une cause. Ils doivent ainsi être à la fois capables de produire une vision originale du monde et de ses problèmes, de diffuser cette grille de lecture et d'exercer une fonction de leader dans la dynamique collective impliquée par la mise en place des solutions politiques. Dans un premier temps, nous nous concentrerons sur les entrepreneurs du nouveau régionalisme en Californie, puis nous nous intéresserons aux caractéristiques des organisations au sein desquelles ils opèrent.

9.1.1 Profil des entrepreneurs politiques du nouveau régionalisme californien

Dans cette conception de l'entrepreneur politique, ce dernier n'est pas valorisé comme un individu qui posséderait des aptitudes ou une force de caractère hors normes. Nous le considérons plutôt à l'interface entre différents groupes auxquels il appartient, ou auxquels il a appartenu, qui le façonnent et dont il tire ses compétences. La précédente vague de régionalisme, qui avait donnée lieu à la création des *regional councils* dans les années 1960, avait mis en avant des acteurs issus des agences fédérales et fédérées, des services locaux de planification et des groupes de réflexion universitaires liés aux écoles de *urban planning* et de *regional planning*. Par conséquent, nous nous sommes intéressés aux parcours universitaires et professionnels des responsables rencontrés pour voir en quoi ils correspondent à ce portrait et pour tenter de déterminer d'où viennent les entrepreneurs du nouveau régionalisme.

De tous les responsables rencontrés, Mark Pisano semble être le seul à correspondre à peu près à l'image du régionaliste traditionnel. Diplômé en économie de l'Université de Georgetown, il a passé l'ensemble de sa carrière au sein d'administrations fédérales comme

l'Environment Protection Agency (EPA), avant de devenir le directeur du SCAG. Depuis sa retraite du SCAG, Mark Pisano dirige le programme America 2050 sous l'égide de la Regional Plan Association (RPA), la plus ancienne des organisations régionalistes américaines. Henry Gardner, directeur de l'ABAG, tranche en revanche avec cette image de fonctionnaire "pur et dur". Avant de diriger l'association des gouvernements de la baie de San Francisco, il a été *city manager* de la ville d'Oakland pendant douze ans mais il a également occupé un poste de vice-président d'une banque d'investissement spécialisée dans les emprunts publics.

Nick Bollman, fondateur et ancien directeur du California Center for Regional Leadership (CCRL), représente sans aucun doute un des plus influents entrepreneurs politiques de la nouvelle vague de régionalisme Californien, ou du moins du courant que nous avons qualifié de régionalisme *ad hoc*. Diplômé de l'université de Harvard en histoire et philosophie de l'éducation, il a d'abord travaillé dans l'administration municipale de New York. Il n'a été en contact avec les idées régionalistes à proprement parler qu'à partir des années 1990, lorsqu'il est devenu le responsable du programme Sustainable Communities financé par la fondation Irvine. De ce fait, sa vision du régionalisme est assez peu influencée par les fondements traditionnels de la doctrine, basés sur l'aménagement urbain et la science régionale. Il a forgé sa conception du régionalisme directement sur le terrain, principalement à partir des enseignements de la Silicon Valley, un modèle qu'il essayera de reproduire ailleurs en Californie grâce aux financements de la fondation. Dans les années 1990, il a su construire un réseau de relations comprenant des personnalités politiques influentes qui sont devenues pendant une période les porte-parole du régionalisme au niveau des administrations de l'État : *«we are in the process now, working with the Schwarzenegger administration on a whole range of strategies because he picked for his cabinet a lot of people who came out of our network⁶³⁰»*. La coalition d'acteurs rassemblés par Nick Bollman autour du CCRL est clairement bipartisane. Les élus démocrates sont plutôt représentatifs de la frange libérale⁶³¹ du parti, à l'image de Robert Hertzberg ou de Sunne McPeak, ces derniers ayant exercé des fonctions dans une administration dirigée par un gouverneur républicain. De plus, plusieurs personnalités républicaines occupent des fonctions à responsabilités au sein du CCRL. Par exemple, Becky Morgan, sénatrice républicaine, est devenue la première directrice du Joint Venture Silicon Valley Network à sa création. De même, Bonnie Herman, qui a remplacé

⁶³⁰ Entretien avec Nick Bollman (2005), *Op. Cit.*

⁶³¹ L'adjectif est ici utilisé au sens français, l'appellation frange libérale du parti démocrate faisant référence à une génération de démocrates proches du milieu des affaires et critiques de l'État providence, dans la lignée du président Clinton.

Nick Bollman à la direction du CCRL en 2006, est proche des milieux républicains de la San Fernando Valley.

À l'échelon de l'État, Robert Hertzberg, candidat malheureux au poste de Maire de Los Angeles en 2005, a défendu la cause régionaliste lorsqu'il était *speaker of the assembly*⁶³² de 2000 à 2002 – et même par la suite, de façon moins officielle, puisqu'il est resté un des conseillers particuliers du gouverneur Schwarzenegger. En 2001, il conduit avec succès une réforme connue sous le nom de Cortese-Knox-Hertzberg Act rendant plus difficiles les procédures d'incorporation, de façon à limiter la balkanisation des agglomérations. Dès le début de son mandat, Robert Hertzberg met également en place une commission consacrée au régionalisme avec l'aide de Nick Bollman : «*and in the year 2000, just a few months after we were created, I knew Bob and he put together a speaker's commission on regionalism*⁶³³». Les recommandations de la commission, transposées en projets de lois en 2002, échoueront dans un premier temps avant d'être en partie reprises dans les mesures mises en œuvre par Sunne McPeak. Cette dernière est également une personnalité clé du réseau de Nick Bollman. Éluë à la tête du comté de Contra Costa pendant une quinzaine d'année, elle a ensuite été directrice du Bay Area Council de 1996 à 2003 au nom duquel elle s'est particulièrement impliquée dans la Bay Area Alliance for Sustainable Communities. Une fois nommée par le gouverneur Schwarzenegger à la tête de la Business, Transportation and Housing Agency de l'État, où elle est restée de 2003 à 2006, elle a conduit la mise en œuvre de plusieurs mesures qui ont profité aux organisations régionales.

À l'échelle régionale, les responsables des Collaborative Regional Initiatives (CRI) constituent également des entrepreneurs politiques dont le parcours se situe à la frontière entre la sphère universitaire, le monde politique et le monde de l'entreprise. Russel Hancock, le directeur exécutif du Joint Venture : Silicon Valley Network (JVSVN) est diplômé en sciences politiques des universités de Harvard et de Stanford. Il y a exercé comme *assistant professor* (maître de conférences) avant d'être nommé vice président du Bay Area Council – de 1994 à 1999, il a donc travaillé avec Sunne McPeak pendant trois années. Avant de fonder le South Bay Economic Development Partnership (SBEDP), John Parsons était agent immobilier, mais aussi conseiller municipal à Redondo Beach et président de l'association des chambres de commerce. Peter Melhus était cadre chez Pacific Gas and Electricity avant de devenir le directeur exécutif de la Bay Area Alliance for Sustainable Communities à la

⁶³² Le *speaker of the assembly*, président de l'assemblée de l'État, est un des élus les plus puissants au niveau de l'État californien, après le gouverneur.

⁶³³ Entretien avec Nick Bollman (2005), *Op. Cit.*

demande de ses supérieurs. Il a par la suite obtenu un doctorat en *city and regional planning* de l'Université de Berkeley. Depuis, il enseigne à la San Francisco State University et occupe également un poste au sein de la Sustainable Silicon Valley, une organisation non gouvernementale de la Silicon Valley. Richard Hollingsworth, directeur du Gateway Cities Partnership (GCP), a été appelé à s'investir dans la construction de l'organisation alors qu'il travaillait pour une entreprise de promotion immobilière. Avant cela, il a également occupé la fonction de vice-président dans une entreprise de logistique internationale de la région, pour laquelle il a été amené à travailler en partenariat avec l'université de Long Beach. Il a également été chef de cabinet pour le ministre irlandais de l'industrie et de l'énergie pendant treize ans avant d'immigrer en Californie. Enfin, Tom O'Malley, directeur du Tri-Valley Business Council (TVBC) s'est impliqué dans l'organisation régionale en tant que responsable de l'aménagement du parc technologique de la Tri-Valley pour le compte de la société Triad Systems. Il est le seul des responsables de CRI à ne pas présenter de parcours atypique oscillant entre monde universitaire, sphère politique et milieu des affaires. Au niveau régional, les CRI transcendent également les clivages partisans. La Tri-Valley et la South Bay sont d'anciens fiefs républicains qui se transforment et votent aujourd'hui en majorité démocrate. Russell Hancock nous a laissé comprendre que ses opinions républicaines ne posaient aucun problème malgré l'alignement démocrate de la Silicon Valley. Enfin, dans une région pauvre, métissée et acquise au parti démocrate, Richard Hollingsworth, directeur du GCP, se définit comme un républicain libertarien – le courant ultra-libéral au sein du parti républicain, radicalement opposé à l'interventionnisme public.

Les acteurs rassemblés autour de Nick Bollman revendiquent explicitement le rôle d'entrepreneurs politiques – même s'ils utilisent plutôt l'expression de *civic entrepreneurs*. Les réunions annuelles des responsables des différentes CRI sont par exemple qualifiées de Civic Entrepreneur Summit. Ces acteurs revendiquent également l'aspect non partisan de leur mouvement – ce qui implique en fait une coalition bipartisane : «*The term Civic Entrepreneurs refers to a statewide group of regional leaders who are working together in new collaborative alliances [...] dedicated to the development of broad-based, long-term strategies for regional and statewide problem solving – strategies that go beyond the limits of politics and special interests*⁶³⁴». Les entrepreneurs se considèrent comme un facteur déterminant de la mise en place des organisations régionales : «*regions who are making headway in our environment know that change and progress depends on the presence and the*

⁶³⁴ CCRL (2003), *California Regional Network: Regions Working Together for a Better California*, San Francisco, California Center for Regional Leadership Annual report, p. 5.

*perseverance of regional stewards and civic entrepreneurs*⁶³⁵». On pourrait être tenté de voir à travers ces remarques, au delà de la référence au mérite individuel de l'entrepreneur, l'expression d'une autosatisfaction excessive et déplacée. Cependant, les observations de terrain tendent à confirmer l'importance du rôle de ces entrepreneurs. Il suffit de voir les difficultés que connaissent les organisations régionales lorsque l'entrepreneur politique qui en est à l'origine vient à disparaître. Ainsi, en 2006, lorsque Nick Bollman décide de prendre sa retraite, il cède la place de directeur du CCRL à Bonnie Herman, responsable d'une organisation de la San Fernando Valley. Cette dernière, qui possède surtout des relations en Californie du Sud mais très peu dans la baie de San Francisco ou au niveau des administrations de l'État, éprouve de grandes difficultés à relancer l'organisation qui n'est plus financée par la fondation Irvine et dont les fonds attribués dans le cadre des programmes Blueprint sont sur le point de s'arrêter⁶³⁶. Malgré sa retraite, Nick Bollman a ainsi dû continuer à participer pendant presque deux ans au CCRL. Après son décès en octobre 2007, il semblerait que l'organisation qu'il avait créée ait progressivement cessé ses activités⁶³⁷, faute de financement. De la même façon mais à une autre échelle, le Gateway Cities Partnership semble s'être arrêté de fonctionner peu après la disparition de son directeur exécutif, Richard Hollingsworth, en juin 2008.

À l'exception de Marc Pisano, les différents responsables rencontrés affichent un parcours professionnel très varié, oscillant entre le monde des affaires, les administrations publiques et le secteur non gouvernemental. Ils sont en quelque sorte des outsiders de l'aménagement, quasiment sans antécédents avec les milieux universitaires ou les administrations publiques traitant de planification urbaine ou régionale. Les entrepreneurs politiques du régionalisme *ad hoc* ont tous accédé à leurs responsabilités dans les organisations régionales à partir de postes de cadres dans des grandes entreprises locales ou à partir de positions au sein d'organisations non gouvernementales en lien avec le milieu des affaires – Bay Area Council, Irvine Foundation ou chambre de commerce. Enfin, ils exercent un rôle central au sein des organisations régionales étudiées, si bien que certaines s'essoufflent ou disparaissent en leur absence, ce qui semble constituer la principale faiblesse des CRI par rapport aux approches plus traditionnelles : *«These collaborative initiatives [...] it takes a lot of energy, a lot of civic entrepreneur energy, to get it going and to keep it going. It's not a*

⁶³⁵ Discours de David Thornburg, directeur de l'Alliance for Regional Stewardship, lors du Civic Entrepreneur Summit organisé par le California Center for Regional Leadership à San Francisco, Septembre 2006.

⁶³⁶ Entretien avec Bonnie Herman (2006), directrice exécutive du California Center for Regional Leadership.

⁶³⁷ Il toujours difficile de déterminer avec précision la fin d'une structure collective non gouvernementale et non marchande. Le seul repère temporel dont nous bénéficions est la dernière mise à jour du site Internet du CCRL, qui date de décembre 2007.

*constant, it's not like state or government or whatever self generated and self funded mechanism. It's the best way to solve problems but it is not the best way to institutionally solve the problems*⁶³⁸». Cette faiblesse est aussi imputable aux caractéristiques particulières de ces organisations régionales.

9.1.2 Les organisations du nouveau régionalisme californien

En commençant ce travail, nous avons fait l'hypothèse que la nouvelle vague de régionalisme donnerait lieu à la création de nouvelles organisations régionales, comme les CRI, mais qu'elle affecterait également le fonctionnement des structures plus anciennes, les *regional councils* comme le SCAG et l'ABAG.

Les nouvelles organisations se distinguent des anciennes sur de nombreux points. Du fait des nombreuses missions statutaires qui leur sont confiées par le gouvernement fédéral et par l'État de Californie, l'ABAG et le SCAG sont des "pseudo" agences publiques. Les *regional councils of governments* fonctionnent comme des associations et n'ont pas le même statut juridique que les agences publiques qui sont des administrations déconcentrées de l'État. Ils possèdent en revanche une certaine légitimité au sein du paysage politico-administratif dans la mesure où ils assurent des fonctions reconnues d'utilité publique sur le long terme. De ce fait, le SCAG et l'ABAG perçoivent sur une base régulière des fonds provenant des échelons fédéral et fédéré. La garantie de percevoir ces fonds permet de fonctionner avec une masse salariale relativement importante et d'engager des actions sur le long terme ce qui assure la pérennité de ces organisations dans le temps. Grâce à son double statut de MPO et de RTPA, le SCAG finance les trois quarts de son budget d'environ 38 millions de dollars. Le *regional council* de Californie du Sud perçoit ainsi largement plus de financements fédéraux que l'ABAG qui parvient malgré tout à augmenter ses ressources annuelles à 28 millions de dollars grâce à la mise en place d'un bouquet de services destinés aux administrations publiques.

Au contraire des *regional councils of governments*, les CRI ne sont pas du tout assimilées à des administrations publiques. Elles se confondent donc avec la masse hétérogène d'acteurs de la scène politique qualifiés d'organisations non gouvernementales, au même titre que les groupes de pression, les *think tanks*, les associations locales ou

⁶³⁸ Entretien avec David Abel (2006), éditeur en chef de la revue *The Planning Report*, Los Angeles.

communautaires, ou encore les chambres de commerce ou les syndicats. Selon les responsables de ces organisations, et de façon plus large si l'on se réfère au discours des partisans du régionalisme *ad hoc* –, la faible institutionnalisation des ces organisations serait le fruit d'une démarche volontaire. Très imprégnés par la culture managériale, ils marquent ainsi une rupture avec une conception trop gouvernementale de la planification et dénigrent en partie les solutions institutionnelles défendues par les régionalistes classiques, notamment pour leur lourdeur administrative et leur manque de flexibilité. Un des responsables rencontré va même jusqu'à refuser certains financements publics au motif que leurs conditions d'attribution sont bureaucratiques et contraignantes : «*Hell no. I don't want public money. Private money. Why not ? Ok [...] I don't want to pay union wages*⁶³⁹». Les CRI adoptent toutes un mode de fonctionnement singulier, propre aux circonstances de leur création, à leur contexte régional et aux ressources dont elles disposent. Elles s'organisent autour de projets ou d'enjeux précis et intègrent un nombre de participants relativement restreint – à l'exception de la Bay Area Alliance for Sustainable Communities (BAASC), que nous n'avons d'ailleurs pas considérée comme une CRI à part entière dans notre analyse. Les fonds des CRI proviennent de sources plus variées que celles des *regional councils*. Ils sont fournis par leurs membres, par les dotations de fondations privées ou en retour de certains services facturés. Il s'agit parfois de fonds publics mais cela reste marginal. Ces ressources sont donc moins importantes que celles dont bénéficient le SCAG et l'ABAG et ne sont pas garanties sur le long terme, ce qui limite la taille de la masse salariale des CRI et menace leur pérennité. Très peu institutionnalisées, ces organisations sont tributaires de la dynamique collective impulsée par leurs entrepreneurs politiques. Seule la Joint Venture : Silicon Valley Network, la plus ancienne des CRI étudiées, semble échapper à cette logique en développant une démarche très inspirée du monde de l'entreprise et en parvenant tout à la fois à pérenniser son action. Depuis plusieurs décennies, appuyée en continu par un groupe d'entreprises prospères, l'organisation a su renouveler son équipe dirigeante et ses missions pour progressivement s'imposer comme un acteur régional reconnu.

Les CRI engagent des actions variées concernant aussi bien des secteurs comme le développement économique, l'éducation ou le domaine de l'aménagement. Dans le domaine de l'aménagement, elles s'intéressent ainsi à des enjeux qui recourent les champs de

⁶³⁹ Le cas de Richard Hollingsworth, directeur exécutif du GCP qui travaille à la construction d'un parc de logements bon marché dans une des régions les plus pauvres de Los Angeles, est un cas extrême mais qui illustre cette logique. Ce dernier se refuse à faire la demande de financements publics, pourtant destinés à la promotion de l'habitat bon marché, au motif qu'ils représentent un gaspillage de temps et d'argent. Les dossiers sont longs à monter et leur attribution implique d'employer des ouvriers du bâtiment payés au tarif syndical, qu'il juge anormalement élevé.

compétences des *regional councils* comme la promotion de la qualité de vie ou l'augmentation du parc de logement. CRI et *regional councils* partagent également une certaine conception des solutions à mettre en œuvre concernant ces enjeux. Les deux types d'organisation travaillent ainsi à préserver une part d'*open space*, à combattre la congestion routière en améliorant les transports ou à promouvoir une augmentation de la densité des zones urbanisées. Ainsi, comme en atteste l'expérience de la BAASC, ces organisations anciennes et plus récentes en viennent parfois à coopérer malgré leur différences. Bien que la BAASC fasse partie de la liste des CRI définie par le CCRL, nous avons préféré traiter de cette organisation dans ce chapitre dédié à l'analyse des conseils régionaux. Elle réunit plusieurs caractéristiques qui la différencient des autres CRI et la rapprochent au contraire du programme Compass, engagé par le SCAG en Californie du Sud. Contrairement aux autres CRI, la BAASC prend en compte un périmètre très large, l'ensemble des neuf comtés de la baie, c'est-à-dire qu'elle reprend exactement le découpage du territoire de l'ABAG. Les actions menées dans le cadre de la BAASC consistent essentiellement en la réalisation participative et la mise en œuvre de plans régionaux et se limitent donc au domaine de l'aménagement. Pour toutes ces raisons, à la suite de J. Innes⁶⁴⁰, nous avons décidé de considérer la BAASC comme une organisation hybride, à la frontière entre la forme des organisations inspirées par le nouveau régionalisme et celle des organisations plus anciennes. Le programme Compass, piloté par le SCAG, consiste également en la réalisation participative et la mise en œuvre de plans d'aménagement de la région. Cependant, la logique du programme Compass diffère quelque peu de celle de la BAASC, notamment parce le SCAG en a l'entière maîtrise alors qu'une coalition d'agences et d'autres acteurs institutionnels est à l'origine de la construction de l'alliance dans la baie de San Francisco. Cet élément conforte la distinction entre les deux agglomérations, déjà observée à travers l'évolution historique des coalitions de croissance : en Californie du Sud, on constate l'inertie d'une gouvernance centralisée de l'agglomération tandis que la baie de San Francisco a su développer des alternatives à une multipolarisation ancienne du pouvoir.

Dans leur ensemble, les CRI sont décrites comme des initiatives qui développent une forme coopérative de leadership, à l'opposé d'une organisation hiérarchique et verticale. Ces organisations regroupent des participants de différents horizons sur une base volontaire, dans le but d'avoir une compréhension transversale des enjeux régionaux et de mettre en œuvre une

⁶⁴⁰ J. Innes a coordonné l'évaluation du programme Sustainable Communities commandée par la fondation James Irvine. Dans cette évaluation, les auteurs emploient l'expression «*hybrid organization*» à propos de la BAASC ; INNES J. et RONGERUDE J. (2005), *Op. Cit.*

stratégie commune. Mais les leviers de pouvoir dont elles disposent sont limités. Les CRI sont de petites structures en termes de masse salariale et elles n'ont aucun moyen légal de contraindre les gouvernements locaux à appliquer la stratégie définie, ni assez de ressources financières pour mettre en œuvre elles-mêmes des politiques d'envergure comme le font les fondations privées. L'efficacité de ces organisations repose donc sur leur capacité à mobiliser et à exploiter les ressources de leur réseau de participants qui est, lui, beaucoup plus important que leur équipe technique. De façon générale, les CRI s'appuient ainsi sur leurs participants pour mener des actions de lobbying. Elles mettent également en relation des acteurs qui ont peu de lien en réalisant des annuaires régionaux ou en organisant des forums. Selon les contextes, elles peuvent aussi par exemple trouver une issue à des situations locales conflictuelles en proposant des alternatives plus consensuelles. Concernant certains problèmes très précis, elles peuvent enfin imaginer des solutions politiques innovantes peu coûteuses à mettre en œuvre. Malgré l'absence de moyens coercitifs ou financiers, considérés comme des ingrédients traditionnels des politiques publiques, ces organisations parviennent malgré tout à contribuer à l'action publique.

Cette constatation n'est d'ailleurs pas sans rappeler la critique souvent adressée aux *regional councils of governments*, au sein desquels l'équipe technique composée de planificateurs ne dispose en apparence d'aucun pouvoir pour imposer ses choix aux gouvernements locaux membres de l'association. Certains observateurs considèrent même que la logique participative intrinsèque des structures comme le SCAG et l'ABAG les condamne à l'impuissance. Mais les observations réalisées nous amènent à rejeter ce constat d'échec catégorique. En effet, ces organisations adoptent des stratégies et développent des modalités de fonctionnement qui constituent autant de moyens détournés d'influer sur l'aménagement de la région. D'abord, ceux qui critiquent l'absence de contrainte s'exerçant sur les gouvernements locaux au sein de l'ABAG et du SCAG ignorent les négociations et ajustements entre les territoires de la région, mais aussi entre l'équipe technique et les élus, auxquels la réalisation des plans régionaux donne lieu en coulisses. Ensuite, comme l'illustre la logique des programmes Compass et Livability Footprint, ces organisations régionales tendent à articuler des enjeux régionaux de planification sur lesquels elles ne possèdent que peu d'autorité avec la question du financement des infrastructures de transports, sur laquelle elles exercent un certain contrôle⁶⁴¹. Enfin, comme en atteste l'exemple du SCAG, les

⁶⁴¹ Dans la SFBA, l'ABAG n'a qu'un rôle indirect dans le processus d'attribution des financements destinés aux transports. Cependant, dans le cadre du programme Livability Footprint, l'ABAG coopère activement avec la MTC qui joue, elle, un rôle prépondérant.

dispositifs participatifs peuvent être instrumentalisés dans le but de désamorcer les conflits d'échelle, de faire reconnaître l'urgence de certains problèmes prioritaires et ainsi légitimer les recommandations à venir.

9.2 Renouveau des configurations territoriales

La faible institutionnalisation d'une partie des organisations étudiées semble correspondre au projet que leurs entrepreneurs défendent. Avec le nouveau régionalisme, on assiste à une transition de la nature des organisations régionales qui s'apparentent désormais à des acteurs de la société civile plutôt qu'à des administrations publiques. Cette transition induit également un rapport renouvelé au territoire puisque le périmètre des CRI recoupe rarement celui des organisations régionales héritées des précédentes vagues de régionalisme. Dans cette section nous allons donc déterminer les caractéristiques de ces nouveaux territoires et de voir quels liens ils entretiennent avec les découpages régionaux plus anciens.

9.2.1 La géographie des CRI

Comme l'illustrent les quatre organisations étudiées, les CRI recouvrent une gamme d'espaces variés à l'intérieur des deux agglomérations californiennes. Ces espaces sont d'abord de taille variable. Le JVSVN comprend ainsi une population importante – 2,25 millions d'habitants, soit presque autant que l'ensemble de l'aire métropolitaine (MSA) d'une ville comme Baltimore – alors que le TVBC, la plus petite des CRI étudiées, ne compte que 270 000 habitants. La Tri-Valley se situe en effet dans la frange de l'agglomération et il s'agit d'une région avec des densités d'habitants très faibles et de larges étendues non encore urbanisées. Cette région se distingue aussi dans la mesure où elle concentre une proportion élevée de ménages blancs et aisés. Une région comme celle du GCP offre un profil à l'opposé de la TVBC, autant du point de vue de la densité que de la composition sociale ou ethnique. La région des Gateway Cities, la seconde de l'échantillon en termes de taille avec plus de deux millions d'habitants, est une ancienne banlieue de Los Angeles complètement rattrapée par l'urbanisation. Elle se situe donc aujourd'hui dans le cœur de l'agglomération et les municipalités et territoires non incorporés qu'elle rassemble affichent les densités les plus

fortes de toute la Californie du Sud. Le revenu médian y est en revanche relativement faible de même que la proportion de blancs non hispaniques qui représentent seulement 25% de la population. Limitrophe des Gateway Cities, la South Bay est également le théâtre d'un important processus de transition de la composition ethnique de la population. Pour rappel, elle compte 36,7% de blancs, 23,3% de latinos, 15% de noirs et 13,3% d'asiatiques en 2000, si bien qu'on ne peut plus y déterminer de majorité raciale ou ethnique. Du point de vue politique, le SBEDP est un cas unique dans la mesure où il est la seule des CRI étudiées à intégrer une portion de la ville-centre dans son territoire, le 15^{ème} district de Los Angeles étant à l'intérieur du périmètre couvert par l'organisation.

L'analyse cartographique de différents indicateurs a également révélé les dynamiques internes du territoire de chacune des CRI. Dans la South Bay et la Silicon Valley, des clivages nets apparaissent entre différentes parties des deux régions. La Silicon Valley comporte ainsi un ensemble autour de San José qui constitue le coeur de la région. Les municipalités y sont plus anciennes, plus métissées, avec des revenus plus bas et des densités d'habitants plus importantes. Un second ensemble s'étire au Nord-Ouest entre San José et le Sud de San Francisco. Il regroupe une population de classes moyennes, aisée et proportionnellement plus blanche qui réside dans des municipalités plus petites, plus récentes, moins densément bâties et fiscalement en bonne santé. Ce second sous-ensemble comporte également un chapelet de petites enclaves situées au pied des collines qui affichent des revenus médians très élevés – entre 100 000 et 200 000 dollars par an⁶⁴² – et une part de ménages riches sensiblement plus importante, ainsi que la part de blancs la plus importante de la région. Malgré sa taille bien plus réduite, 822 000 habitants en 2000, la South Bay offre également un paysage varié. La région semble s'organiser autour de Torrance, au centre, qui est la ville la plus importante en termes de taille et de population. À sa périphérie, on observe une différence très marquée entre le quart Nord-ouest et la partie Sud-est. Cette partie qui regroupe les *beach cities* du littoral et du cap de Palos Verdes, concentre encore une population en majorité blanche, aisée voire très riche avec un revenu médian qui avoisine les 100 000 dollars par an dans les villes des collines de Palos Verdes. Ces populations sont regroupées au sein de municipalités moins denses et fiscalement en bonne santé. En revanche, le quart Nord-est, proche des ghettos noirs du Sud de Los Angeles, affiche de son côté tous les indicateurs d'une *inner suburb*. Il

⁶⁴² À titre de comparaison, et même s'il faut relativiser au regard des contextes nationaux, notons qu'en 2000, le revenu médian dans les Hauts-de-Seine, le département le plus riche de la région parisienne, était seulement de 19 130 Euros, soit à peu près la même somme en dollars au taux de change de l'époque. Même le montant du 9^{ème} décile – seuil qui détermine les 10% des ménages les plus riches – n'était "que" de 43 334 Euros ; INSEE (2003), «Les revenus 2000 déclarés par les ménages franciliens», in *Île-de-France à la page*, n°224, Juin.

regroupe des municipalités ainsi que plusieurs territoires non incorporés denses, budgétairement en difficulté, un revenu médian faible et le pourcentage de blancs le plus faible de la région. Dans les régions de la Tri-valley et des Gateway Cities, les clivages sont moins marqués mais apparaissent néanmoins. Les municipalités et les nombreux territoires du Nord Ouest des Gateway Cities, qui jouxtent le quart Nord Est de la South Bay, présentent exactement les mêmes signes de détresse que ce dernier, même si leur situation tranche moins avec le reste de la région. Le périmètre de la Tri-valley semble de son côté trop petit pour que des dynamiques spatiales spécifiques s'affirment. La région dans son ensemble affiche les caractéristiques d'une *suburb* relativement homogène malgré un léger clivage entre la partie Nord, qui concentre des populations très riches, et le Sud où se situent les villes de Livermore et Pleasanton qui constituent les principaux pôles d'emploi et qui abritent une population un peu plus hétérogène.

Avec des ensembles de municipalités relativement petites situées autour d'un noyau, généralement constitué d'une municipalité plus grande, plus ancienne, plus dense, socialement plus mixte et où se situe une part importante de l'emploi, le territoire des CRI s'organise selon un schéma centre-périphérie qui renvoie en partie à l'organisation type de la métropole nord-américaine. Malgré le fait qu'ils ne soient que des portions de l'agglomération dans son ensemble, les territoires des CRI constituent des sous-systèmes régionaux plus ou moins complets. Selon la distinction définie par J. Lévy⁶⁴³, les CRI représentent au moins des territoires équivalents à des métropoles, puisqu'ils rassemblent les lieux du quotidien. Pour trois d'entre elles sur quatre – la Silicon Valley, la South Bay et les Gateway Cities – les CRI représentent même des territoires métropolitains régionaux, offrant un accès à des structures d'enseignement secondaire et supérieur, à des bassins d'emplois importants et à une offre commerciale, culturelle et résidentielle variée.

9.2.2 Délimitation du territoire des CRI

La recomposition territoriale induite par la formation des CRI ne correspond pas à une dynamique enclenchée par un groupe socialement homogène d'habitants, qui serait en quelque

⁶⁴³ Selon la distinction d'échelle entre métropoles et mégapoles, empruntée à J. Lévy et expliquée dans notre introduction générale, se réfère à la géographie des espaces fréquentés sur une base quotidienne ou biographique ; LÉVY J. (2003), *Op. Cit.*

sorte l'expression à une échelle plus large des phénomènes de repli communautaire⁶⁴⁴. Les raisons qui ont déterminé la délimitation du territoire des CRI et leur évolution dans le temps ne se limitent d'ailleurs pas à un seul type de facteur. Pour la Silicon Valley, où les entreprises de haute technologie sont les entrepreneurs politiques de l'organisation, le périmètre régional évolue en permanence au gré du développement de nouveaux domaines et de nouveaux clusters d'activité. Dans le cas de la Tri-Valley, il faut reconnaître l'influence de la topographie qui isole cette zone urbanisée du reste de l'agglomération et conditionne les déplacements quotidiens vers les municipalités du pourtour de la baie. Le périmètre du TVBC s'est d'abord calqué sur ce bassin de vie tout en respectant au Nord la frontière – purement administrative cette fois – entre les comtés de Alameda et Contra Costa. Par la suite, l'organisation essayant de traiter des problèmes de circulation le long de l'autoroute I-680, elle a repoussé la limite Nord de son périmètre pour intégrer les villes de San Ramon et Danville. Dans la South Bay, une région qui possède une certaine épaisseur territoriale, le périmètre est calqué sur celui du *council of governments* et de l'association des chambres de commerce. Ce périmètre n'a jamais évolué depuis la création de l'organisation. C'est également le cas du périmètre du GCP, dont les contours ont été déterminés dès la crise du début des années 1990 par le rapport de l'Office of Economic Adjustment du département américain de la Défense, qui a donné lieu à la création de l'organisation.

La délimitation du périmètre des CRI n'a d'ailleurs pas la même signification que dans le cas d'un maillage administratif classique. Ces organisations déterminent un découpage précis qui réutilise le maillage existant dans la mesure où les villes de la région, et parfois même les comtés, sont membres de l'organisation. Cette dernière bénéficie de ce fait d'une certaine légitimité politique vis-à-vis des habitants, même s'ils en ignorent la plupart du temps l'existence. La CRI n'a pas de pouvoir de taxation mais une part des taxes locales prélevées par les gouvernements locaux, généralement infime, contribue à la financer via les frais d'adhésion et la contribution aux programmes. Cependant, les CRI n'entretiennent pas le même rapport au territoire différent qu'une institution publique. En l'absence de ressources suffisantes, ces organisations n'ont pas l'intention d'imposer quoi que ce soit aux municipalités qui constituent leur territoire. Leurs actions, qu'il s'agisse de construire des logements, d'améliorer la formation professionnelle ou de mettre en place des réseaux de fibres optiques, dépendent de la participation des municipalités et de la bonne volonté des autres acteurs

⁶⁴⁴ À la manière de certaines intercommunalités périphériques observées dans le cas français qui utilisent le dispositif intercommunal pour reproduire des logiques d'entre-soi à une échelle plus large ; ESTÈBE P. (2008), *Op. Cit.*

locaux concernés comme les entreprises, les associations d'habitants, les universités et districts scolaires. Les membres de l'organisation ne sont donc pas sommés de mettre en œuvre telle ou telle politique qui concernerait de façon homogène l'ensemble du territoire de la CRI, mais se regroupent sur une base volontaire autour d'enjeux qui les touchent par l'intermédiaire de l'organisation régionale⁶⁴⁵. Ce sont par exemple les municipalités traversées par l'autoroute I-680 qui se mobilisent au sein de la TVBC pour obtenir les subventions nécessaires à l'élargissement de la voie. De la même façon, ce sont les villes du district scolaire de Paramount, qui utilisent le GCP comme une plateforme pour développer des cours du soir. Ce sont enfin uniquement les municipalités traversées par le boulevard Rosecrans qui participent à la réhabilitation de l'artère commerçante dans la South Bay. Même si les CRI délimitent leur périmètre régional sur un mode aréolaire lié au maillage existant, les actions sont mises en œuvre par des réseaux de territoires à l'intérieur de ce périmètre. Progressivement, les actions entreprises face à des enjeux qui transcendent les limites municipales confortent le périmètre de l'organisation régionale, ou contribuent même à le faire évoluer comme dans le cas du JVSVN ou du TVBC. Les CRI illustrent donc la complémentarité entre une régulation flexible basée sur les réseaux et une régulation stabilisée liée à un maillage territorial.

Le fait de mettre en évidence l'existence d'enjeux qui transcendent les frontières municipales et la récurrence de ce type d'enjeux à l'intérieur d'un espace donné ne suffit pas à expliquer l'émergence des organisations régionales ou la délimitation de leur périmètre. Même s'il est difficile à mesurer, le facteur identitaire contribue à la construction du territoire des CRI étudiées. Le rôle de l'identité locale est particulièrement marqué dans l'exemple de la South Bay. Véhiculée dans les années 1950 et 1960⁶⁴⁶, l'image des *beach cities*, à la fois cités balnéaires, banlieues de classes moyennes et bastions blancs conservateurs, tranche avec les villes noires de la *manufacturing belt* de Los Angeles toute proche. Cette appellation continue d'être utilisée même si elle n'est plus vraiment d'actualité lorsque l'organisation régionale voit le jour au début des années 1990. Dans le cas de la Tri-valley, la topographie contribue également à la construction d'une identité locale en circonscrivant l'organisation d'un bassin de vie et de pôles d'emploi. Dans le cas de la Silicon Valley, même si la référence à la topographie est ici purement métaphorique, l'appellation fait néanmoins référence à un

⁶⁴⁵ L'ABAG et le SCAG sont aussi des associations auxquelles les gouvernements locaux participent sur une base volontaire. Cependant, une série de réglementations fédérales et californiennes et les stratégies développées par les responsables de ces organisations tendent à les contraindre à participer.

⁶⁴⁶ L'imaginaire véhiculé par le groupe des *Beach Boys*, originaire de la South Bay, illustre parfaitement cette identité. Le groupe est originaire de la ville d'Hawthorne qui compte aujourd'hui moins de 13% de blancs non hispaniques.

ensemble géographique qui fait sens y compris pour le grand public, et, qui plus est, reconnu dans le monde entier. Parmi les exemples étudiés, les Gateway Cities semblent en revanche souffrir d'un déficit d'identité régionale. L'utilisation du nom est peu répandue, y compris chez les habitants de la région et la perception de cet ensemble régional se limite aux initiés.

Au delà de la question identitaire, la géographie des activités économiques semble être le facteur déterminant de l'émergence des CRI. En effet, toutes les CRI comprennent sur leur territoire au moins un espace où se concentrent les activités économiques spécialisées dans un secteur donné. L'influence des différents clusters industriels de haute technologie est ainsi indéniable dans le cas de la JSVN mais on retrouve ce facteur dans les autres expériences. Dans le cas de la South Bay, une grande partie de l'activité économique de la région se situe dans le secteur aéronautique. Au début des années 1990, la crise du secteur a fortement contribué à l'investissement des acteurs publics du *South Bay council of governments* et de l'association des chambres de commerce dans la création du SBEDP. Par la suite, malgré la diversification du tissu industriel, la mobilisation contre la fermeture de la base militaire de LAX a également justifié l'existence de l'organisation régionale CRI aux des acteurs locaux. Dans les Gateway Cities, une région longtemps organisée autour des industries de la défense, les municipalités ont encore plus souffert de la fin de la guerre froide que celles de la South Bay. Aujourd'hui, le développement du secteur de la logistique engendre de nouvelles problématiques et contraint les acteurs locaux à coopérer. D'abord, les entreprises de logistique manquent de main d'œuvre du fait du faible niveau d'éducation des populations et du coût prohibitif du logement pour des employés qui voudraient s'installer dans la région. Ensuite, l'acheminement des marchandises engendre des problèmes de pollution atmosphérique et de congestion qui touchent de nombreuses municipalités à travers la région. Dans la Tri-valley, la création de l'organisation régionale n'est pas imputable aux problèmes d'un secteur d'activité en particulier. Cependant, ce sont les acteurs de différents secteurs qui ont impulsé la dynamique régionale dans le but d'atténuer les impacts négatifs sur leurs activités des mouvements *slow-growth* et des conflits concernant l'usage des sols donnant lieu des à procès récurrents entre les municipalités.

9.2.3 La tension entre échelon infrarégional et suprarégional

Les CRI recouvrent des périmètres beaucoup moins vastes que ceux des organisations régionales classiques. En effet, en supposant l'existence d'un maillage de l'ensemble du territoire de Californie du Sud sur le modèle des CRI, l'agglomération compterait une dizaine d'organisations de la taille du JSVN ou du GCP, voire une trentaine selon le gabarit du SBEDP. Mais les CRI semblent seulement émerger dans certains espaces à l'intérieur des agglomérations qui regroupent des caractéristiques particulières, alors que les organisations régionales classiques recouvrent l'ensemble des agglomérations. Dans un souci de clarté, nous parlerons ici de niveau ou d'échelon infrarégional à propos des CRI et de niveau ou échelon suprarégional pour le périmètre régional tel qu'il est défini par les *regional councils of governments* comme le SCAG et l'ABAG.

Si la géographie des activités économiques est un facteur d'intégration du territoire des CRI, le manque de cohésion au sein du milieu des affaires peut constituer une entrave à la coopération au niveau suprarégional. L'aspect passe-partout de l'expression "milieu des affaires" masque parfois des différences entre les acteurs économiques. Or, ces différences donnent lieu à des divergences ou des conflits qui affectent l'économie politique des régions. La notion de «*geographical bifurcation of the local elite*⁶⁴⁷» met également en avant que des différenciations d'ordre géographique peuvent être à la base de ces conflits internes au milieu des affaires. L'ABAG mais surtout le SCAG sont d'autant plus affectées par ce phénomène étant donnée la taille de leur périmètre d'action et de la multiplicité des configurations économiques à l'échelle suprarégionale. Ainsi, dans les stades initiaux de la construction de la BAASC, les acteurs économiques participant au projet défendaient des vues stratégiques différentes. En effet, dans la SFBA, les secteurs d'activités qui jouent le rôle de moteur économique sont différents dans le Nord, le centre et le Sud de la baie : «*Among the issue themselves, different industries have different perspectives. If you look at the wine industry in Napa for example, and the electronic industry in Silicon Valley, they gonna have very different issues*⁶⁴⁸». Malgré tout, le Bay Area Council, qui rassemble les plus importantes entreprises de la région, semble favoriser la cohésion régionale du milieu des affaires. En Californie du Sud, la "bifurcation géographique" des acteurs économiques est exacerbée étant donnée la taille de l'agglomération. Le secteur de la promotion immobilière résidentielle semble être le seul groupement d'entreprises structuré au niveau supra-régional par

⁶⁴⁷ PURCELL M. (1998), *Op. Cit.*

⁶⁴⁸ Entretien avec Peter Melhus (2005), *Op. Cit.*

l'intermédiaire de la Buiding Industry Association of Southern California (BIASC): «*There are a lot of those groups. Some are based on Geography, some of them are based on the kind of services you provide, some are on ethnicity. There are a lot of different groups and they all have their little agenda and the challenge is to make them work all together. But it's hard because they might be a little bit different*⁶⁴⁹». Les autres groupements d'entreprises influents sont la chambre de commerce du comté de Los Angeles et la Los Angeles Headquarters Association, qui représentent plutôt les intérêts économiques du centre de l'agglomération. Il n'existe aucune entité suprarégionale qui regroupe les entreprises de plusieurs secteurs d'activité : «*Our business community is as fragmented, or probably more fragmented than our governmental community. [...] they were a lot of attempts [to built a regional chamber of commerce], but it never get off the ground. Because you have a different economic focus in each areas and they compete against one another*⁶⁵⁰». Si l'échelle à laquelle se positionnent les CRI est déterminée par le découpage de leur périmètre, principalement calqué sur la géographie économique, cela ne semble donc pas être un facteur déterminant de cohésion à l'échelon suprarégional.

L'échelon auquel se positionnent le SCAG et l'ABAG est pertinent dans le cadre d'une vision plus institutionnelle et plus classique du régionalisme. C'est d'ailleurs le cas d'une grande partie des agences publiques et districts qui participent à la gouvernance régionale, comme la MTC, le SCAQMD ou encore le MWD. Les périmètres d'action de ces institutions visent à recouvrir l'ensemble de l'agglomération et de son hinterland dans l'idée d'exercer un contrôle sur un ensemble territorial cohérent – une conception proche du mythe français de l'optimum territorial. La forme des bassins versants et des bassins atmosphériques est prise en compte pour le tracé du périmètre des agences de protection de la qualité de l'air et de l'eau. Mais dans cette logique, l'échelon régional est pertinent avant tout s'il contient au mieux la continuité du cadre bâti et des bassins de vie. Au décalage entre les organisations classiques et les organisations comme les CRI observé à propos du rapport au territoire – stabilisé ou plus gouvernemental pour le SCAG et l'ABAG et plus flexible et inspiré par le secteur privé pour les CRI – s'ajoute donc une différence majeure concernant la définition de l'échelon régional pertinent.

Ces deux éléments semblent constituer les principaux points de désaccord entre les membres des organisations régionales classiques et les entrepreneurs des nouvelles organisations. Lors des entretiens avec les membres du SCAG, nous avons ainsi pu percevoir

⁶⁴⁹ Entretien avec Todd Priest (2005), *Op. Cit.*

⁶⁵⁰ Entretien avec Marc Pisano (2005), *Op. Cit.*

une certaine réserve à l'égard des CRI et du CCRL : «*The California Coalition for Regional Leadership, hopefully they support the thing that we are talking about. Properly, we are all saying the same thing, Pierre, most of the time we do, but not every time. [...] But I wouldn't focus on that issue, I don't think that is an important issue for you*⁶⁵¹». Les membres des organisations classiques mettent en avant leur statut d'agence publique, qui contraste avec les motivations des CRI : «*They have, definitively, much more a business-oriented political agenda. [...] We are a public agency. We have to act with general public best interest in mind. They are a non-profit private entity, they can set their own agendas. And they have their own constituency, which is a little bit of a higher income constituency*⁶⁵²». Du côté du CCRL, les responsables critiquent au contraire le manque d'efficacité des organisations classiques face à leur territoire trop large : «*L.A is a mega region. We think about L.A as a series of connected subregions. [SCAG] has been a very weak reed. It's been a weak organization because it couldn't have any enforcement power, it didn't have money, it didn't have regulatory power*⁶⁵³» – «*I tend to stay away from Scag. My boring threshold is very low*⁶⁵⁴». On retrouve ici l'idée de conflit dans le référentiel avancé par P. Muller et B. Jobert⁶⁵⁵. À la différence du conflit sur le référentiel, qui oppose ici les régionalistes aux partisans du *public choice*, le conflit dans le référentiel oppose des acteurs qui adhèrent aux mêmes valeurs mais sont en compétition pour l'obtention de ressources ou de reconnaissance. En effet, les acteurs des CRI et ceux des organisations plus anciennes partagent globalement les mêmes valeurs sur la nécessité de promouvoir une approche régionale des problèmes. Ils expriment en revanche des divergences concernant des éléments secondaires, comme le fonctionnement des organisations ou les périmètres pertinents, qui cristallisent la concurrence entre les deux types de régionalisme qu'ils proposent.

Le terme de conflit semble malgré tout trop fort pour caractériser cette opposition entre anciens et nouveaux régionalistes, d'autant plus que ces acteurs sont amenés à coopérer et à adapter leurs principes d'action au cours de projets communs, à l'image des deux programmes régionaux d'aménagement étudiés dans le huitième chapitre. Dans l'agglomération de San Francisco, les organisations régionales et les acteurs de la Bay Area Alliance for Sustainable Communities (BAASC) ont ainsi décidé de fusionner leurs deux plans – le Livability Footprint et le Smart Growth Project – pour éviter d'être en concurrence

⁶⁵¹ Entretien avec Marc Pisano (2005), *Ibid.*

⁶⁵² Entretien avec Marc Butala (2006), *Op. Cit.*

⁶⁵³ Entretien avec Nick Bollman (2005), *OP. Cit.*

⁶⁵⁴ Entretien avec Richard Hollingsworth (2005), *Op. Cit.*

⁶⁵⁵ MULLER P. et JOBERT B. (1987), *Op. Cit.*

pour les mêmes financements de l'État. En Californie du Sud, le programme Compass illustre la réorientation de la stratégie du SCAG. Comme l'explique N. Bollman, président du CCRL avec lequel l'organisation a coopéré pour mettre en œuvre des plans, l'équipe du SCAG a dû intégrer les méthodes participatives prônées par les nouveaux régionalistes : «*actually, we work with Scag on this compass growth visioning project the last couple of years ago, three years, which has really transformed Scag and created the possibility of regional cooperation, mega-regional cooperation that has never been there before. Scag got transformed by that project*⁶⁵⁶». De plus, le SCAG articule le niveau suprarégional avec le travail des *subregions* dont il a favorisé l'émergence à partir des années 1990 et dont le découpage correspond, la plupart du temps, avec celui des CRI présentes dans le périmètre de l'agglomération⁶⁵⁷. Il s'agit là peut-être de signes annonçant que l'articulation entre les organisations infrarégionales et suprarégionales se met progressivement en place.

9.3 Le référentiel régionaliste à l'épreuve des métropoles californiennes

La trousse à outils de la théorie du référentiel définit quatre composantes cognitives : les valeurs, les normes, les algorithmes et les images. Nous avons donc tenté d'identifier différentes composantes du référentiel régionaliste, même s'il reste difficile de distinguer de façon nette les apports du renouveau régionaliste du système de croyance hérité des précédentes vagues. Nous aborderons ensuite aux moyens mis en œuvre pour véhiculer ces idées.

9.3.1 Les composantes cognitives du référentiel régionaliste californien

Les valeurs sont décrites comme des croyances fondamentales et très générales, définissant ce qui est désirable et ce qui doit être rejeté. Du point de vue des valeurs, le nouveau régionalisme reprend les valeurs traditionnelles : la région perçue comme un système, le contrôle sur l'environnement direct, le nécessaire maintien d'un équilibre entre

⁶⁵⁶ Entretien avec Nick Bollman (2005), *OP. Cit.*

⁶⁵⁷ Le périmètre des *councils of governments* des Gateway Cities, de la South Bay, de la San Gabriel Valley et du comté d'Orange recoupe exactement les périmètres respectifs du GCP, du SBEDP, du San Gabriel Valley Economic Partnership et du Orange County Business Council ; Cf. la carte des *subregions* déterminées par le SCAG en annexe.

l'espace urbain et son environnement naturel mais aussi entre les différentes fonctions urbaines. La seule valeur nouvelle semble être celle de la compétitivité, qui suppose que l'on conçoive également la région dans son environnement mondial. Cette valeur est avant tout introduite par les acteurs des organisations plus récentes, mais elle est également parfois mobilisée par les responsables des organisations plus classiques lorsqu'il s'agit d'argumenter en faveur des investissements dans les grandes infrastructures régionales.

Du point de vue des normes, qui découlent des valeurs et définissent les problèmes à traiter, le nouveau régionalisme reprend également certains anciens chevaux de bataille comme la lutte contre l'étalement et la croissance non contrôlée des agglomérations ou la maîtrise des sources de pollutions. Reprenant la rhétorique du *smart growth*, les artisans du régionalisme prônent ainsi une urbanisation dense et multi-usage, la réintroduction des transports collectifs et la réhabilitation des friches urbaines. Il s'agit de principes urbanistiques qui peuvent sembler banals mais qui se placent à rebours du mode de développement privilégié jusque là, surtout en Californie du Sud, et critiqué de façon parfois virulente : «*And then there are single stories, I hate single story. I hate it. It just makes me sick when I look at it. There is all this waste [...] You know, America is gonna have to get away from this single stories sprawl crap that they do*⁶⁵⁸». L'idée de norme recouvre aussi les principes d'action et de ce point de vue, on remarque en revanche plusieurs apports récents mettant l'accent sur la flexibilité des organisations régionales et sur l'implication d'acteurs et de modèles issus du monde des affaires, à l'inverse des méthodes *top-down* généralement attribuées à des agences publiques.

Les algorithmes, formulés sous forme de relations de cause à effet expliquant schématiquement les mécanismes du réel, constituent la troisième composante du référentiel. Ils constituent une forme de rationalité sommaire qui légitime les principes d'action. Les algorithmes du nouveau régionalisme s'articulent en grande partie autour de la question de la compétitivité en expliquant par exemple que le fait d'améliorer la qualité de vie permet d'augmenter l'attractivité économique d'une région et qu'au contraire, les régions fragmentées et anarchiques ne sont pas compétitives. Les algorithmes plus anciens comme la relation supposée entre l'intégration régionale et les économies d'échelles sur les infrastructures et les services publics ou entre la constitution de circonscriptions administratives larges et une plus grande efficacité dans la gestion des affaires régionales semblent avoir été complètement abandonnés.

⁶⁵⁸ Entretien avec Richard Hollingsworth (2005), *Op. Cit.*

Enfin, les images constituent la dernière composante du référentiel. Elles sont des représentations stéréotypées qui servent de vecteur aux trois autres composantes. L'entrepreneur civique, ou politique, se distingue ainsi comme une figure récurrente de la rhétorique du nouveau régionalisme. Il est placé alternativement en opposition avec d'autres images comme celle du bureaucrate ou celle des *nimbies*, selon les vertus que l'on cherche à mettre en lumière.

9.3.2 Apprentissage et travail sur les croyances secondaires

Comme nous l'avons vu dans le sixième chapitre, des réformateurs californiens ont tenté à plusieurs reprises de provoquer une refonte profonde des organisations régissant les agglomérations. Au delà des transformations de la structure administrative qu'ils proposaient, ces projets de réforme supposaient une remise en cause plus ou moins radicale de valeurs profondément ancrées dans la culture politique californienne, comme le sacro-saint *home rule*. À la différence de ces tentatives – sûrement parce que les entrepreneurs politiques ont su tirer des enseignements des précédents échecs – le référentiel du nouveau régionalisme s'impose progressivement, à la marge, en évitant de s'attaquer frontalement aux valeurs fondamentales : «*Unless people are willing to change their lifestyles we will continue to face the affordability crisis and the quality of life crisis. [...] And people hate change. Politically speaking, I think that we need to work at the margin and try a couple of bold initiative*⁶⁵⁹». En l'absence d'une coalition suffisamment puissante pour engager et remporter une confrontation politique avec les défenseurs du pouvoir local, l'éducation et la persuasion deviennent des éléments centraux de l'action des régionalistes. Elles s'appuient sur des étapes progressives d'apprentissages décomposant les enjeux du sectoriel et du local jusqu'à des problématiques transversales et régionales. L'organisation des *caucuses* et des groupes de travail de la BAASC en est l'exemple le plus parlant. Pour faire face aux problèmes de communication émergeant entre des acteurs provenant d'environnements professionnels très variés, les membres de l'alliance se sont répartis en quatre *caucuses* – économie, environnement, social ou politique – mais également en sept groupes mixtes de travail thématique. Le fait de focaliser la réflexion d'un groupe plus restreint sur une thématique précise permet de générer

⁶⁵⁹ Entretien avec Joan Ling (2005), directrice exécutive de Community Corporation of Santa Monica et participante au programme Compass.

un consensus malgré le fossé qui existe entre les différents acteurs en termes de système de valeurs. Les représentants de chaque secteur au sein des groupes de travail présentent ensuite les résultats obtenus au *caucuse* auquel ils appartiennent, se faisant les porte-parole du groupe de travail. On retrouve ici l'idée formulé par P. Sabatier⁶⁶⁰ à propos des croyances selon laquelle le système de croyance est hiérarchisé entre les croyances fondamentales, les croyances propres à un domaine politique et les croyances secondaires : il est difficile de transformer les deux premiers types de croyances chez un individu, mais il est tout à fait possible de lui faire faire l'apprentissage de croyances secondaires.

Dans le même registre, les *regional councils* favorisent les processus participatifs, par petits groupes, dans le cadre d'une stratégie ayant explicitement pour but de désamorcer les conflits et d'aboutir progressivement à des mesures et plans acceptés par l'ensemble des participants : «*What we have to do is to find how to engage our constituency in a way that they buy into this vision and sign on to those little things that make the vision reality*⁶⁶¹». À propos de l'absence apparente de conflits dans les assemblées générales de l'ABAG, les responsables de l'organisation rappellent ainsi que la confrontation ne constitue qu'une phase visant à faire un choix entre un nombre restreint d'alternatives et qu'il ne s'agit donc que de l'aboutissement d'un processus plus long pendant lequel ces scénarios sont imaginés. Ainsi, une part des ajustements entre les intérêts des municipalités et l'intérêt général de la région a d'abord lieu au niveau des différents *committees*, pendant que les élus coopèrent avec le personnel technique et les autres intervenants autour des différents projets. Une phase de négociation a ensuite lieu lorsque les recommandations des *committees* remontent au conseil d'administration, avant d'être finalement présentées à l'assemblée générale, au niveau de laquelle a lieu le vote. Dans le cas du programme Compass orchestré par le SCAG, les scénarios imaginables par chaque groupe de travail sont relativement limités par les différentes règles du "jeu de planification" proposé aux participants. Néanmoins, en simulant l'exercice de planification à l'intérieur de petites circonscriptions, ces ateliers semblent permettre de passer d'une injonction abstraite contre l'étalement urbain à une représentation des problèmes et des mesures plus concrètes et partagées par les membres de chaque groupe de travail.

Les entrepreneurs du régionalisme californien se présentent comme les porteurs d'un projet qui s'inscrit dans la recherche de solutions pragmatiques à des problèmes précis, plus qu'il n'est motivé par une idéologie – une technique rhétorique certes par ailleurs relativement

⁶⁶⁰ SABATIER P. et JENKINS-SMITH H. (1993), *Op. Cit.*

⁶⁶¹ Entretien avec Henry Gardner (2006), directeur exécutif de l'ABAG.

courante. Ils sont par conséquent assez critiques à l'égard des clivages partisans de la culture et du paysage politiques californiens. Bien que les démocrates soient traditionnellement plus réceptifs aux arguments des régionalistes que les élus républicains, la coalition d'acteurs rassemblés par Nick Bollman autour du CCRL est clairement bipartisane, au niveau de l'État comme à celui des différentes CRI. Les régionalistes interrogés rejettent de façon assez virulente l'administration républicaine de G. Bush Jr., accusée d'accentuer la division de la classe politique et de caricaturer la prise en compte des enjeux : «*I think that partisan politics frame the issue that way: you are with us or you are against us, you're for the war in Iraq or your not for it. [...] Unfortunately, this federal administration as figured out how to win by framing the issues into the either/or. [...] That's frightening because when you win framing that way, you wipe out the entire middle spectrum of reframing this issue, to make people see the same way*⁶⁶²». Ils se félicitent en revanche de voir l'administration du gouverneur républicain Schwarzenegger tenter de mettre fin au *gerrymandering*, une pratique qui entretient un clivage marqué au sein de la législature d'État.

Le *gerrymandering* est une pratique qui repose sur le *redistricting*, c'est-à-dire le redécoupage périodique des circonscriptions électorales à chaque recensement. Ce redécoupage répond à de nombreuses règles censées préserver la représentativité des populations urbaines et notamment de certaines minorités ethniques. Fruit d'un accord tacite entre les deux partis majoritaires, le *gerrymandering* détourne le *redistricting* de sa vocation et vise à conserver des circonscriptions clairement acquises aux démocrates ou aux républicains, annihilant ainsi toute dimension de compétition entre les partis lors des élections⁶⁶³. Ce procédé semble ainsi avoir favorisé les candidats radicaux de chaque parti qui mobilisent un argumentaire stéréotypé pour gagner les primaires et a engendré une génération d'élus campés sur leurs positions idéologiques et peu adeptes du consensus. La contrainte des *terms limits* hérités de la *progressive era* est un autre facteur qui entrave les processus d'apprentissage mis en œuvre par les régionalistes à destination des élus locaux. Les chartes municipales limitent généralement les mandats des conseillers municipaux et du maire à deux périodes de quatre ou cinq ans – mais réduites à un ou deux ans dans certaines villes. En favorisant la rotation rapide des élus, ce principe est censé limiter l'émergence d'hommes forts et de systèmes bureaucratiques clientélistes sur le modèle des *political machines* des grandes

⁶⁶² Entretien avec David Abel (2006), *Op. Cit.*

⁶⁶³ La différenciation partisane très marquée des districts électoraux ne doit cependant pas être limitée à la stratégie des partis dominants, les électeurs californiens ayant une propension "naturelle" à résider à proximité d'individus partageant leurs opinions politiques ; CAIN B., HUI I., MACDONALD K., «Sorting or Self-sorting : Competition and Redistricting in California», in DOUZET F., KOUSSER T. et MILLER K. (dir.) (2008), *Op. Cit.*, pp. 245-266.

villes de l'Est. Cependant, ce *turnover* de la classe politique gêne considérablement la construction de coalitions régionales sur une base volontaire. En effet, tout le travail d'éducation et de persuasion réalisé par les entrepreneurs politiques des CRI auprès des élus doit être recommencé à chaque nouvelle élection municipale. Ce problème est qualifié par les promoteurs du régionalisme de Nimey – Not In My Electoral Year - en référence au Nimby – Not In My BackYard. Comme les élections municipales ont lieu à des dates et avec une périodicité qui varie selon les villes, les responsables des organisations régionales doivent en permanence faire du prosélytisme pour inviter les nouveaux élus à participer, ou bien pour les décourager de se retirer de projets dans lesquels s'était engagée l'équipe municipale précédente.

9.3.3 *Smart Growth Coalitions* : des coalitions de croissance intelligentes ?

Dans les années 1970 et 1980, un faisceau de facteurs a contribué à l'effondrement des *growth coalitions* qui régissaient jusque-là l'urbanisation des agglomérations de Los Angeles et San Francisco. Pendant cette période, la montée d'une idéologie anti-développement, l'effervescence de mouvements locaux de résistance et l'existence de mécanismes institutionnels de démocratie locale favorables à ces mouvements ont considérablement affecté la gouvernance des deux régions. À plusieurs égards, il semble que le référentiel régionaliste californien et les dynamiques territoriales auxquelles il donne lieu s'inscrivent dans la continuité des coalitions de croissance.

Certes, les nouveaux régionalistes mettent en avant un argumentaire où le développement n'est qu'un objectif parmi d'autres. L'expression des *three E's*, souvent employée par les entrepreneurs pour résumer leur action, met sur un pied d'égalité l'économie, l'environnement et l'équité sociale. Anticipant les critiques, ces derniers se défendent de privilégier un aspect plus qu'un autre : «*ultimately, we came to this notion of the 3 E's: a strong Economy, a well protected and managed Environment, and social Equity, you cannot leave anybody behind. The third E came along more slowly than the first two, but it begins to catch up*⁶⁶⁴». Cependant, l'équité sociale n'est pas une valeur assez forte pour justifier en soit l'action politique. Elle est liée à la question de compétitivité économique à laquelle elle est inféodée : «*there are huge social costs associated with leaving people out of the mainstream*

⁶⁶⁴ Entretien avec Nick Bollman (2005), *Op. Cit.*

*economy, they commit crime, they use welfare, you have to subsidize their housing, there is just a major social cost associated with that, and also, they partly diminish the quality of life for the other people. [...] In purely economic terms, it makes sense to figure out how to have an education system and a workforce training system*⁶⁶⁵». On retrouve cette dimension dans le domaine du logement avec le remplacement progressif de l'expression *affordable housing*⁶⁶⁶, traditionnellement utilisée pour qualifier les logements bon marché, par celle de *workforce housing*. Au lieu de justifier l'injonction à la construction de logements bon marché par la nécessité morale de loger toutes les catégories de population, l'expression de *workforce housing* introduit l'idée que ce type de logement est nécessaire au fonctionnement de la machine productive, et donc à la prospérité de la région. De plus, dans la mesure où le discours des responsables d'organisations régionales vise aussi à atténuer les mouvements d'opposition des associations d'habitants, l'expression induit aussi que les futurs habitants sont des travailleurs, et pas simplement des pauvres ou des assistés.

Le fait de mettre en avant le déficit de logements bon marché est un argument que les promoteurs immobiliers ont d'ailleurs utilisé dès la fin des années 1980. Ils stigmatisent ainsi le caractère égoïste des mouvements locaux d'opposition à la croissance urbaine et la pression qu'ils exercent sur le marché immobilier, limitant l'offre et faisant monter les prix. Les opérations importantes de promotions immobilières étaient donc précédées de campagnes visant à discréditer les mouvements *slow-growth*, principalement dans les territoires où ils représentaient un contre-pouvoir important⁶⁶⁷: le Nord de Los Angeles, le Sud du comté d'Orange et aux franges de l'agglomération dans les comtés de San Bernardino et Riverside. Le *smart growth*, discours des régionalistes sur la forme urbaine développé à partir des années 1990, s'inscrit en partie dans la continuité de ce revirement d'attitude de la part des promoteurs immobiliers, même si les arguments environnementaux tendent désormais à prendre le pas sur ceux de la question sociale. Les principes du *smart growth* impliquent une densification du bâti dans les espaces déjà urbanisés, celle-ci étant présentée comme un préalable à l'introduction des transports en commun, à la réintroduction des mobilités pédestres. Contrairement aux discours des acteurs traditionnels des coalitions de croissance, le *smart growth* s'oppose en revanche à l'urbanisation des franges urbaines et donc à l'étalement urbain. Mais dans les faits, seuls les *regional councils* sont susceptibles de tenter de limiter

⁶⁶⁵ Entretien avec Nick Bollman (2005), *Ibid.*

⁶⁶⁶ La notion française d'habitat social se traduit par l'expression *public housing*. Liée aux programmes de construction de logements collectifs sur fonds publics pour la plupart arrêtés et connotée très négativement, elle a complètement disparu du vocabulaire des acteurs politiques.

⁶⁶⁷ DAVIS M. (1990), *Op. Cit.*

l'étalement, puisque les CRI émergent surtout à l'intérieur des agglomérations où la majeure partie des espaces sont déjà urbanisés. La seule CRI étudiée qui se situe sur le front d'urbanisation est le TVBC. Or, c'est précisément la présence de groupes anti-croissance influents, ainsi que les effets négatifs des conflits concernant l'urbanisation sur l'économie régionale, qui a suscité la création de l'organisation – ce qui n'empêche pas le TVBC de pousser à l'assouplissement des densités minimum au nom de la lutte contre l'étalement.

Les promoteurs du nouveau régionalisme mettent également en avant des processus participatifs ouverts à des acteurs variés représentant aussi bien le monde des affaires et la sphère politique locale que le milieu écologistes ou celui de l'équité sociale. Mais là encore, les organisations observées rassemblent essentiellement des acteurs économiques, des élus et des techniciens de la planification. Les écologistes sont conviés dans la mesure où la préservation d'espaces naturels est reliée à la question de la qualité de vie et donc de l'attractivité des régions, ou lorsqu'ils représentent une potentielle force de blocage au développement. Quant aux représentants de l'équité sociale, ils se limitent souvent aux membres des systèmes scolaires et universitaires. L'évaluation du programme Sustainable Communities de la fondation Irvine a ainsi révélé que le manque d'actions entreprises concernant la question de l'équité et la faible implication d'acteurs travaillant dans ce domaine constituent le principal échec des CRI⁶⁶⁸. À ce titre, la BAASC est la seule initiative ayant réussi à rassembler un panel équilibré d'acteurs représentant l'ensemble de ces enjeux. Mais ce succès constitue également la principale faiblesse de l'organisation qui focalise sur la création de relations de confiance et la diffusion de principes d'aménagement mais peine à mettre en œuvre des actions concrètes, comme en atteste l'expérience des Community Capital Investment Initiative (CCII).

Nous ne pensons pas que les entrepreneurs politiques du renouveau régionaliste soient des mystificateurs qui dissimulent un projet politique essentiellement tourné vers le développement économique derrière des arguments écologiques ou sociaux ou encore derrière un habillage de démocratie participative. Cependant, le caractère volontaire du fonctionnement des initiatives régionales conduit leurs responsables à mettre à l'écart les questions qui fâchent et à concentrer les efforts sur les actions qui font consensus entre les membres. À ce titre, R. Hancock, directeur du JVSVN fait un parallèle entre le fonctionnement des CRI et celui des Nations Unies : «*We're like the United Nations, we're are the United Nations of Silicon Valley. [...] we're neutral. If we disagree about stuff we set*

⁶⁶⁸ INNES J. et RONGERUDE J. (2005), *Op. Cit.*

*that aside. We only tackle projects that everybody thinks will be good for the region and we work on it together. [...] This is an organization that works only on stuff where there is a broad agreement*⁶⁶⁹». Les théories de l'*urban political economy* ayant introduit le concept de *growth machine* reposent principalement sur le fait que malgré les différences d'origine et d'opinion qui existent entre les membres de la coalition, tous bénéficient de la croissance, ce qui explique l'émergence d'un consensus et la maîtrise d'un agenda politique stable dans le temps. La formation des CRI, qui sont généralement créées pour faire face à une situation de récession et rassemblent des acteurs variés, semble répondre aux mêmes logiques d'action collective. La principale vocation des CRI est donc de limiter la compétition intra-régionale et de déterminer une stratégie pour faire du développement un enjeu commun plutôt qu'un jeu à somme nulle entre les différentes municipalités. Étant donné l'hétérogénéité sociale et les écarts de revenu observés à l'intérieur du périmètre régional des CRI, il semble en revanche peu probable que des organisations régionales parviennent à générer une dynamique collective si elles se destinent à instaurer des mécanismes de redistribution entre les municipalités.

Ce chapitre visait à confronter les formes plus classiques de régionalisme à ses manifestations plus récentes tout en répondant aux interrogations formulées lors de l'élaboration du cadre théorique de notre travail. Il s'est intéressé aux acteurs du régionalisme, aux recompositions territoriales qu'il a engendrées et aux composantes du référentiel produit.

Les responsables des CRI sont indéniablement des outsiders de la planification pour la plupart issus du monde de l'entreprise. Ils importent ainsi des méthodes et des valeurs assez différentes de celles que l'on attribue traditionnellement au domaine de l'intervention publique et à la planification. Ils prennent leurs distances vis-à-vis des clivages partisans de l'échiquier politique, voire mettent en avant une approche apolitique des problèmes régionaux. Peu institutionnalisées, les CRI représentent des structures très flexibles, dont la création et l'entretien nécessitent peu de ressources. Elles reposent en grande partie sur le dynamisme de quelques individualités et, par conséquent, leur faible durée de vie constitue leur principale faiblesse. Les CRI sont de petites structures en termes de masse salariale et elles n'ont aucun

⁶⁶⁹ Entretien avec Russell Hancock (2008), *Op. Cit.*

moyen légal de contraindre les gouvernements locaux à appliquer la stratégie définie, ni assez de ressources financières pour mettre en œuvre elles-mêmes des actions d'envergure. L'efficacité de ces organisations dépend donc de leur capacité à mobiliser et à exploiter les ressources de leur réseau de participants qui est, lui, beaucoup plus important que leur équipe technique. Le SCAG et l'ABAG souffrent également d'un manque de pouvoir réglementaire et d'un budget peu important. Néanmoins, ces organisations régionales plus classiques détiennent une certaine légitimité politique puisqu'elles rassemblent les représentants des gouvernements locaux, élus démocratiquement et parce qu'elles sont mandatées par le gouvernement fédéral et l'État pour assurer une série de missions statutaires. De plus, le SCAG détient une marge de manœuvre dans l'attribution des financements fédéraux destinés aux infrastructures de transport.

La pré-existence d'une identité régionale et la géographie des activités économiques semblent être les facteurs déterminants de l'émergence des CRI. Par ailleurs, ces organisations recouvrent des territoires socialement hétérogènes, loin de l'image de certaines intercommunalités défensives observées en France par exemple. Les configurations territoriales font plutôt penser à des sous-systèmes régionaux où plusieurs petites municipalités socialement homogènes s'organisent autour d'un noyau de villes grandes, plus denses, plus anciennes mais aussi socialement et ethniquement métissées. L'articulation entre ce nouvel échelon de la planification régionale et les périmètres des organisations classiques, qui englobent la totalité de l'agglomération mais peinent à regrouper les acteurs économiques, semble évoluer vers une certaine reconnaissance mutuelle. Le SCAG par exemple a récemment appuyé sa politique de médiation sur des structures, les *sub-regional councils*, dont le découpage se calque sur celui des CRI présentes dans l'agglomération. Par ailleurs, à plusieurs reprises, le SCAG et l'ABAG ont été amenés à coopérer avec le California Center for Regional Leadership (CCRL), l'organisation pilote de l'ensemble des CRI californiennes.

Enfin, bien que les composantes cognitives du renouveau du référentiel régionaliste mobilisent un grand nombre d'éléments des vagues précédentes, elles diffèrent sur deux points. D'une part, le développement et la compétitivité économique occupent une place centrale dans la construction du système de valeurs décrit. D'autre part, une majorité des responsables de CRI rejette les méthodes *top-down* généralement attribuées aux agences publiques et met en avant l'intérêt de structures flexibles et l'implication d'acteurs et de modèles issus du monde des affaires. Cette tendance concerne en premier lieu les CRI, mais on s'aperçoit que des organisations comme le SCAG et l'ABAG accordent également une place grandissante aux processus participatifs et délibératifs. Pour finir, une série d'éléments

laissent penser qu'en dépit des idéaux régionalistes, les manifestations du nouveau régionalisme en Californie peuvent également être interprétés comme une transformation des coalitions de croissance qui avaient dirigé les deux agglomérations jusqu'aux années 1980. Les acteurs traditionnels des coalitions de croissance trouveraient ainsi dans la coopération régionale un moyen de surpasser le maillage municipal qui avantage les mouvements locaux d'opposition et les logiques de concurrence intra-régionale. De plus, le discours sur l'impératif économique et la croissance intelligente permet de reconstruire un consensus autour de l'impératif du développement et de gérer des *smart growth coalitions*.

CONCLUSION

Au terme de ce travail et suite à l'exposition détaillée des résultats du travail de terrain, il nous faut réinscrire les observations réalisées dans la réflexion plus générale développée dans cette thèse concernant la métropolisation, la gouvernance urbaine et les configurations historiques du territoire des deux agglomérations.

Auparavant, il nous paraît toutefois utile d'ouvrir une parenthèse concernant deux éléments de la stratégie de recherche et des méthodes de terrain choisies. D'une part, pour plusieurs raisons évoquées dans le quatrième chapitre, notre démarche a une dimension exploratoire importante. C'est en grande partie ce qui fait sa valeur mais cela constitue néanmoins un élément de frustration. En effet, notre travail, porte sur pas moins de sept organisations régionales réparties dans deux agglomérations, ce qui a permis d'offrir un aperçu relativement complet des dynamiques territoriales des métropoles californiennes, mais laisse parfois l'impression de n'avoir fait qu'effleurer des expériences que l'on aurait aimé pouvoir mieux comprendre. Étant donné le nombre important d'organisations étudiées dans un temps limité, il était difficile de développer une stratégie basée sur une immersion de type ethnologique. Les observations reposent donc en grande partie sur des matériaux – entretiens et littérature grise, mais aussi site Internet – qui sont supposés être des vecteurs de la communication de ces organisations, et donc une forme de légitimation de leur action. Nous prêtons donc le flanc à la critique concernant les approches cognitives, formulée ainsi par F. Desage et J. Godard : *«À trop se focaliser sur la recherche d'un «sens partagé» par tous les agents, à la fois résultat et force motrice de l'action collective, les applications de ces théories dites «cognitives» à l'analyse des politiques publiques locales nous paraissent entrer en résonance avec les discours tenus par les acteurs eux-mêmes et faire trop souvent l'économie d'observations sociologiques et historiques poussées des pratiques⁶⁷⁰»*. Conscients de ce risque et pour éviter de tomber dans cet écueil, nous avons sollicité, dans la mesure du possible, des entretiens avec des personnes occupant des positions différentes au

⁶⁷⁰ DESAGE F. et GODARD J. (2005), «Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales», in *Revue Française de Science Politique*, Vol. 55, n°4, pp. 633-661 (p. 634).

sein des organisations étudiées de façon à multiplier les discours et à pouvoir les confronter les uns aux autres. Ensuite, pour relativiser cette critique, il faut rappeler que de nombreux chercheurs se sont penchés sur le caractère potentiellement biaisant de la nature même du dispositif de recherche par entretien⁶⁷¹. Malgré des faiblesses, l'entretien reste un élément primordial du travail de construction du matériaux de recherche dans la mesure où il autorise la prise de parole et permet d'obtenir des informations que l'observation seule ne pourrait capter. D'autre part, le sentiment de frustration à l'issue de ce travail est également dû en partie à une faiblesse de l'échantillon défini au terme de la phase exploratoire. Une méconnaissance du terrain nous a conduits à penser que l'ABAG et le SCAG étaient des organismes équivalents. *A posteriori*, il semble pourtant évident que le statut de Metropolitan Planning Organization (MPO), que seul le SCAG possède, s'est avéré être un élément majeur de son principe de fonctionnement. Il aurait été plus judicieux d'étudier l'action de la Metropolitan Transportation Commission (MTC) dans l'agglomération de San Francisco et de prévoir une répartition du temps d'observation consacré à l'ABAG et le MTC.

Les processus constitutifs de la métropolisation bouleversent la façon dont les agglomérations urbaines s'administrent et participent d'une situation qualifiée, tant bien que mal, de gouvernance urbaine. En France, le débat sur la gouvernance urbaine est apparu depuis les années 1980, dans un contexte de remise en cause de la vision étato-centrée et des modalités dites traditionnelles de gouvernement des villes qui avaient prévalu jusque-là. Aux Etats-Unis en revanche, les mécanismes du pouvoir urbain sont depuis longtemps étudiés comme un phénomène à part entière. Longtemps concentrées sur les mécanismes communautaires et les logiques d'appareil des administrations municipales, les sciences sociales aux Etats-Unis ont ensuite évolué vers *l'urban political economy*. L'économie politique urbaine traite de l'interpénétration entre le marché, l'État, les autorités locales et les groupes d'intérêt et tente d'expliquer la construction d'une capacité locale à gouverner la ville. Les systèmes politiques locaux de Los Angeles et San Francisco ont pendant longtemps été définis en utilisant des concepts justement issus de l'économie politique urbaine : la *growth coalition* et la *growth machine*. Ces concepts désignent des coalitions d'acteurs divers structurées par la dépendance à la rente foncière et à la croissance urbaine. La mise en perspective historique de l'organisation du pouvoir urbain dans les agglomérations de Los Angeles et San Francisco a ainsi fait ressortir l'existence de coalitions d'acteurs tirant profit de

⁶⁷¹ DEMAZIÈRE D. (2007), «À qui peut-on se fier ? Les sociologues et la parole des interviewés», in *Langage et Société*, n°121-122, pp. 85-100.

l'urbanisation rapide des deux régions tout en exerçant un leadership suffisamment important pour perpétuer cette croissance. Ces coalitions d'acteurs locaux mêlant acteurs privés et administrations publiques ont su influencer le cours des politiques publiques, localement mais aussi au niveau de l'État de Californie et à l'échelon fédéral, afin de créer un système politico-administratif qui leur soit favorable et d'alimenter les deux régions en investissements publics et privés.

À partir des années 1970, le leadership régional exercé par ces coalitions est remis en cause par différents mécanismes plus ou moins directement liés au processus de métropolisation – même s'il faut relativiser la perte de pouvoir des coalitions de croissance, la question de l'affaiblissement de leur influence ayant longtemps fait débat. Cet affaiblissement s'explique d'abord par l'émergence d'une culture locale et de mouvements anti-croissance. Les habitants des *suburbs* avaient bénéficié jusqu'à un certain point d'une croissance qui leur avait permis d'accéder à la propriété et de souscrire ainsi au mythe pastoral-urbain produit et véhiculé par le marketing territorial des promoteurs de la Californie du Sud pendant la première moitié du XX^{ème} siècle. Cette urbanisation rapide a généré des externalités négatives comme la congestion routière, la pollution atmosphérique ou encore la relocalisation de l'urbanisme d'affaires dans les périphéries, qui ont progressivement remis en question ce mythe. En réaction, ces populations ont développé un sentiment anti-croissance très fort qui s'est traduit par des mouvements qualifiés de *slow-growth* ou *no growth*⁶⁷². Ces mouvements se sont toutefois réappropriés le maillage territorial produit par les logiques pro-croissance et les mécanismes de la promotion immobilière, qui avaient poussé à la formation de petits périmètres favorisant l'homogénéité sociale, pour attirer des ménages et tirer profit de la croissance périurbaine. D'abord cantonnés à un rôle de consommateurs passifs de l'espace, ces habitants se sont mobilisés pour affirmer un certain contrôle sur leur environnement en s'opposant ponctuellement à certains projets d'aménagement – ce qui leur a permis de se familiariser avec les mécanismes de la démocratie locale californienne et de développer un véritable savoir-faire en la matière –, et en déclenchant des procédures d'incorporation. Le maillage municipal du territoire des agglomérations californiennes est donc devenu un élément central du rapport de force entre les coalitions de croissance et les mouvements *slow-growth*.

⁶⁷² Ces réactions sont proches des très connus phénomènes *nimby*. Nous préférons cependant parler de *slow-growth*. En effet, comme l'explique le cinquième chapitre, cette expression recouvre des cas de figures plus variés et complexes que la simple opposition locale de type *nimby*. Les réactions de contestation à l'égard d'un agenda politique purement motivé par la rente foncière et les revenus indirects de l'urbanisation semblent par exemple s'ancrer dans une tradition plus ancienne dans la région de San Francisco où elles sont parvenues à déborder le cadre local de la contestation pour s'organiser régionalement.

Le leadership régional a également été affecté par une réorganisation interne au milieu des affaires. D'une part, au cours des décennies 1970 et 1980⁶⁷³, les deux agglomérations ont perdu une partie des sièges sociaux de grandes entreprises – dont la présence est un facteur d'investissement des élites d'affaires dans la vie politique des agglomérations – au profit de métropoles plus influentes comme Chicago mais surtout New York. D'autre part, au niveau régional, l'évolution des modalités de localisation des activités économiques a perturbé les hiérarchies qui structurent les milieux d'affaires. Dans les espaces centraux des agglomérations, la mutation vers les activités du tertiaire supérieur a par exemple affaibli le soutien d'alliés traditionnels des coalitions de croissance comme certains syndicats et une partie des populations ouvrières qui occupaient les emplois industriels détruits. De plus, la délocalisation d'activités vers la périphérie et l'émergence de nouveaux centres d'affaires ont donné lieu à ce que certains auteurs qualifient de *geographical bifurcation of the local elite*. La multiplication des centres d'affaires au sein des agglomérations et la constitution de groupes d'entrepreneurs liés à la valorisation de ces nouveaux espaces entraînent une pluralisation du milieu des affaires, dont les intérêts divergent et entrent en concurrence.

La mise en perspective de l'organisation du pouvoir urbain ainsi que l'observation des dynamiques plus récentes a permis de mettre en lumière des configurations distinctes au sein des deux agglomérations. Alors que Los Angeles est traditionnellement décrite comme une ville éclatée, l'analyse menée a fait apparaître que la gouvernance régionale y a été dominée par une coalition de croissance très centralisée autour des administrations municipales et du comté de Los Angeles. Si l'on note une certaine effervescence des initiatives de coopération au niveau infrarégional, au niveau suprarégional en revanche, la structure du pouvoir de cette gigantesque agglomération est encore caractérisée par un antagonisme fort entre le comté de Los Angeles et ses comtés périphériques. Dans le cas de la baie de San Francisco, plutôt perçue comme beaucoup plus européenne, et donc centralisée, l'hégémonie de la ville-centre a été au contraire remise en cause très tôt par l'émergence précoce du contre-pouvoir des autres pôles urbains de l'agglomération. La baie de San Francisco est donc engagée depuis plus longtemps dans une transition vers une forme de gouvernance plus polycentrique. De ce fait, des réseaux d'acteurs influents existent au niveau suprarégional et permettent à des expériences comme la Bay Area Alliance for Sustainable Communities de voir le jour. Il

⁶⁷³ À partir de la fin des années 1980, la baie de San Francisco a de nouveau attiré les sièges de grandes entreprises. La Californie du Sud a en revanche continué à perdre des sièges sociaux, y compris au profit de San Francisco.

s'agit d'une initiative aux résultats certes mitigés mais qui témoigne d'une réelle volonté de construire une gouvernance plurielle de l'ensemble de l'agglomération.

Par ailleurs, les différentes observations réalisées ici laissent penser que la mise en œuvre du référentiel régionaliste dans les deux agglomérations peut être interprétée comme une adaptation des coalitions de croissance au nouveau contexte métropolitain. On retrouve une série de membres actifs de ces coalitions, comme le Bay Area Council ou Chambre de commerce de Los Angeles, parmi les acteurs à l'origine des multiples initiatives régionalistes qui ont marqué l'histoire des deux agglomérations, y compris des plus récentes. À l'image des coalitions de croissance, les organisations régionales étudiées sont ainsi composées d'entrepreneurs privés, d'élus, de responsables d'administrations publiques et de quelques représentants de la société civile. La rente foncière ne semble pas constituer la raison d'être principale de ces organisations, mais leurs participants sont néanmoins unis par un intérêt commun pour la santé économique de leur région. Ces acteurs mettent en avant un argumentaire qui lie et met sur un pied d'égalité l'économie, l'environnement et l'équité sociale. Les actions mises en œuvre montrent cependant que la question de l'équité et les enjeux environnementaux sont bien souvent inféodés à l'impératif économique. L'introduction d'expressions comme *workforce housing* pour désigner les logements bon marché, qui légitime leur construction en mettant l'accent sur le fonctionnement de la machine productive plutôt que sur la nécessité morale de loger toutes les catégories de population, traduit par exemple ce glissement. La tentation est forte de voir dans le discours régionaliste un simple outil à fabriquer du consentement de façon à limiter les résistances locales. Le *smart growth*, discours des régionalistes sur la forme urbaine développé à partir des années 1990, stigmatise ainsi l'égoïsme des oppositions locales à l'urbanisation dense au nom de principes environnementaux et, dans une moindre mesure, d'arguments sociaux.

La coopération régionale semble donc constituer avant tout un moyen de dépasser le maillage municipal qui avantage les mouvements locaux d'opposition et les logiques de concurrence intra-régionale, afin d'affirmer à nouveau un contrôle sur le territoire régional. Il faut cependant éviter la caricature qui cantonnerait le nouveau régionalisme à un numéro de communication politique visant à masquer les agissements d'un groupe d'individus oeuvrant à leur profit personnel. Certes, l'alliance entre des militants divers, des élus et les milieux d'affaires pose la question de la cohérence entre les valeurs invoquées, les objectifs affichés et les logiques des différents acteurs impliqués. Le discours produit et les méthodes participatives utilisées sont parfois instrumentalisés dans le but de faire accepter l'impératif de croissance à des populations locales qui y sont hostiles. Néanmoins, au-delà de la

communication et des processus d'apprentissage, le régionalisme se traduit par un faisceau d'actions politiques concrètes. En plus des recompositions territoriales auxquelles il a donné lieu au sein des deux agglomérations, le nouveau régionalisme californien a également gagné une certaine reconnaissance au niveau de l'État ce qui a permis d'obtenir la mise en œuvre de plusieurs programmes et réformes en faveur des ces coalitions régionales. Le mouvement régionaliste a ainsi obtenu plusieurs programmes de financement des transports publics, d'aide à la construction de logements et d'investissements dans diverses infrastructures régionales. Il a également obtenu en 2001 la réforme des procédures d'incorporation de façon à enrayer la fragmentation municipale, ainsi que le vote en 2008 d'une loi anti-étalement – SB 375 *antisprawl bill* – visant à instituer les principes du *transit-oriented development* (TOD).

Les manifestations du référentiel régionaliste dans les agglomérations de Los Angeles et San Francisco ne peuvent être réduites à une réaction localisée vis-à-vis de l'injonction à la compétition économique internationale. La compréhension du phénomène passe par une analyse des dynamiques territoriales à l'œuvre et des acteurs qui y prennent part. Les dynamiques observées sont complexes et ne se limitent pas non plus à l'application pure et simple d'une série de principes et de recettes politiques dans un espace donné. Si elles sont affectées par les injonctions "d'en haut" et par les modes politiques, les métropoles n'en restent pas moins des laboratoires où s'expérimentent les solutions aux problèmes concrets et routiniers. Certaines de ces solutions peuvent s'avérer innovantes, être médiatisées – qui n'a jamais entendu parler du miracle économique de la Silicon Valley ? – et participer ainsi à l'évolution globale de la perception des enjeux urbains et de la façon de les traiter. À l'instar d'A. Faure qui renverse l'expression consacrée et explique que les choix de société ne s'opèrent pas seulement dans un cadre national ou mondialisé mais que l'on pense local pour agir global⁶⁷⁴, nous défendons l'idée que les controverses à l'échelon des agglomérations urbaines contribuent à structurer les principes de la régulation politique nationale, voire au delà. En la matière, les deux cas analysés ici suggèrent qu'un système de gouvernance qui nierait la complexité des métropoles serait voué à l'échec mais qu'en revanche, la pluralité n'est pas synonyme d'ingouvernabilité dès lors qu'elle est acceptée.

⁶⁷⁴ FAURE A. (2002), *La question territoriale. Pouvoirs locaux, action publique et politique(s)*, Projet d'habilitation à diriger des recherches, Institut d'Études Politiques de Grenoble.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

- AYDALOT P. (ed.) (1986), *Milieus innovateurs en Europe*, Paris, GREMI
- AGLIETTA M. (1976), *Régulation et crise du capitalisme : l'exemple des Etats-Unis*, Paris, Calmann-Lévy.
- ASCHER F. (2005), *La société hypermoderne ; ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.
- BAGNASCO A. (1977), *Tre Italia. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologne, Il Mulino.
- BALDASSARE M. (1998), *When Government Fail : The Orange County Bankruptcy*, Berkeley, Public Policy Institute of California.
- BARBOUR E. (2002), *Metropolitan Growth Planning in California*, San Francisco, Public Policy Institute of California.
- BASSAND M. (1997), *Métropolisation et inégalités sociales*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes
- BERRY B. (1967), *Geography of Market Centers and Retail Distribution*, Englewood Cliffs, Printice-Hall.
- BERRY B. (ed.) (1976), *Urbanization and Counter-urbanization*, Londres, Sage Publication.
- BLAKELY E. et SNYDER M. (1995), *Fortress America, Gated and walled communities in the united states*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.
- BOTTLES S. (1987), *Los Angeles and the Automobile : The Making of the Modern City*, Berkeley, University of California Press.
- BOYER R. (1986), *La théorie de la régulation, une analyse critique*, Paris, La Découverte.
- BRENNER N. (2004), *New States Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press.
- BRUGMANN B. et SLETTELAND G. (eds.) (1971), *The ultimate highrise : San Francisco's mad rush toward the sky*, San Francisco, San Francisco Bay Guardian Books.
- BRYCE J. (1889), *The American Commonwealth*, New York, Macmillan.
- BULLARD R. (ed.) (2007), *Growing Smarter: Achieving Livable Communities, Environmental Justice, and Regional Equity*, Cambridge, MIT Press.
- CASTELLS M. (1973), *Luttes urbaines et pouvoir politique*, Paris, Maspéro.
- CASTELLS M. (1989), *The Informational city, information technology, economic restructuring and the Urban-Regional process*, Cambridge, Basil Blackwell.
- CASTELLS M. (2001), *La société de l'information : l'ère de l'information*, Paris, Fayard.
- CASTELLS M. et MOLLENKOPF J. (ed.) (1991), *Dual City: Restructuring New York*, New York, Russell Sage Fondation.

- CHRISTALLER W. (1933), *Die zentralen Orte in Süddeutschland* (trad. anglaise, 1966, *Central places in southern Germany*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall)
- CLAVAL P. (1978), *Espace et pouvoir*, Paris, PUF
- CLAVAL P. (1982), *La logique des villes*, Paris, Litec.
- COBB R. et ELDER C. (1972), *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Buildings*, Baltimore, John Hopkins University Press
- COEN M. (1988), *The History of the Sierra Club, 1892-1970*, San Francisco, Sierra Club Books.
- COLLIN J-P., CHAMPAGNE E., PINEAULT S., POITRAS C. (2000), *Comparaison du profil institutionnel des régions métropolitaines comparables à Montréal au Canada et au Etats-Unis*, Montréal, INRS Urbanisation.
- DAHL R. (1961), *Who governs ? , Democracy and power in an american city*, New Haven, Yale University Press.
- DEAR M. (dir.) (2001), *Sprawl Hit the Wall, Confronting the realities of Metropolitan Los Angeles*, Los Angeles, Southern California Studies Center – University of Southern California.
- DEAR M. (dir.) (2002), *From Chicago to L.A: Making Sense of Urban Theory*, Thousands Oaks, Sage.
- DELEON R. (1992), *Left Coast City: Progressive Politics in San Francisco, 1975-1991*, Lawrence, University Press of Kansas.
- DEMARCO G. (1988), *A short history of Los Angeles*, San Francisco, Lexikos.
- DREIER P., MOLLENKOPF J. et SWANSTROM T., *Place Matters, Metropolitics for the Twenty-first Century*, Lawrence, University Press of Kansas.
- ELKIN S. (1987), *City and Regime in the American Republic*, Chicago, The University of Chicago Press
- ERIE S. (2006), *Beyond Chinatown: The Metropolitan Water District, Growth, and the Environment in Southern California*, Stanford, Stanford University Press.
- ESTEBE P. (2008), *Gouverner la ville mobile*, Paris, PUF
- FAINSTEIN S. et Al. (1983), *Restructuring the city : the political economy and urban redevelopment*, New York, Longman
- FAURE A. (2002), *La question territoriale. Pouvoirs locaux, action publique et politique(s)*, Projet d'habilitation à diriger des recherches, Institut d'Études Politiques de Grenoble.
- FONG T. (1999), *The First Suburban Chinatown, The Remaking of Monterey Park, California*, Philadelphia, Temple University Press.
- FRIEDMAN J. et ALONSO W. (éds.) (1964), *Regional development and planning*, Cambridge, MIT Press.
- FULTON W. (1999), *Guide to California Planning*, Point Arena, Solano Press Books.
- FULTON W. (2001), *The Reluctant Metropolis, The politics of Urban Growth in Los Angeles*, Point Arena, Solano Press Books.
- FULTON W., PENDALL R., NGUYEN M. et HARRISON A. (2001), *Who Sprawls Most? How Growth Patterns Differ Across the U.S*, Washington D.C, The Brookings Institution.
- GARREAU J. (1992), *Edge City: Life on the New Frontier*, New York, Anchor Books.
- GHORRA-GOBIN C. (2000), *Les États-Unis, entre local et mondial*, Paris, Presses de Sciences Po.
- GODARD F. et CASTELLS M. (1974), *Monopolville*, Paris, Mouton.

- GOTTMAN J. (1961), *Mégalopolis, The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States*, New York, The twentieth Century fund.
- GRANOVETTER M. (2000), *Le marché autrement ; Les réseaux dans l'économie*, Paris, Desclée de Brouwer.
- GRAWITZ M. (2001), *Méthodes des sciences sociales*, Paris, Dalloz (11ème édition).
- GREIMAS A-J. (1976), *Sémiotique et sciences sociales*, Paris, Seuil.
- GRÉMION P. (1976), *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil.
- HAMILTON D. (1999), *Governing Metropolitan Areas, Response to Growth and Change*, New York, Garland.
- HARTMAN C. (1974), *Yerba Buena : Land Grab and community Resistance in San Francisco*, San Francisco, Glide
- HARTMAN C. (2002), *City for sale : the transformation of San Francisco*, Berkeley, University of California Press.
- HAYDEN D. (2004), *A Field Guide to Sprawl*, New York, W.W. Norton and Company.
- HENTON D. et WALEST K. (1998), *Linking the new economy to the livable community*, San Francisco, The James Irvine Foundation.
- HOWARD E. (2001) (1ère édition 1902), *Garden Cities of Tomorrow*, New York, Book for business.
- HUNTER F. (1953), *Community power structure*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- HUNTER F. (1959), *Top leadership, U.S.A*, Chapel Hill, University of North Carolina Press
- HUNTER F., SCHAFFER R. et SHEPS C. (1956), *Community organization: Action and inaction*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- INNES J. et RONGERUDE J. (2005), *Collaborative Regional Initiatives: Civic Entrepreneurs Work to Fill the Governance Gap*, San Francisco, James Irvine Foundation.
- ISARD W. (1956), *Location and Space-economy; a General Theory Relating to Industrial Location, Market Areas, Land Use, Trade, and Urban Structure*, Cambridge, MIT Press
- ISSEL W. et CHERNY R. (1986), *San Francisco 1865-1932*, Berkeley, University of California Press.
- JALABERT G. (1989), *Système urbain et gestion de l'espace*, Toulouse, PUM
- JACKSON K. (1985), *Crabgrass Frontier, The Suburbanization of the United States*, New York, Oxford University Press.
- JENKS M., BURTON E. et WILLIAMS K. (ed.) (1996), *The Compact City: a sustainable urban form?*, Oxford, E & FN Spon.
- JOBERT B. (1977), *La planification urbaine comme pratique politique et administrative : le cas de Stuttgart*, Grenoble, PUG.
- JOUVE B. (2003), *La gouvernance urbaine en questions*, Paris, Elsevier.
- KATZ P. (2004), *The New Urbanism : toward an architecture of community*, New York, McGraw-Hill.
- KINGDON J. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little, Brown and Co.
- KUHN T. (1962), *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, University of Chicago Press

- LACAZE J-P. (1995), *Introduction à la planification urbaine; Imprécis d'urbanisme à la française*, Paris, Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées.
- LACOSTE Y. (1976), *La Géographie ça sert d'abord à faire la guerre*, Paris, La Découverte.
- LASSWELL H. (1956), *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, College Park, University of Maryland.
- LEFEVRE C., BODY-GENDROT S. et Al. (1988), *Les villes des Etats-Unis*, Paris, Masson.
- LOGAN J. et MOLOTCH H. (1987), *Urban fortunes ; The Political Economy of Space*, Berkeley, University of California Press.
- LOJKINE J. (1977), *L'État, le marxisme et la ville*, Paris, PUF.
- LORRAIN D. et STOKER G. (1995), *Les privatisations en Europe*, Paris, La Découverte.
- LOTCHIN R. (1992), *Fortress California 1910-1961, from Warfare to Welfare*, Champaign, University of Illinois Press.
- LOTCHIN R. (2003), *The Bad City in the Good War: San Francisco*, Los Angeles, Oakland, and San Diego, Bloomington, Indiana University Press.
- LOWI T. (1969), *The end of liberalism ideology, policies and the crisis of public authority*, New York, Norton.
- LYND R. et LYND H. (1929), *Middletown*, New York, Harcourt, Brace and World
- MARKUSEN A., HALL P., CAMPBELL S. et DEITRICK S. (1991), *The Rise of the Gunbelt, The Military Remapping of Industrial America*, New York, Oxford University Press.
- ODUM H. (1936), *Southern Regions of the United States*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- ONG P., HASELHOFF K. et Al. (2004), *The State of Southern California Housing*, Los Angeles, UCLA School of Public Affairs.
- ORFIELD M. (1998), *San Francisco Bay Area Metropolitcs: A Regional Agenda for Community and Stability*, San Francisco, Urban Habitat Program
- KEIL R. (1998), *Los Angeles*, Chichester, John Wigley and Sons.
- LEWIS O. (1938), *The Big Four: The Story of Huntington, Stanford, Hopkins, and Crocker and of the Building of the Central Pacific*, New York, Alfred A. Knopf Inc.
- MABILEAU A. (1992), *Le système Local en France*, Paris, Monchrétien.
- MARKUSEN A. (1987), *The region : The Economics and Politics of Territory*, New York, Totowa, Rowman & Littlefield Publishers.
- MOLLENKOPF J. (1983), *The contested City*, Princeton, Princeton University Press.
- MULLER P. et JOBERT B. (1987), *L'État en action*, Paris PUF.
- NAVEZ-BOUCHANINE F. (2002), *La fragmentation en question: des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale ?*, L'Harmattan, Paris.
- NEWMAN P. et KENWORTHY J. (1989), *Cities and automobile dependence: an international sourcebook*, Brookfield, Gower Technicals.
- NIZARD L. (1974), *Planification et société*, Grenoble, PUG.
- NORRIS F. (1901), *The Octopus: A California Story*, New York, Bantam Books.

- OFFNER J-M et PUMAIN D. (Dir.) (1996), *Réseaux et territoires, significations croisées*, la Tour d'Aigue, Editions de l'Aube.
- OHMAE K. (1995), *The end of the nation state. The rise of Regionnal Economies*, New York, The Free Press.
- OLSON M. (1971), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press.
- ORFIELD M. (1997), *Metropolitics : A Regional Agenda For Community and Stability*, Washington D.C., Brookings Institution.
- PARK R., BURGESS E. and MCKENZIE R. (1925), *The City : Suggestions for Investigation on Human Behavior in the Urban Environment*, Chicago, University of Chicago Press.
- PASTOR M. et ZABIN C. (2002), *Recession and Reaction: The Impact of the Economic Downturn on California Labor*, Multi-campus research unit, University of California Institute for Labor and Employment.
- PASTOR M., BENNER C., ROSNER R. et Al. (2004), *Community Building, Community Bridging, Linking Neighborhood Improvement Initiatives and the New Regionalism in the San Francisco Bay Area*, Santa Cruz, Center for Justice, Tolerance, and Community
- PETERS G. (2000), *The Future of Governing*, Lawrence, University Press of Kansas.
- PETERSON P. (1981), *City Limits*, Chicago, University of Chicago Press.
- PEIRCE N., JOHNSON C. et HALL J. (1993), *Citystates. How Urban America Can Prosper in a Competitive World*, Washington D.C., Seven Locks Press.
- RAFFESTIN C. (1980), *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Litec.
- REICH R. (1992), *L'économie mondialisée*, Paris, Dunod.
- RUSK D. (1993), *Cities without suburbs*, Washington DC, Woodrow Wilson Center Press.
- SABATIER P. et JENKINS-SMITH H. (eds.) (1993), *Policy Change and Learning : an Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press.
- SASSEN S. (1996), *La ville Globale*, Paris, Descartes et Cie
- SAVITCH H. et CLAYTON-THOMAS J. (1991), *Big City Politics in Transition*, Newbury Park, Sage.
- SAXENIAN A. (1984), «The urban contradictions of Silicon Valley: regional growth and the restructuring of the semiconductor industry», in SAWER L. et TABBS W., *Sunbelt/Snowbelt: Urban Development and Regional Restructuring*, New York, Oxford University Press, pp. 163-197.
- SCOTT A. (éd.) (2001), *Global City-Regions, Trends, Theory, Policy*, New York, Oxford University Press.
- SCOTT A. (2005), *On Hollywood : the place, the industry*, Princeton, Princeton University Press.
- SCOTT A. et STORPER M. (eds.) (1986), *Production, Work, Territory. The Geographical Anatomy of Industrial Capitalism*, Boston, Allen and Unwin
- SCOTT A., SOJA E. et WEINSTEIN R (dir.) (1996), *The City, Los Angeles and Urban Theory at the End of the Twentieth Century*, Berkeley, University of California Press
- SCOTT M. (1985), *The San Francisco Bay Area, A Metropolis in Perspective*, Berkeley, University of California Press. – Première édition, 1959.
- SCOTT S. et BOLLENS J-C. (1968), *Governing a metropolitan region: The San Francisco Bay Area*, Berkeley, University of California Press.

- SEGBERS K. (ed.) (2007), *The Making of Global City Regions*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- SMITH N. (1996), *The New Urban Frontier : Gentrification and the Revanchist City*, New York, Routledge.
- SOJA E. (1996), *Thirdspace. Journeys to Los Angeles and other Real-and-Imagined Places*, Cambridge, Blackwell.
- SOJA E. (2000), *Post-Metropolis: Critical Studies of Cities and Regions*, Oxford, Basil Blackwell.
- SONENSHEIN R. (1993), *Politics in Black and White: Race and Power in Los Angeles*, Princeton, Princeton University Press.
- STAVE B. (ed.) (1898), *Urban bosses, Machines and progressive Reformers*, Lexington, Heath.
- STONE C. (1989), *Regime Politics : Governing Atlanta 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas.
- STONE C. et SANDERS H. (dir.) (1987), *The Politics of Urban Development*, Lawrence University Press of Kansas.
- STORPER M. (1997), *The Regional World : Territorial Development in a Global Economy*, New York, Guilford Press, p. 16.
- STORPER M. et WALKER R. (1989), *The capitalist imperative : Territory, Technology and Industrial Growth*, Cambridge, Blackwell.
- TEAFORD J. (1979), *City and Suburb. The political Fragmentation of Metropolitan America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- TOCQUEVILLE (de) A. (1835), *De la démocratie en Amérique*, Paris, Gosselin.
- TOMALTY R. (1997), *La métropole compacte: gestion de la croissance et densification à Vancouver, Toronto et Montréal*, Toronto, CIRUR.
- TUGWELL (1934), *Our Economic Society an its Problems*, New York, Harcourt.
- VELTZ P. (1996), *Mondialisation, villes et territoires : l'économie d'archipel*, Paris, PUF.
- VON THÜNEN J. (1826), *Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*, Fischer, Jena (trad. anglaise, 1966, *Isolated state*, London, Pergamon Press).
- WALDO D. (1984), *The Administrative State, a Study of the Political Theory of American Public Administration*, New York, Holmes and Meyer.
- WALKER R. (2007), *The Country in the City: The Greening of the San Francisco Bay Area*, Seattle, University of Washington Press.
- WEBER A. (1909), *Über den Standort der Industrien*, (trad. anglaise, 1971, *Theory of the Location of Industries*, New-York, Russel & Russel).
- YATES D. (1997), *The Ungovernable City*, Cambridge, MIT Press

Articles de revues et chapitres d'ouvrages collectifs

- ABBOT C. (1997), « The Portland Region : Where Cities and Suburbs Talk to Each Other and Often Agree», in *Housing Policy Debate*, Vol. 8, n°1, pp. 65-73.
- BENKO G. (2007), «Économie urbaine et régionale au tournant du siècle», in *Métropoles*, n°1, pp. 141-181.

- BOLLENS S. (1997), «Fragments of Regionalism: The Limits of Southern California Governance», in *Journal of Urban Affairs*, Vol. 19, n°1, pp. 105-122.
- BOQUET Y. (2004), «Do not Californize Oregon ! La Losangelization : perception et réalités d'un mode californien d'étalement urbain aux Etats-Unis», in FOUCRIER A. et COPPOLANI A. (dir.), *La Californie : laboratoire ou périphérie*, Paris, L'Harmattan, pp. 69-79.
- BOUDREAU J-A (2003), «Questioning the use of Local Democracy as a Discursive Strategy for Political Mobilization in Los Angeles, Montreal and Toronto», in *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 27-4, pp. 793-810.
- BOUDREAU J-A., DIDIER S., et HANCOCK C. (2004), «Homogénéisation résidentielle et indépendance politique : de la sécession urbaine et autres incorporations à Los Angeles», in *l'Espace Géographique*, n°33, Vol.2, pp. 131-148.
- BOUSSAGUET L., JACQUOT S. et RAVINET P. (Dir.) (2004), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po. :
- LE GALÈS P., «Gouvernance», pp. 244-252
 - PETERS G., «Nouveau Management Public», pp. 306-312.
 - STEINMO S., «Néo-institutionnalisme», pp. 292-306.
- BRENNER N. (2002), «Decoding the Newest “Metropolitan Regionalism” in the USA: A Critical Overview», in *Cities*, Vol. 19, n°1, pp. 3-21.
- CARLSSON C. (1998), «The progress club : 1934 and class memory», in BROOK J., CARLSSON C. et PETERS N. (eds), *Reclaiming San Francisco*, San Francisco, City Lights Books, pp. 67-87.
- CASTELLS M. (1976), «La crise urbaine aux Etats-Unis : vers la barbarie ?», in *Les Temps Modernes*, n° 355, pp. 1177-1240
- CLARK, C. (1951). «Urban population densities», in *Journal of the Royal Statistical Society*, n°114A, pp. 490-496.
- CLAVAL P. (2001), «Métropolisation et évolution contemporaine des systèmes de communication», in *Historiens et Géographes*, n°374, pp. 335-344.
- CLAVAL P. (2008), «Espace et Territoire. Les bifurcations de la science régionale», in *Géographie Économie Société*, Vol. 10, n°2, pp. 157-184.
- DEAR M. (dir.) (2002), *From Chicago to L.A.: Making Sense of Urban Theory*, Thousands Oaks, Sage :
- DEAR M. et FLUSTY S., «Los Angeles and Post-Modern Urbanism», pp. 55-84.
 - ERIE S., « Los Angeles as a development city-state », pp. 131-160.
 - MYERS D., «Demographic Dynamics in Los Angeles, Chicago, New York, and Washington DC», pp. 17-54.
 - WOLCH J., PINCETL S. et PULIDO L., «Urban Nature and the Nature of Urbanism», pp. 367-402.
- DELEON R. et POWEL S. (1988), «Growth control and electoral politics : The triumph of urban populism in San Francisco», in *Western Political Quarterly*, Vol. 42, n°2, pp. 307-331.
- DEMAZIÈRE D. (2007), «À qui peut-on se fier ? Les sociologues et la parole des interviewés», in *Langage et Société*, n°121-122, pp. 85-100.
- DESAGE F. et GODARD J. (2005), «Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales», in *Revue française de science politique*, Vol. 55, n°4, pp. 633-661
- DIGAETANO A. et KLEMANSKI J. (1993), «Urban regime capacity», in *Journal of Urban Affairs*, Vol. 15, n°4, pp. 367-384.
- DORMOIS R. (2006), «Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de la planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) », in *Revue française de science politique*, Vol. 56, n°5, pp. 837-867.

- DOUILLET A-C. (2005), «Le développement territorial, une entente d'experts entre universitaires et aménageurs», in DUMOULIN et Al., *Le recours aux experts*, Grenoble, PUG, pp. 133-155.

DOUZET F., KOUSSER T et MILLER K. (2008), *The New Political Geography of California*, Berkeley, Public Policy Press :

- CAIN B., HUI I., MACDONALD K., «Sorting or Self-sorting : Competition and Redistricting in California», pp. 245-266.

- DOUZET F., «The Geopolitical transformation of Oakland», pp. 153-174.

- SONENSHEIN R. et DRAYSE M., «The Political Geography of Coalitions in an Age of Immigration: The Case of Los Angeles», pp. 99-128

- DURAN P. et THOENIG J-C. (1996), «L'État et la gestion publique territoriale», in *Revue française de science politique*, Vol.46, n°4, pp. 580-623.

- EIDLIN E. (2005), «The Worst of All Worlds: Los Angeles and the Emerging Reality of Dense Sprawl », in *Transportation Research Record*, n°1902, pp. 1-9.

- EHRENFEUCHT R. (2002), «The New Regionalism : A Conversation with Edward Soja», in *Critical Planning*, Vol. 9, pp. 5-12

- FITZSIMMONS M. et GOTTLIEB R. (1996), «Bounding and Binding Metropolitan Space: The Ambiguous Politics of Nature in Los Angeles » in SCOTT A., SOJA E. et WEINSTEIN R. (eds.), *The City: Los Angeles and Urban Theory at the End of the Twentieth Century*, Berkeley, University of California Press.

- FREY W. (1995), «The new geography of population shifts : Trends toward balkanization», in FARLEY R. (dir.), *State of the Union, Volume 2 : Social trends*, New York, Russell Sage Foundation.

- GAUDIN J-P. (1995), «Politiques urbaines et négociations territoriales, quelles légitimité pour les réseaux de politique publique ?», in *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, pp. 29-56.

- GHORRA-GOBIN C. (1997), «La ville américaine, de l'idéal pastoral à l'artificialisation de l'espace naturel», in *Annales de la recherche urbaine*, n°74, 1997, pp. 69-74.

- GHORRA-GOBIN C. (2001), «Los Angeles et San Francisco, bien des différences mais aussi des ressemblances», in *Hérodote*, n°101, pp. 76-95.

- GUÉGNANT A. (2002), «Les effets redistributifs intercommunaux de la taxe professionnelle unique : l'exemple du district de Rennes», in *Cahiers économiques de Bretagne*, n°1, pp. 19-32.

- HALL P. (1993), «Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy-Making in Britain», in *Comparative Politics*, Vol. 25, n°3, pp. 275-298.

- HALL P., BROMLEY R. et Al. (1989), «Regional Development and Planning», in GAILE G. et WILLMOTT C., *Geography in America*, Columbus, Merrill Publisher, pp. 351-386.

- HAMILTON D., MILLER D. et PAYTAS J. (2004), « Exploring the Horizontal and Vertical Dimensions of the Governing of the Metropolitan Region», in *Urban Affairs Review*, Vol. 40, n°2, pp. 147-182.

- HARDING A. (1991), «Growth Coalitions, UK Style ?», in *Environment and Plannig. : Government and Policy*, Vol. 9, pp. 295-317.

- HARRIS R. (1992), «New York ville duelle», in *Problèmes politiques et sociaux*, n°684, pp. 44-52.

- HARRIS C. et ULLMAN E. (1945), «The nature of cities», in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 242, pp. 7-17.

- HARVEY D. (1989), «From Managerialism to Entrepreneurialism : The transformation in Urban Governance in Late Capitalism», in *Geographiska Annaler*, n°71B, pp. 3-17.

- HAYS S. (1964), «The politics of reform in municipal government in the Progressive Era», in *Pacific Northwest Quarterly*, Vol. 55, pp. 157-169.
- INNES J. (2004), *Taking the Three E's Seriously : The Bay Area Alliance for Sustainable Communities*, Berkeley, IURD Working Paper.
- JAILLET M-C. (2004), «L'espace périurbain : un univers pour les classes moyennes», in *Esprit*, Mars-Avril, pp. 40-63.
- JALABERT G. (dir), *Portraits de grandes villes*, Toulouse, PUM :
 - LERICHE F. et MONNET J. (2001), «Los Angeles, l'industrialisation de l'image et de la culture», pp. 51-72.
 - GUILLAUME R. et LERICHE F. (2001), «Toronto, nouveau modèle de gouvernance urbaine?», pp. 31-50
- JOBERT B. (1992), «Représentations sociales, Controverses et débats dans la conduites des politiques publiques», in *Revue française de science politique*, Vol.42, n°2, pp. 219-234.
- JONAS A. et PINCETL S. (2006), «Rescaling regions in the state: The New Regionalism in California», in *Political Geography*, Vol.25, pp. 482-505.
- JONES V. et ROTHBLATT D. (1993), «Governance of the San Francisco Bay», in ROTHBLATT D. et SANCTON A. (1993), *Metropolitan Governance: American/Canadian Perspective*, Berkeley, Institute of Intergovernmental Studies Press, pp. 375-431.
- JOUVE B. et BOOTH P. (dir.) (2004), *Démocraties métropolitaines*, Montréal, Presses de l'Université du Québec :
 - BOUDREAU J-A, « La coalition urbaine réformiste de Toronto et la fusion municipale : une culture participative menacée par la réorganisation territoriale de 1997-98? », pp. 133-154.
 - DABINETT G., «Les partenariats et la transformation de l'État en Grande-Bretagne», pp. 69-92.
 - DUSCHATEL J. et CANET R., «Du local au global. Citoyenneté et transformation des formes de la démocratie», pp. 19-44.
 - LATENDRESSE A., «La réforme municipale et la participation aux affaires urbaines montréalaises», pp. 155-174.
 - NEWMAN P. et THORNLEY A., «Londres : Le maire et le partenariat», pp. 93-110.
- JOUVE B. (2002), «Le nouvel âge d'or des villes européennes?», in JOUVE B. et LEFEVRE C., *Métropoles ingouvernables*, Paris, Elsevier, pp. 13-37.
- JOUVE B. et LEFÈVRE C. (1999), «De la gouvernance au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe», in *Revue française de science politique*, Vol. 49, n°6, pp. 835-854.
- KHEEL T. (1971), «The Port Authority Strangles New York», in GORDON D., *Problems in Political Economy: An Urban Perspective*, Lexington, Heath, pp. 443-449
- LEFEVRE C. (2002), «Paris-Île de France : From government to governance ?», in KREUKELS A., SALET W. et THORNLEY A. (dir.), *Metropolitan Governance and Spatial Planning in Europe*, Londres, Spon Press.
- LE GALES P. (1995), «Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine», in *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, pp. 57-95.
- LE GOIX R. (2002), «Les communautés fermées dans les villes des Etats-Unis, Aspects géographiques d'une sécession urbaine», in *l'Espace Géographique*, Vol. 30., n°1, 2001, pp 81-93.
- LERICHE F. (2004), «Le politique et l'urbain : gouvernement fédéral et armature urbaine aux Etats-Unis», in *Les papiers du CIEU*, n°7, pp. 39-48.
- LERICHE F. (2005), « Le redéveloppement urbain de "Mission bay" à San Francisco », in *l'Information géographique*, Vol. 69, n° 4, pp. 71-87

- LERICHE F. (2006), «Fordisme et après-fordisme: urbanisation et régulation du capitalisme aux Etats-Unis », in BERQUE A., BONNIN P. et GHORRA-GOBIN C. (dir.), *La ville insoutenable*, Paris, Belin, pp. 207-218.
- LERICHE F. et SCOTT A. (2008), «Hollywood, un siècle d'industrie cinématographique», in LERICHE F. et al. (Eds.), *L'économie culturelle et ses territoires*, Toulouse, PUM, Toulouse. , pp. 29-41.
- LEVINSON D. M., KUMAR A. (1994), «The rational locator. Why travel times have remained stable», in *Journal of the American Planning Association*, Vol.60, n°3, pp. 319-332.
- LEVY J. et LUSSAULT M. (dir.) (2003), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin :
 - BENKO G., «Science Régionale», pp. 780-782.
 - DI MÉO G., «Région», pp. 776-778.
 - LEVY J., «Métropoles / Mégalopoles», pp. 609-612.
 - LÉVY J., «Territoire», pp. 907-910.
 - LÉVY J., «Géographie», pp. 399-401.
- LEVY J. (1996), «Territoires et réseaux», in PAQUOT T., *Le monde des villes*, Paris, Complexe, pp. 375-389.
- LOTCHIN R. (1979), «The Darwinian City: the Politics of Urbanization in San Francisco between the World Wars», in *Pacific Historical Review*, Vol. 48, n°3, pp. 357-381.
- MACKILLOP F. et BOUDREAU J-A (2003), «Water and power networks and urban fragmentation in Los Angeles: Rethinking Assumed Mechanisms», in *Geoforum*, Vol. 39, pp. 1833-1842.
- MARKS A., GEARIN E. et AMSTRONG C. (2004), «The Experimental Metropolis: Political Impediment and Opportunities for Innovation», in WOLCH J., PASTOR M. Jr. et DREIER P. (dir.), *Up Against the Sprawl: Public Policy and the Making of Southern California*, Minneapolis, University of Minnesota Press pp. 343-371.
- MOLOTCH H. (1976), «The city as a growth machine : toward a political economy of space», in *American Journal of Sociology*, Vol. 82, pp. 309-330.
- MOLOTCH H. (1993), «The political Economy of Growth Machines», in *Journal of Urban Affairs*, Vol. 15, n°1, pp. 29-53.
- MONNET J. (2001), « Réflexions sur la permanence des cadres de l'analyse géographique », in *Historiens et Géographes*, n°374, pp. 369-378, p. 374.
- MULLER P. (1995), « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in FAURE A., POLLET G. et WARRIN P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan.
- MULLER P. (2000), «L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique», in *Revue française de science politique*, Vol. 50, n°2, pp. 189-207.
- MUNFORD L. (1938), *The Culture of Cities*, Harcourt, Brace and World.
- NEVERS J-Y. (1997), "Coopération et capacité de construction de gouvernement, Le concept d'urban regime chez Clarence Stone", in GAUDIN J-P. et NOVARINA G. (dir.), *Politiques publiques et négociation ; Multipolarités, flexibilités, hiérarchies, quelques courants contemporains de recherche*, PIR-Villes, CNRS Editions, pp. 143-160.
- NICHOLLS W. (2004), «Polycentric Urban Governance, polycentric social movements? Evidence from Toulouse, France and Los Angeles, USA», in *Les papiers du CIEU*, n°7, pp. 71-92.
- PERROUX F. (1955), «Note sur la notion de pôle de croissance», in *Économie appliquée*, Vol. 1-2, pp. 307-320.
- PIERSON P. (1993), «When effects become causes. Policy feedback and Political Change», in *World Politics*, Vol.45, n°4, pp. 595-628.

- PINSON G. (2006), «Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes», in *Revue française de science politique*, Vol. 56, n°4, pp. 619-651.
 - SABATIER P. et SCHLAGER E. (2000), «Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines», in *Revue française de science politique*, Vol. 50, n°2, pp 209-234.
 - SALTZSTEIN A. (1996), «Los Angeles: Politics Without Governance», in SAVITCH H. et VOGEL K. (ed.), *Regional Politics: America in a Post-City Age*, Thousand Oaks, Sage, pp. 50-71.
 - SANCTON A. (1991), «The municipal role in the governance of canadian cities», in BUNTING T. et FILION P. (dir.), *Canadian Cities in transition*, Don Mills, Oxford University Press, 1991, pp. 462-486.
 - SANDOVAL O. et LANDIS J. (2000), *Estimating the Housing Infill Capacity of the Bay Area*, Berkeley, IURD Working Paper.
 - SAVITCH H. et KANTOR P. (2002), *Cities in the International Marketplace: The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe*, Princeton, Princeton University Press.
 - SAXENIAN A-L. (1983), «The urban contradictions of Silicon Valley : regional growth and the restructuring of the semiconductor industry», in *International Journal of Urban and Regional Research*, n°7 Vol.2, pp. 237-262.
 - SCOTT A. (1995), «Industrial Urbanism in Southern California: Post-Fordist Civic Dilemmas and Opportunities», in *Contention*, Vol.5, n°1, pp. 39-65.
 - SCOTT A. (1996), «The craft, fashion, and cultural-products industries of Los Angeles», in *Annals of the Association of American Geographers*, n°86/2, pp. 306-323.
- SCOTT A. (éd.) (2001), *Global City-Regions, Trends, Theory, Policy*, New York, Oxford University Press :
- KEATING M., «Governing Cities and Regions : Territorial Restructuring in a Global Age», pp. 371-390.
 - FAINSTEIN S., «Inequality in Global City-Regions», pp. 285-298.
 - HENTON D., «Lessons from Silicon Valley: Governance in a Global City-Region», pp. 391-400.
- SMITH A. (1995), «Les idées en action : le référentiel, sa mobilisation et la notion de policy network», in FAURE A., POLLET G. et WARRIN P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, pp. 103-124.
 - SOJA E. (1985), «Regions in Context : Spatiality, Periodicity and the Historical Geography of the Regional Question», in *Society and Space*, Vol. 3, pp. 175-190.
 - SOJA E., MORALES R. et WOLFF G. (1983), «Urban restructuring : an analysis of social and spatial change in Los Angeles», in *Economic Geography*, Vol. 59, pp. 198-230.
 - STOKER G. et MOSSBERGER K. (1994), «Urban regime in comparative perspective», in *Government and Policy*, Vol. 12, pp. 195-212.
 - STONE C. et Al. (1991), «The hedgehog, the fox ad the new urban politics ; rejoinder to Kevin R. Cox», in *Journal of Urban Affairs*, Vol. 13, pp. 289-297.
 - STORPER M. et HARRISON B. (1992), « Flexibilité, hiérarchie et développement régional », in BENKO G. et LIPIETZ A. (dir.), *Les régions qui gagnent*, Paris, PUF, pp. 265-291.
 - TIEBOUT C. (1956), «A pure theory of local expenditures», in *Journal of Political Economy*, n°64, pp.416-424.
 - TIEBOUT C., OSTROM V. et WARREN R. (1961), «The organization of government in metropolitan areas : A theoretical Inquiry», in *The American Political Science Review*, n°55, pp. 831-832.
 - TRANTER R. (2001), *ABAG: A concise History – Celebrating 40 years of Service*, Berkeley, Institute of Governmental Studies (working paper).

- WALKER R. (1981), «A theory of suburbanization: capitalism and the construction of urban space in the United States», in DEAR M. and SCOTT A. (eds.), *Urbanization and Urban Planning under Advanced Capitalist Societies*, New York, Methen, pp. 383-430.
- WALKER R. (1996), « Another round of globalization in San Francisco », in *Urban Geography*, vol. 17, n°1, pp. 60-94.
- WALKER R. (2001), «California's Golden Road to Riches: Natural Ressources and Regional Capitalism, 1848-1940», in *Annals of the Association of the American Geographers*, Vol. 91, n°1, pp. 167-199.
- WALKER R. (2004), «Industry Builds Out the City: Industrial Decentralization in the San Francisco Bay Area, 1850-1950», in LEWIS R. (ed.), *Manufacturing Suburbs: Building Work and Home on the Metropolitan Fringe*, Philadelphia, Temple University Press, p.92.
- WALKER R. (2006), «The boom and the bombshell: the New economy bubble and the San Francisco Bay Area», in VERTOVA G (ed.), *The Changing Economic Geography of Globalization*, London, Routledge, pp. 121-47.

- WALKER R. and the Bay Area Study Group (1990), «The Playground of U.S Capitalism ; The political Economy of the San Francisco Bay Area in the 80's», in DAVIS M. et Al., *Fire in the Hearth*, Londres, Verso, pp. 3-82.

- WALLIS A. (1994a), «Inventing Regionalism : A Two-Phase Approach», in *National Civic Review*, Vol. 83, n°4, 447-468, p. 449.
- WALLIS A. (1994b), «Inventing Regionalism : The First two Waves», in *National Civic Review*, Vol 83, n°2, pp. 159-175.
- WALLIS A. (1994c), «The third wave : current trends in regional governance», in *National Civic Review*, Vol. 83, n°3, pp. 290-310.

- WARD K. (1996), «Rereading Urban Regime Theory : a Sympathetic Critic», in *Geoforum*, Vol. 27, n°4, pp. 427-438.

- WEAVER C. (1984), «The precursors of regional planning : Utopians, Anarchists and Geographers», in WEAVER, C., *Regional Development and the Local Comunity : Planning, Politics and Social Context*, New York, John Wiley, pp. 31-56.

- ZALIO P-P. (2004), «Territoires et activités économiques : Une approche par la sociologie des entrepreneurs», in *Genèse*, n°56, pp. 4-27.

Mémoires

- BOUDREAU J-A. (2003), *Local Autonomy movements in North America City-Regions ; Territorial strategies and the "local democracy" Argument*, PhD. thesis in Urban Studies, Los Angeles, University of California.

- CHAMPAGNE E. (2002), *L'émergence du nouveau régionalisme aux Etats-Unis et sa portée sur la réorganisation des pratiques métropolitaines, une étude de cas du nouveau régionalisme dans la région de Baltimore*, Thèse de doctorat en Études Urbaines, INRS-Urbanisation.

- LERICHE F. (1996), *L'encadrement politico-institutionnel du développement des activités de haute technologie : France et Etats-Unis (les exemples de Grenoble, Nancy, Toulouse, Phoenix, Pittsburgh, San Diego)*, Thèse de doctorat de Géographie, Université de Toulouse le Mirail (publiée aux Presses Universitaires du Septentrion, Lille, en 1997).

- LEFEVRE P. (2002), *La getrification du quartier de Harlem, New York*, mémoire de maîtrise en Géographie-Aménagement, Université Toulouse 2 Le Mirail.

- MARS D. (1966), *Localism and Regionalism in Southern California, Los Angeles*, PhD. Thesis, School of Public Administration, University of Southern California.

- MATSUOKA M. (2005), *From neighborhood to global: Community-based regionalism and shifting concepts of place in community and regional development*, PhD. dissertation in Urban Planning, Los Angeles, University of California.
- PURCELL M. (1998), *Power in Los Angeles : Homeowners Associations, Urban Politics, and the Production of Urban Space*, PhD. dissertation in Geography, University of California in Los Angeles (UCLA).
- ROUGÉ L. (2005), *Accession à la propriété et modes de vie en maison individuelles des familles modeste installées en périurbain lointain: des captifs du périurbain ?*, thèse de doctorat de Géographie et Aménagement, UTM.
- SABATIER B. (2006), *La publicisation des espaces de consommation privés. Les complexes commerciaux récréatifs en France et au Mexique*, Thèse de Géographie et Aménagement, Université de Toulouse 2-Le Mirail.

Littérature grise

- ABAG (2000), *Proposed Budget and Work 2000-2001*, Oakland, Association of Bay Area Governements.
- ABAG (2001), *Approved Budget and Work 2001-2002*, Oakland, Association of Bay Area Governements.
- ABAG (2002), *Approved Budget and Work 2002-2003*, Oakland, Association of Bay Area Governements.
- ABAG (2004), *Projections 2005*, Oakland, Association of Bay Area Governements.
- ABAG (2004), *Minutes of ABAG-MTC Joint Policy Committee, November 19*, Oakland, Association of Bay Area Governements.
- ABAG (2005), *ABAG Roster*, Oakland, Association of Bay Area Governements.
- ABAG (2005), *Approved Budget and Work 2005-2006*, Oakland, Association of Bay Area Governements.
- APTA (2008), *Heavy Rail Transit Ridership Report*, Washington, American Public Transportation Association.
- BAUMAN K. et GRAF N. (2003), *Educational Attainment 2000*, Washington D.C, Bureau of Census.
- BST Associates (2004), *Consolidation Activity in the Southern California Area, Report for the Alameda Transportation Corridor Authority*, Los Angeles, ACTA.
- CALEMINE L. (2002), *Special reorganization of the San Fernando Valley: Executive Officer's Report*, Glendale, Los Angeles Local Agency Formation Commission
- CCRL (2003), *California Regional Network: Regions Working Together for a Better California*, San Francisco, California Center for Regional Leadership Annual report.
- CENSUS (US Bureau of) (2000), *2000 Census of Population and Housing, Public Use Microdata Sample, 5 percent Sample*.
- Collaborative Economics (1997), *The Golden Valley, a 2010 Vision for the Tri-Valley Region*, Palo Alto, Collaborative Economics.
- Collaborative Economics (2005), *Wellspring for Entrepreneurship and Innovation, The changing Economic Role and Responsibilities of the Tri-Valley Region*, Palo Alto, Collaborative Economics.
- Economic Development Alliance for Business (2004), *Tri-Valley Economic Report*, Oakland, East Bay EDA
- GCP (2003), *Community-Based strategies for Increasing Educational Attainment in Paramount*, Paramount, Gateway Cities Partnership.
- GREENWALD P. (2005), *Air Quality Impact of Ports*, Diamond Bar, SCAQMD.
- GURISH J. et Al. (2006), *Overview of California Ocean and Coastal law*, Sacramento, California Ocean Protection Council.

- INSEE (2003), «Les revenus 2000 déclarés par les ménages franciliens», in *Île-de-France à la page*, n°224, Juin.
- LWVBA (1991), *Summary Findings of the LWVBA Regional Governance Evaluation Project*, Oakland, League of Women Voters of the Bay Area.
- LCC (2008), Proposition 1B – Highway Safety, Traffic Reduction, Air Quality, and Port Security Bond Act of 2006, Working Draft, League of California Cities.
- Nelson/Nygaard Consulting (2006), *MTC's Resolution 3434 Transit-Oriented Development Policy, Interim Evaluation*, Oakland, MTC.
- Putnam Community Investment Consulting (2006), *Foundation Giving in California*, San Francisco, James Irvine Foundation.
- SCAG (1990), *Improved Governance of the Southern California Region, Draft of the Intra-Regional relations Task Force*, Los Angeles, Southern California Association of Governments.
- SCAG (1994), *Regional Comprehensive Plan and Guide, Adopted October 1994*, Los Angeles, Southern California Association of Governments.
- SCAG (2004), *Southern California Growth Vision Report*, Los Angeles, Southern California Association of Governments.
- SCAG (2006), *SCAG Table of Staffing 2006-2007*, Los Angeles, Southern California Association of Governments.
- SCAG (2007), *Your Guide to SCAG 2007-2008*, Los Angeles, Southern California Association of Governments.
- SCHRANK D. et LOMAX T. (2005), *The 2005 Urban Mobility Report*, College Station, Texas Transportation Institute.
- SBEDP (2001), *South Bay 2001 Economic Digest*, Torrance, South Bay Economic Development partnership.
- UNFPA (2008), *State of World Population 2008*, New York, United Nations Population Fund.
- USC Center for Economic Development (2001), *The Gateway Cities, A profile at the Start of 21st Century*, Los Angeles, USC School of Policy, Planning and Development.
- U.S DEPARTEMENT OF TRANSPORTATION (1995), *A Guide To Metropolitan Transportation Planning Under ISTEA, How The Pieces Fit together*, Washington, USDOT.

Articles de presse

- BECKETT J. (1992), «High-Tech Coalition Formed To Cure Silicon Valley Slump», in *The San Francisco Chronicle*, 9 Juin, p. A1.
- DAVIDSON D. (1993), « Critics of Joint Venture Use Innuendo to Sear », in *San Jose Mercury News*, 11 Août, p. 6B.
- ESKENAZI J., «Google and S.F. Gentrification: Joel Kotkin Predicts 'Adult Disneyland' by the Bay», in *SF Weekly*, 23 Octobre 2007.
- GREEN N. (2001), «Making sense of the census», in *The Daily Breeze*, 6 Avril, archive électronique.
- GREEN N. (2006), «Immigrants forming backbone for modern labor movement», in *The Daily Breeze*, 4 Septembre, archive électronique.
- HOEFLER D. (1971), « Silicon Valley USA », in *Electronic News*, 11 Janvier.

- JACOBS C. (2007), «Pushing Out Pisano», in *The Los Angeles Times*, 27 Avril, archive électronique.
- JOHNSON R. (2006), «Local Leaders Meet, Tackle State Bond Money for I-580», in *Oakland Tribune*, 19 Juin, archive électronique.
- KELLEY D. (2005), «Agency Is Weak but Flexing New Muscles», in *The Los Angeles Times*, 29 Octobre, p. B-1.
- MARCUCCI M. (2003), «Alameda County cities lag on new housing - Business policy group gauges municipalities' ability to meet local needs», in *The Oakland Tribune*, 30 Décembre, archive électronique.
- Mercury News Editorial (2003), «Fix Tech ? First Fix California-State Must Rein in Spending, Broaden the Tax Base and Give Some Fiscal Control to Cities », in *San José Mercury News*, 14 Septembre, p. 4P.
- METINKO C. (2006), «Business Council Pares Down Plans for Space Preservation», in *Contra Costa Times*, 19 Novembre, archive électronique.
- MILCHEN J. «The next Bubble to burst?», in *San Francisco Chronicle*, G-2, 4 Janvier 2009.
- NISSLEY H. (1992), «Joint Venture Must Be More Inclusive», in *San Jose Mercury News*, 23 Août, p. 6C
- SANCHEZ F. (2003), «Alameda Corridor: A 2.4 Billion Flop ?», in *Long Beach Telegraph*, 16 Juin, p. A17.
- SEYFER J. (2006), «Visions for a Wireless Valley», in *San José Mercury News*, 12 Juillet, p. 1C.
- SKRATT A. (1999), «Corridor may help economy in the South Bay», in *The Daily Breeze*, 16 Septembre, archive électronique.
- SIMON M. (1993), «Organization In Search of Directors - Silicon Valley group dissolved unwieldy board», in *The San Francisco Chronicle*, 14 Mai, p. A17.
- ZITO K. (2006), «Bay Area still isn't building enough houses», in *The San Francisco Chronicle*, 19 Juillet, p. C1.

Sites Internet

Certains sites de la liste n'existent plus, et n'existaient déjà plus à la dernière date de consultation. L'accès à leur contenu a été possible grâce au site Internet archive (www.archive.org).

- www.abag.ca.gov (dernière consultation en Juillet 2009)
- www.acta.org (dernière consultation en Juillet 2009)
- www.america2050.org (dernière consultation en Mai 2009)
- <http://calblueprint.dot.ca.gov/overview.html> (dernière consultation en Juillet 2009)
- www.brookings.edu (dernière consultation en Mai 2009)
- www.cacities.org (dernière consultation en Juin 2009)
- www.cahighspeedrail.ca.gov (dernière consultation en Juillet 2009)
- www.calepa.ca.gov (dernière consultation en Juillet 2009)
- www.calregions.org (dernière consultation en Juin 2009)

- www.calcog.org (dernière consultation en Juillet 2009)
- <http://carrefourlocal.senat.fr> (dernière consultation en Décembre 2008)
- www.cclr.org (dernière consultation en Juillet 2009)
- www.solcalcompass.org (dernière consultation en Juillet 2009)
- www.compassblueprint.org (dernière consultation en Juillet 2009)
- www.contractcities.org (dernière consultation en Avril 2009)
- www.coro.org (dernière consultation en Mai 2009)
- www.epa.gov (dernière consultation en Mai 2009)
- www.epa.gov (dernière consultation en Juillet 2009)
- www.bayareavision.org (dernière consultation en Juillet 2009)
- www.gatewaycog.org (dernière consultation en Juillet 2009)
- www.gatewaycitiescdc.org (dernière consultation en Juillet 2009)
- www.grandboulevard.net/ (dernière consultation en Juin 2009)
- www.jointventure.org (dernière consultation en Juin 2009)
- www.lincolnst.edu (dernière consultation en Mai 2009)
- www.cepe.csulb.edu (dernière consultation en Juillet 2009)
- www.metroresearch.org/index.asp (dernière consultation en Juin 2009)
- <http://ntl.bts.gov> (dernière consultation en Mai 2009)
- www.oae.gov (dernière consultation en Juin 2009)
- www.planningreport.com (dernière consultation en Octobre 2009)
- <http://philcarto.free.fr/> (dernière consultation en Juin 2009)
- www2.ucsc.edu/cjtc/cjtc.html (dernière consultation en Mai 2009)
- www.rebuildca.org/ (dernière consultation en Juillet 2009)
- www.rpa.org (dernière consultation en Novembre 2008)
- www.sagecenter.org (dernière consultation en Juin 2009)
- www.sbacc.com (dernière consultation en Juin 2009)
- www.scag.ca.gov (dernière consultation en Juillet 2009)
- www.southbaypartnership.com (dernière consultation en Juin 2009)
- www.trivalley.org (dernière consultation en Juin 2009)
- www.urbanhabitat.org (dernière consultation en Juillet 2009)

Séminaires et communications

- JOUVE B (2002), «Gouvernance métropolitaine en Europe : essai de typologie», Actes du 38ème Colloque annuel de l'Association de Science Régionale de Langue Française sur les tendances spatiales contemporaines et leur impact sur l'avenir des régions ou la diversification régionale à l'épreuve des faits, ASDRDLF, Trois-Rivières.
- McGOVERN P. (2003), Séminaire « City and Urban Planning», UC Berkeley Department of Urban Planning, Summer Session.
- ORFIELD M. (2007), «Race, Taxes, and Sprawl: The Case of American Metropolitan Areas», Séminaire Construction du bien commun à l'échelle métropolitaine, Paris, ENS-PUCA, Décembre.
- SOJA E. (2005), Séminaire «Introduction to Regional Planning», UCLA Department of Urban Planning, Spring Semester.

ANNEXES

Liste des documents en annexe :

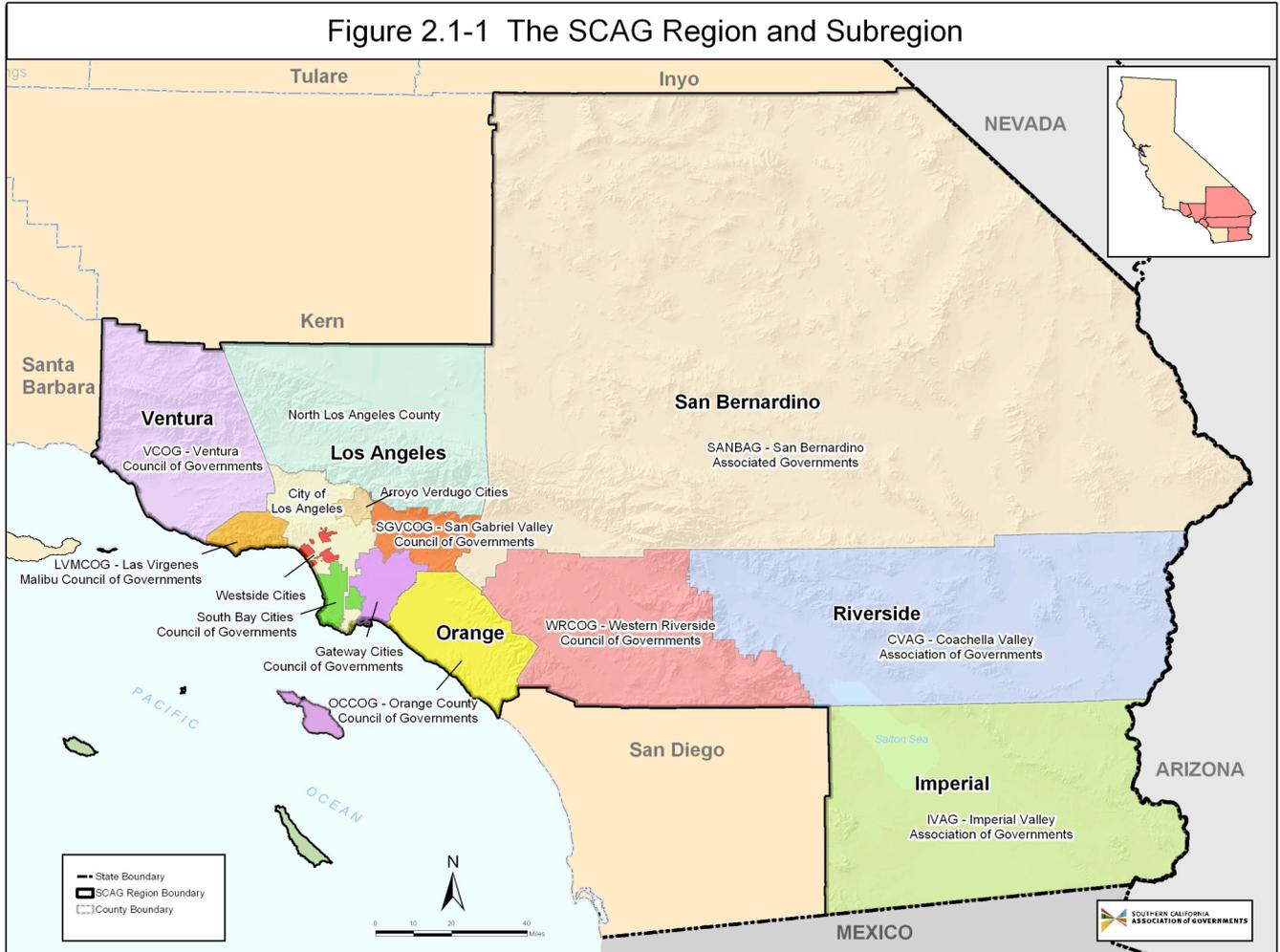
- **Guide d'entretien**
- **Carte des subregions du Southern California Association of Governments (SCAG)**
- **Fonctions statutaires du SCAG et de l'ABAG**
- **Liste des participants à la réalisation du Compact**

Guide d'entretien type (responsables et membres des organisations régionales)

INTERVIEWÉ	
Formation	<ul style="list-style-type: none"> - Diplôme universitaire - Rapport avec la fonction actuelle
Carrière	<ul style="list-style-type: none"> - Fonctions - Type de structure (publiques, privées, <i>non-profit</i>, etc.)
Rôle au sein de l'organisation actuelle	<ul style="list-style-type: none"> - Poste - Évolution au sein de l'organisation - Évolutions futures
Régionalisme	<ul style="list-style-type: none"> - Engagement et "sensibilité régionale" (<i>regional scope</i>) depuis quand ? - Conception de l'approche régionale
ORGANISATION	
Région	<ul style="list-style-type: none"> - Description de la région, des ses limites spatiales, - Évolutions spatiales de ce territoire - Enjeux passés et actuels
Création	<ul style="list-style-type: none"> - Élément déclencheur - Acteurs moteurs, ressources initiales
Fonctionnement	<ul style="list-style-type: none"> - Organigramme - Mécanismes de travail / de prise de décision, ressources, - Problèmes rencontrés, dysfonctionnements - Membres (nombre, type, implication) - Conflit/tension entre les membres, situation de blocage
Actions mises en oeuvre	<ul style="list-style-type: none"> - Problèmes/Objectifs, - Principes d'action, - Résultats tangibles ou intangibles
DIVERS	
Relation avec d'autres organisations régionales	<ul style="list-style-type: none"> - À titre personnel ou institutionnel - Collaboration ponctuelle, fréquence des contacts - Empathie
Distinction entre leur organisation et les autres	<ul style="list-style-type: none"> - Méthodes - Périmètres d'action - Valeurs et objectifs
Autres personnes à rencontrer	

Carte des Subregions du SCAG

Carte disponible sur le site du SCAG : www.scag.ca.gov



Fonctions statutaires du SCAG et de l'ABAG

(D'après E. Barbour (2002) et le site de l'association des *council of governments* :
www.calcog.org)

Acronymes des fonctions :

MPO : Metropolitan Planning Organization

RTPA : Regional Transportation Planning Agency

RHA : Regional Housing Allocation

PPR : Plan and Project Review (regional clearinghouse)

RHWMP : Preparation of Regional Hazardous Waste Management Plan

RAQMP : Preparation of Regional Air Quality Management Plan

RWQCP : Preparation of Regional Water Quality Control Plan

Niveau de responsabilité :

A : Officially designated authority

B : Lead Authority

C : Co-lead authority

D : Involved

Tableau de synthèse :

	MPO	RTPA	RHA	PPR	RHWMP	RAQMP	RWQCP
SCAG	A	A	A	A	C	C	C
ABAG			A	A	B	C/D	A

Liste des participants à la réalisation du Compact, document de travail produit dans le cadre de la Bay Area Alliance for sustainable communities (BAASC), d'après INNES J. et *Al.* (2004):

- Alameda-Contra Costa Transit District
- Architects, Designers and Planners for Social Responsibility
- Association of Bay Area Governments
- Bank of America
- Bay Area Air Quality Management District
- Bay Area Council
- Bay Area Economic Forum
- Bay Conservation and Development Commission
- Bay Planning Coalition
- Building Opportunities for Self Sufficiency
- Contra Costa Council
- Contra Costa Economic Partnership
- Earth House
- East Bay Asian Local Development Corporation
- Economic Development Alliance for Business
- Environmental Defense
- Greenbelt Alliance
- Greenlining Institute
- Homebuilders Association of Northern California
- Interfaith Coalition for Green Planning
- League of Women Voters of the Bay Area
- Legal Aid of Marin
- Metropolitan Transportation Commission
- National Economic Development and Law Center
- Natural Resources Defense Council
- The Nature Conservancy
- Non-Profit Housing Association of Northern California
- Pacific Gas and Electric Company
- PolicyLink
- Regional Alliance for Transit
- Richmond Improvement Association
- San Francisco Bay Regional Water Quality Control Board
- San Jose Silicon Valley Chamber of Commerce
- Sierra Club
- Silicon Valley Manufacturing Group
- Urban Ecology
- Urban Habitat
- Urban Strategies Council
- Youth in Focus

TABLE DES CARTES

Carte 4.1 : Les deux grands triangles métropolitains de Californie	p.109
Carte 4.2 : Les 9 comtés de la baie de San Francisco	p.112
Carte 4.3 : Les cinq comtés de l'agglomération du Great Los Angeles	p.117
Carte 4.4 : Localisation des clusters d'activités dans l'agglomération de Los Angeles	p.121
Carte 5.1 : Les limites administratives de la ville de Los Angeles, et des autres municipalités et territoires non incorporés du comté de Los Angeles	p.154
Carte 7.1 : Répartition des <i>collaborative regional initiatives</i> en Californie	p.224
Carte 7.2 : Aperçu général de la région du JVSVN	p.229
Carte 7.3 : Population et densité dans le périmètre du JVSVN	p.230
Carte 7.4 : Assiette fiscale moyenne par ménage dans le périmètre du JVSVN	p.230
Carte 7.5 : Ancienneté des municipalités dans le périmètre du JVSVN	p.231
Carte 7.6 : Répartition des blancs non-hispaniques dans le périmètre du JVSVN	p.232
Carte 7.7 : Revenu médian et ménages aisés dans le périmètre du JVSVN	p.233
Carte 7.8 : Aperçu général de la région du TVBC	p.238
Carte 7.9 : Ancienneté des municipalités dans le périmètre du TVBC	p.239
Carte 7.10 : Population et densité dans le périmètre du TVBC	p.239
Carte 7.11 : Revenu médian et ménages aisés dans le périmètre du TVBC	p.240
Carte 7.12 : Répartition des blancs non-hispaniques dans le périmètre du TVBC	p. 241
Carte 7.13 : Assiette fiscale moyenne par ménage dans le périmètre du TVBC	p.242
Carte 7.14 : Aperçu général de la région du SBEDP	p.247
Carte 7.15 : Ancienneté des municipalités dans le périmètre du SBEDP	p.247
Carte 7.16 : Population et densité dans le périmètre du SBEDP	p.248
Carte 7.17 : Revenu médian et ménages aisés dans le périmètre du SBEDP	p.249
Carte 7.18 : Répartition des blancs non-hispaniques dans le périmètre du SBEDP	p.249
Carte 7.19 : Assiette fiscale moyenne par ménage dans le périmètre du SBEDP	p.250
Carte 7.20 : Aperçu général de la région du GCP	p.255
Carte 7.21 : Ancienneté des municipalités dans le périmètre du GCP	p.256
Carte 7.22 : Population et densité dans le périmètre du GCP	p.257

Carte 7.23 : Revenu médian et ménages aisés dans le périmètre du GCP	p.258
Carte 7.24 : Répartition des blancs non-hispaniques dans le périmètre du GCP	p.259
Carte 7.25 : Assiette fiscale moyenne par ménage dans le périmètre du GCP	p.260

TABLE DES FIGURES ET TABLEAUX

Tableau 4.1 : Évolution de l'emploi dans les industries de haute technologie en Californie du Sud (effectifs en milliers)	p.124
Tableau 4.1 : Récapitulatif des entretiens de la phase exploratoire de terrain	p.133
Tableau 4.2 : Récapitulatif des entretiens de la seconde phase de terrain	p.137
Figure 5.1 : Évolution du nombre d'incorporations dans l'agglomération de la baie de San Francisco de 1850 à 2008	p.177
Figure 5.2 : Évolution du nombre d'incorporations dans l'agglomération du grand Los Angeles (cinq comtés) de 1850 à 2008	p.177
Tableau 5.1 : Taille moyenne des municipalités des comtés de Californie du Sud	p.178
Tableau 5.2 : Taille moyenne des municipalités des comtés de la SFBA	p.179
Tableau 8.1 : Répartition des élus locaux au sein de l'ABAG	p.271

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	1
<u>INTRODUCTION</u>	<u>3</u>
<u>PREMIERE PARTIE - GOUVERNER LA VILLE, GOUVERNER LES METROPOLES</u>	<u>12</u>
CHAPITRE 1 - METROPOLISATION ET GOUVERNANCE METROPOLITAINE	14
1.1 LES REGIONS URBAINES FACE A LA MONDIALISATION	14
1.2 RECOMPOSITION DE LA MORPHOLOGIE URBAINE ET DE LA GOUVERNANCE METROPOLITAINE	22
1.3 LES REFORMES RECENTES DE LA GOUVERNANCE METROPOLITAINE EN OCCIDENT	35
CHAPITRE 2 - LE POUVOIR URBAIN/METROPOLITAIN DANS LES APPROCHES FRANÇAISES ET AMERICAINES	48
2.1 LE DEBAT FRANÇAIS SUR LE POUVOIR URBAIN : DU GOUVERNEMENT DES VILLES A LA GOUVERNANCE URBAINE OU DE LA GOUVERNANCE URBAINE AU GOUVERNEMENT DES VILLES ?	49
2.2 LE DEBAT AMERICAIN SUR LE POUVOIR URBAIN: LE <i>COMMUNITY POWER</i> ET LA <i>URBAN POLITICAL ECONOMY</i>	57
2.3 LA DOCTRINE REGIONALISTE AMERICAINE	66
CHAPITRE 3 - LE REFERENTIEL REGIONALISTE FACE AUX LOGIQUES DE CONSTRUCTION DES TERRITOIRES	80
3.1 APPROCHE COGNITIVE DES POLITIQUES PUBLIQUES : LE REFERENTIEL REGIONALISTE	81
3.2 CONSTRUCTION ET TRANSFORMATION DU MAILLAGE TERRITORIAL	89
3.3 LES MANIFESTATIONS TERRITORIALES DU REFERENTIEL REGIONALISTE	96
<u>DEUXIEME PARTIE - LA GOUVERNANCE REGIONALE EN CALIFORNIE DU SUD ET DANS LA BAIE DE SAN FRANCISCO</u>	<u>105</u>
CHAPITRE 4 – ÉLÉMENTS DE METHODOLOGIE : APPREHENDER LES DYNAMIQUES DU NOUVEAU REGIONALISME EN CALIFORNIE	107
4.1 POURQUOI LOS ANGELES ET SAN FRANCISCO ? UNE PRESENTATION DES TERRAINS	107
4.2 LE REGIONALISME CALIFORNIEN : UN OBJET POLYMORPHE DIFFICILE A LIMITER A UN PROTOCOLE DE RECHERCHE	128
CHAPITRE 5 - LEADERSHIP REGIONAL ET EVOLUTION DU POUVOIR URBAIN EN CALIFORNIE DU SUD ET DANS LA BAIE DE SAN FRANCISCO	147
5.1- LES COALITIONS PRO-CROISSANCE A LOS ANGELES ET SAN FRANCISCO	148
5.2. LES COALITIONS FACE AUX MOBILISATIONS LOCALES	161
5.3 UN SYSTEME DE REGULATION REGIONALE INSPIRE PAR LE <i>PUBLIC CHOICE</i> ET LE <i>HOME RULE</i>	173
CHAPITRE 6 - GOUVERNANCE REGIONALE ET RENOUVEAU REGIONALISTE EN CALIFORNIE	184
6.1 LA CONSTRUCTION DU TERRITOIRE REGIONAL EN CALIFORNIE	184
6.2 LE RENOUVEAU REGIONALISTE	198
<u>TROISIEME PARTIE – REGIONALISME CLASSIQUE ET RENOUVEAU REGIONALISTE : LOGIQUES, FORMES ET ENJEUX DES ORGANISATIONS REGIONALES EN CALIFORNIE DU SUD ET DANS LA BAIE DE SAN FRANCISCO</u>	<u>219</u>
CHAPITRE 7 - LES COLLABORATIVE REGIONAL INITIATIVES (CRI)	221
7.1 JOINT VENTURE : SILICON VALLEY NETWORK (JVSVN)	226
7.2 TRI-VALLEY BUSINESS COUNCIL (TVBC)	236
7.3 SOUTH BAY ECONOMIC DEVELOPMENT PARTNERSHIP (SBEDP)	244

7.4 GATEWAY CITIES PARTNERSHIP (GCP)	253
CHAPITRE 8 - LES CONSEILS REGIONAUX ET LES INITIATIVES HYBRIDES	265
8.1 LES REGIONAL COUNCILS OF GOVERNMENTS	266
8.2. LES PROGRAMMES REGIONAUX D'AMENAGEMENT	283
CHAPITRE 9 – ENSEIGNEMENTS SUR LE RENOUVEAU DU REGIONALISME CALIFORNIEN : ACTEURS, TERRITOIRES ET DISCOURS	300
9.1 LES ACTEURS DU NOUVEAU REGIONALISME CALIFORNIEN	301
9.2 RENOUVELLEMENT DES CONFIGURATIONS TERRITORIALES	310
9.3 LE REFERENTIEL REGIONALISTE A L'EPREUVE DES METROPOLES CALIFORNIENNES	319
CONCLUSION	330
<hr/>	
BIBLIOGRAPHIE	336
OUVRAGES	336
ARTICLES DE REVUES ET CHAPITRES D'OUVRAGES COLLECTIFS	341
MEMOIRES	347
LITTERATURE GRISE	348
ARTICLES DE PRESSE	349
SITES INTERNET	350
SEMINAIRES ET COMMUNICATIONS	352
ANNEXES	353
TABLE DES CARTES	358
TABLE DES FIGURES ET TABLEAUX	360
TABLE DES MATIÈRES	361