

Villes post-industrielles : pour une nouvelle approche

Max Rousseau

Alors que les urban studies anglophones se sont voulues une critique des évolutions du capitalisme, les sciences sociales françaises ont choisi de s'atteler à de fines monographies des espaces urbains. Ces deux traditions se combinent pourtant avec profit, comme le montre ici Max Rousseau à travers une analyse historique des politiques urbaines dans les villes (post-)industrielles.

Louvre-Lens, Pompidou-Metz, la Cité du design de Saint-Étienne, Marseille Capitale européenne de la culture : dans les anciennes villes industrielles confrontées aux plus grandes difficultés matérielles (chômage, délabrement du bâti, paupérisation d'une partie de la population), les élites choisissent de plus en plus fréquemment de consacrer d'importantes ressources à des biens symboliques (construction de bâtiments prestigieux, par exemple), de surcroît souvent immatériels (campagnes de publicité, festivals) au nom de l'amélioration de l'image de leur ville. Pourtant, l'efficacité du *city reimagining* des villes les plus durement touchées par la désindustrialisation semble toute relative – certains chercheurs l'apparentant à un simple « rouge à lèvres sur le gorille » (Neill 1995). Comment comprendre alors ces choix d'investissements ?

Répondre à cette question nécessite de se pencher sur les politiques d'image, c'est-à-dire les politiques visant à modifier les représentations de la ville auprès de la population locale ou de cibles extérieures. Face à cet objet, deux types d'approche dominant, qui sont généralement présentées comme antinomiques et se critiquent réciproquement. D'un côté, les disciplines francophones s'intéressant à la ville (science politique, géographie) proposent un regard « micro » insistant sur les transformations sociales, spatiales et politiques à l'échelle locale. De l'autre, les *urban studies* anglophones adoptent un regard « macro » mettant en lumière le rôle des mutations du capitalisme. Pourtant, non seulement les deux traditions de recherche s'avèrent complémentaires, mais la combinaison de leurs apports respectifs permet, en outre, d'améliorer notre compréhension de l'évolution du pouvoir urbain et des politiques urbaines sur un temps long. C'est ce que montre une recherche menée sur les cas de Roubaix et de Sheffield¹. En dépit des importantes différences de contextes locaux et nationaux, la combinaison des deux traditions de recherche permet de mettre en évidence une évolution des registres de l'action municipale similaire dans les deux villes depuis la Seconde Guerre mondiale jusqu'à aujourd'hui.

Science politique française, *urban studies* anglophones : deux approches *a priori* antinomiques

En France, les politiques d'image ont fait l'objet d'un intérêt soutenu des sciences sociales depuis les années 1990. Dans l'ensemble, ces travaux se caractérisent par leur méthode axée sur des études monographiques conséquentes et un faible intérêt pour la théorie. Très généralement, les travaux français mettent en lumière les enjeux proprement politiques des politiques d'image. Ils s'attachent notamment à montrer que celles-ci permettent de renforcer un pouvoir urbain confronté à la fragmentation des sociétés locales dans des villes qui menaceraient de devenir « ingouvernables » –

¹ Recherche que j'ai menée dans le cadre de ma thèse de doctorat de science politique (Rousseau 2011).

et ce de deux manières : en renforçant la légitimité des élus, et/ou en favorisant la construction de coalitions (Le Bart 1999 ; Rosemberg 2000).

À l'inverse, les *urban studies* anglophones mettent avant tout l'accent sur le rôle des mutations du capitalisme dans la montée en puissance du marketing urbain dans les villes post-industrielles au tournant des années 1980. Dans l'ensemble, les chercheurs s'inscrivant dans cette mouvance considèrent les politiques d'image comme des politiques à visée concrète, guidées par des contraintes pressantes liées aux mutations récentes du capitalisme. Dans le sillage des travaux de David Harvey, ce courant critique axe son analyse sur une version « spatialisée » de la théorie de la régulation et montre comment le basculement post-fordiste des économies occidentales débouche sur la nécessité pour les villes de s'assurer des niches dans un contexte de mobilité accrue des capitaux. Dès lors, leurs travaux se proposent de considérer les politiques d'image comme ce qu'elles prétendent être : des politiques d'attractivité placées surtout au service du développement urbain et « créées » par la mise en compétition des villes (Harvey 1989). Alors que la recherche francophone s'intéresse avant tout à la dimension politique des politiques d'image, les *urban studies* insistent ainsi davantage sur leur dimension économique.

Dans l'ensemble, ces deux approches restent fréquemment présentées comme antinomiques. Les *urban studies* anglophones se voient ainsi reprocher d'être davantage préoccupées par l'approfondissement de grandes théories que par leur validation par des études de terrains. Au sein même du courant, la tendance récente au quasi-abandon des monographies au profit d'approches purement théoriques est désormais perçue comme problématique. En somme, dans le meilleur des cas, les *urban studies* gagneraient en capacité heuristique ce qu'elles perdraient en attention aux contextes locaux, en précision analytique et, au final, en scientificité. Il semble que ce reproche soit particulièrement fort en France, où l'obsession de la recherche urbaine pour la monographie a peut-être conduit à une dérive inverse : la difficulté à comparer, à monter en généralité et, *in fine*, à comprendre les grandes forces qui contribuent à construire la ville (Béal 2010).

Combiner les deux approches : l'image de la ville, outil d'analyse de l'évolution de la gouvernance et des politiques urbaines

Au fil de mon travail de thèse, il m'est apparu qu'analyser les politiques d'image à Roubaix et à Sheffield, deux villes qui se sont trouvées confrontées à l'inadaptation de leur base économique, nécessite pourtant bien d'explorer les politiques d'image en combinant les deux courants présentés ici. Ces politiques résultent à des degrés divers de la contrainte exercée par des facteurs externes (mondialisation, concurrence interurbaine, recomposition des politiques urbaines nationales, etc.), mais aussi par des facteurs internes (évolution sociale, mutation de l'économie locale, recomposition du pouvoir urbain, etc.). Par ailleurs, ces politiques d'image se chargent, à des degrés divers également, de dimensions politiques comme économiques. Dès lors, combiner les deux approches permet d'une part d'étudier les politiques d'image dans l'ensemble de leurs dimensions, et d'autre part de les « faire parler » en les connectant à un contexte économique-politique large tout en les situant étroitement dans le cadre de l'évolution des sociétés et des gouvernements urbains. Les politiques d'image apparaissent alors comme un objet particulièrement heuristique pour analyser l'évolution de la gouvernance urbaine sur un temps long.

J'ai donc tenté d'appliquer à ces deux villes industrielles la grille d'analyse inspirée de la théorie de la régulation (« ville fordiste »/« ville post-fordiste ») qui constitue l'un des principaux outils analytiques utilisés par les *urban studies* britanniques et nord-américaines. Pour ce faire, j'ai commencé ma recherche en effectuant des entretiens approfondis avec de nombreux acteurs impliqués dans la production des principales politiques engageant l'image des deux villes depuis les années 1980. Il m'est alors non seulement apparu que ce paradigme éclaire l'analyse des mutations urbaines, y compris dans le cadre de la France, mais aussi qu'un recours à la tradition de fines monographies des sciences sociales francophones permet, en retour, d'améliorer cette théorie. En effet, les politiques d'image ont, dans les deux villes, subi une nette évolution durant les trente

dernières années, c'est-à-dire au cours même de l'ère post-fordiste, révélant une évolution de la gouvernance urbaine : les acteurs économiques et politiques impliqués dans la production des politiques d'image durant les années 2000 ne sont plus ceux des années 1980.

Dès lors, l'étude sur un temps long de la production et des cibles des politiques d'image dans ces deux villes (post-)industrielles permet de nuancer l'idée d'une coupure nette entre l'ère fordiste et l'ère post-fordiste. Après avoir dégagé une périodisation en deux phases de l'ère post-fordiste, je suis remonté à la période fordiste pour voir s'il était possible d'en faire de même. Un travail fin à partir de monographies et d'archives locales (littérature grise, publications patronales, presse locale généraliste et professionnelle) concernant les branches économiques et les politiques urbaines à cette période permet à nouveau de distinguer deux sous-périodes. Au final, en étant attentif aux évolutions économiques, politiques, sociales et même culturelles affectant ces villes au cours même des deux périodes autant qu'entre ces périodes, on voit émerger une nouvelle périodisation du pouvoir et des politiques urbaines qui permet d'enrichir l'analyse régulationniste.

L'évolution de la gouvernance urbaine dans les villes industrielles : un modèle en cinq phases

Voici le principal paradigme que j'ai pu dégager au cours de ce travail combinant étroitement l'approche des *urban studies* et celle des sciences sociales de l'urbain sur les cas de Roubaix et de Sheffield.

De l'early urban Fordism au late urban Fordism : fordisation des politiques urbaines et émergence des politiques d'image

Les années 1940 à 1970 ne doivent pas être appréhendées comme les décennies de la « ville fordiste », mais bien plutôt comme celles d'un processus de « fordisation » des politiques urbaines. Celui-ci se décompose lui-même en trois processus. Premièrement, du point de vue de l'organisation du pouvoir urbain, la fordisation signifie l'écartement progressif de la classe ouvrière sous l'effet d'un double phénomène : un renforcement du *leadership* politique (celui du maire de Roubaix et celui du *leader* du conseil de Sheffield) d'une part, et un phénomène de « managérialisation » des politiques urbaines, caractérisé par l'augmentation des effectifs et de la professionnalisation des managers urbains (l'administration locale et, à Roubaix, les organismes patronaux) d'autre part. Deuxièmement, du point de vue du référentiel guidant les politiques urbaines, la fordisation signifie une évolution vers une prise en compte de plus en plus importante de la thématique de l'image de la ville. Cette évolution est une conséquence directe de la première : dans les deux villes, une telle préoccupation n'émane pas de la classe ouvrière mais de la classe moyenne, des milieux économiques ou bien d'un milieu politico-administratif urbain affranchi de l'influence des syndicats. Troisièmement, la production des politiques urbaines est affectée par ces deux premières évolutions. La politique du logement, enjeu crucial de la ville fordiste tant elle constitue une part importante du « salaire social » indispensable à la stabilité du régime d'accumulation, fournit un angle particulièrement intéressant afin de mesurer l'impact de ce processus sur la fordisation des politiques urbaines.

Cette dernière peut être mieux appréhendée en proposant un découpage entre l'*early urban Fordism* et le *late urban Fordism*. Les politiques d'image n'émergent dans les deux villes étudiées qu'au cours de la deuxième sous-période, après le tournant des années 1960. Un facteur important est propre à la fordisation des politiques urbaines : l'accélération du renforcement des structures administratives locales. Dans les deux villes, les municipalités s'autonomisent, notamment du fait du renforcement et de la professionnalisation des services techniques. Parallèlement, l'influence de la classe ouvrière sur le pouvoir urbain décroît pour plusieurs raisons. À Roubaix, la classe ouvrière, elle-même de plus en plus divisée sous l'effet du recours progressif du patronat à une main-d'œuvre immigrée, se voit concurrencée dans la détermination de l'agenda municipal par la montée en puissance de nouveaux intérêts, et notamment ceux des commerçants. À Sheffield, les syndicats

ouvriers qui contrôlaient traditionnellement l'autorité locale travailliste se voient de plus en plus « happés » par l'échelle nationale du fait de l'organisation de la branche sidérurgique sous l'ère fordiste. Dans les deux villes, un espace s'ouvre au cours de l'ère fordiste, permettant à différents acteurs de mettre la question de l'image de la ville sur l'agenda municipal : des commerçants et des élus de Roubaix, des techniciens municipaux et des élus de Sheffield.

Cette prise en compte de l'image débouche sur une évolution de la politique du logement. Les grands ensembles modernes construits dans le centre des deux villes au tournant des années 1960 signalent l'entrée dans le *late urban Fordism* : loin de ne constituer qu'un simple *output* de l'État central keynésien tout-puissant, ils répondent également à une volonté nouvelle de « vendre » la ville industrielle. À Sheffield, la construction de grands ensembles menée directement par la municipalité répond à une logique de compétition électorale : le centre-ville devient la vitrine d'un Parti travailliste apte à faire le bonheur de « sa » classe ouvrière en construisant des logements à l'architecture audacieuse, aux coûts de production réduits et dans des délais plus brefs que ceux des entreprises privées. Cette pénétration de la politique du logement par les logiques d'image révèle l'inversion de la tutelle ouvrière sur la municipalité travailliste : alors que le choix des ouvriers en matière de logements publics se portait traditionnellement sur des maisons individuelles, les grands ensembles ne sont pas appréciés par leurs habitants et entrent rapidement dans une spirale de déclin. Si des sociologues influents (Crouch 2006) considèrent que le « pic de démocratie » au cours duquel les intérêts des couches populaires trouvaient leur traduction maximale en termes de politiques publiques a été atteint au cours de l'ère fordiste, il serait donc plus juste de considérer qu'il a été atteint au cours du seul *early urban Fordism*. De même à Roubaix, alors que la production de logements par le patronat s'était effectuée en étroite concertation avec les syndicats ouvriers depuis la Seconde Guerre mondiale, le centre-ville devient la vitrine d'un « nouveau » Roubaix au tournant des années 1960 à la demande, notamment, des commerçants désireux d'attirer des habitants dotés d'un pouvoir d'achat supérieur aux ouvriers immigrés dont le patronat textile favorisait jusque-là l'implantation.

La période du « sacrifice urbain » : l'enjeu de l'image de la ville face à la crise

Les politiques d'image apparaissent également dans les deux villes comme des tentatives du pouvoir urbain pour « résoudre » les contradictions de la régulation s'amplifiant au fil de l'ère fordiste : à Roubaix, la dépendance croissante à l'attraction d'une main-d'œuvre immigrée dans les usines textiles, et à Sheffield la dépendance croissante à l'interventionnisme de l'État central keynésien au fil de la déstabilisation de l'industrie sidérurgique. Ce phénomène s'accélère au cours de la troisième phase du modèle temporel, que je qualifie de « sacrifice urbain » et qui couvre les quelques années de destruction rapide de la base économique industrielle des deux villes. Le sacrifice urbain constitue une brève période de fortes divergences au cœur de trajectoires urbaines de long terme relativement comparables. En effet, les modes de régulation urbaine « bricolés » dans l'urgence dans chacune des villes prennent une nature différente selon les contextes politiques locaux et nationaux (montée en puissance de la chambre de commerce à Roubaix, réveil de la tradition de radicalisme politique à Sheffield aux débuts de l'ère Thatcher). Les politiques d'image se chargent alors de dimensions très différentes dans les deux villes (ouverture au tertiaire, aux cadres et aux ingénieurs à Roubaix, réaffirmation de l'identité ouvrière de la ville à Sheffield et activisme politique anti-thatchérien).

Par ailleurs, cette brève période est marquée par l'immixtion de la société urbaine dans la production des politiques d'image : ainsi, le mouvement social de l'Alma-Gare à Roubaix base en partie sa stratégie sur un détournement de la nouvelle image de la ville promue par la coalition pilotant les politiques urbaines, et le mouvement produit une abondante iconographie illustrant sa vision d'un avenir axé sur la participation et la convivialité pour le quartier menacé par la rénovation urbaine. À Sheffield, la rénovation urbaine du *late urban Fordism*, destinée à vendre l'image d'une ville futuriste, débouche également sur l'émergence de mouvements sociaux. Ceux-ci se montrent également très actifs au plan symbolique, déstabilisant la gestion travailliste du *late*

urban Fordism, et opposent à la politique nationale visant la tertiairisation de l'économie britannique une politique municipale visant à conforter l'industrie lourde.

Dans l'ensemble, ces mouvements sociaux urbains peuvent être considérés comme une réaction des groupes affectés par la fordisation des politiques urbaines, c'est-à-dire les catégories populaires, qui, à leur tour, trouvent dans la construction d'une « contre-image » de la ville une ressource-clé dans leur opposition aux politiques urbaines. L'héritage de cette « contre-image » va affecter les politiques d'image menées au cours de la sous-période ultérieure.

De l'early urban entrepreneurialism au late urban entrepreneurialism : vers la construction de marques urbaines

La période qui s'ouvre au début des années 1980 peut, à son tour, être découpée en deux phases, correspondant toutes deux à un certain « entrepreneurialisme » urbain dans les villes post-industrielles. Au cours de l'ère post-fordiste, de simples managements de crise succèdent au mode de régulation urbaine de l'ère fordiste. L'influence de l'ex-classe ouvrière, désormais divisée, continue à s'amenuiser. Parallèlement, se croisent dans la ville entrepreneuriale des intérêts économiques en déclin (l'industrie, l'« ancienne » classe moyenne des commerçants et artisans) et des intérêts en ascension (le patronat post-fordiste, les acteurs locaux du marché immobilier). Caractérisé par un référentiel « centriste », l'*early urban entrepreneurialism* apparaît dans les deux villes comme une sous-période durant laquelle un fragile compromis est trouvé entre la société urbaine et le couple municipalité-intérêts économiques post-fordistes en voie de renforcement. Cette sous-période se caractérise par la recherche de solutions à court terme et « attrape-tout » afin de lutter contre la montée du chômage, priorité coiffant alors l'agenda urbain.

Les politiques d'image des années 1980 prennent dès lors la forme de « méga-projets », de grandes opérations de marketing urbain visant, sans grande efficacité, à rompre de manière claire avec l'image de villes industrielles, pourtant encore assumée avec fierté une dizaine d'années auparavant. À Roubaix, cette stratégie prend, par exemple, la forme de la construction d'un grand centre de télécommunications, dont la technologie devient rapidement obsolète. À Sheffield, la nouvelle image de « ville sportive » prend appui sur la construction à la fin des années 1980 de nombreux équipements de pointe dans le cadre de l'hébergement des Jeux olympiques universitaires ; là encore, ce choix dicté par des considérations symboliques dans l'urgence de la crise ne s'avère pas heureux, la municipalité ne parvenant pas à rembourser ses emprunts et devant se résoudre à fermer de nombreux équipements publics.

La rupture se produit au tournant des années 1990. Elle prend la forme d'une « crise du management de crise » centriste. Victime de ses contradictions, celui-ci s'effondre sous l'influence de divers acteurs. À Roubaix, dans un contexte de montée en puissance rapide de l'extrême droite, la stratégie municipale est contestée par les petits commerçants menacés par la grande distribution et l'appauvrissement de la ville, mais aussi par un réseau d'acteurs liés au marché immobilier local, laissé de côté par la stratégie mise en œuvre sous l'*early urban entrepreneurialism*. À Sheffield, l'endettement croissant de la municipalité causé par les méga-projets sportifs conduit à une contestation croissante et au déclin électoral du Parti travailliste, alors que le gouvernement central parvient à influencer les stratégies locales de redéveloppement en attribuant les fonds de manière compétitive. À partir du milieu des années 1990, le *late urban entrepreneurialism*, caractérisé par un référentiel néolibéral, correspond dès lors à la sous-période idéal-typique durant laquelle les acteurs de la gouvernance urbaine ont pleinement intériorisé la logique du capitalisme post-fordiste et parviennent à formuler une stratégie de redéveloppement plus cohérente, conférant la priorité à la croissance économique. La montée en puissance d'intérêts économiques liés aux nouvelles formes de commerce, au secteur immobilier local et, dans le cas de Sheffield, aux universités, provoque une réorientation des politiques urbaines. Les politiques d'image se formalisent et évoluent vers la construction de véritables « marques urbaines » capitalisant sur les atouts supposés des villes, alors que les cibles du redéveloppement apparaissent de plus en plus clairement identifiées : d'une part,

les entreprises tertiaires considérées comme les plus innovantes, les plus en phase avec l'économie de la connaissance ; d'autre part, des groupes sociaux à haut pouvoir d'achat (touristes, « nouvelle classe moyenne »). Puisant sa légitimité dans de nouvelles théories du développement économique mettant l'accent sur la contribution à la croissance urbaine des groupes sociaux aisés (la « classe créative » ou l'« économie résidentielle »), le *late urban entrepreneurialism* se caractérise dès lors par la prégnance de stratégies de montée en gamme qui visent à modifier le profil des résidents et des consommateurs urbains afin de renouer avec la croissance (Rousseau (à paraître)).

Pour une ouverture !

Loin d'être antithétiques, l'approche et les outils développés par les *urban studies* anglophones et ceux des sciences sociales de l'urbain françaises peuvent, on le voit, être utilement combinés afin d'analyser les processus travaillant les villes occidentales sur le long terme. Les *urban studies* offrent les outils théoriques permettant d'éclairer les processus étudiés par les sciences sociales de l'urbain, et celles-ci permettent en retour d'affiner les théories. L'ouverture interdisciplinaire, mais aussi interculturelle, fait donc indéniablement progresser la recherche urbaine.

Toutefois, il convient à présent de mettre en garde les jeunes chercheurs tentés par ces démarches des difficultés auxquelles ils pourront être confrontés. Dans l'ensemble, comme le déplorait encore récemment le regretté Bernard Jouve (2009), l'interdisciplinarité des *urban studies* anglophones, lesquelles disposent de départements académiques et de revues scientifiques au sein desquels la ville est appréhendée comme un « fait social total », contraste avec le cloisonnement disciplinaire plus marqué des sciences sociales françaises empêchant la ville d'être constituée comme un objet de recherche à part entière. Par ailleurs, la posture critique souvent adoptée par ces travaux passe mal en France. C'est pourquoi les disciplines françaises s'intéressant à la ville ont largement rejeté les approches critiques à partir des années 1980, alors même que les travaux des sociologues urbains marxistes français des années 1960 et 1970 faisaient l'objet d'une importante réappropriation dans le monde académique anglophone.

Bibliographie

- Béal, V. 2010. « *Does neoliberalisation matter? Apports et limites d'une notion montante des urban studies dans la science politique française* », *Cahiers européens du Pôle Ville*, Working paper du programme « Villes et Territoires », n° 1, Paris : Sciences Po, p. 1-21.
- Harvey, D. 1989. « From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism », *Geografiska Annaler B*, n° 71, p. 3-17.
- Jouve, B. 2009. « Who? So what? », projet de communication au dixième congrès de l'Association française de science politique, communication personnelle de l'auteur.
- Le Bart, C. 1999. « Les politiques d'image. Entre marketing territorial et identité locale », in Balme, R., Faure, A. et Mabileau, A. (coord.), *Les Nouvelles Politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris : Presses de Sciences Po, p. 415-427.
- Neill, W. 1995. « Lipstick on the Gorilla? The Failure of Image-Led Planning in Coleman Young's Detroit », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 19, n° 4, p. 639-653.
- Rosemberg, M. 2000. *Le Marketing urbain en question. Production d'espace et discours dans quatre projets de villes*, Paris : Economica.
- Rousseau, M. 2011. *Vendre la ville (post-)industrielle. Capitalisme, pouvoir et politiques d'image à Roubaix et à Sheffield (1945-2010)*, thèse de doctorat de science politique, université Jean Monnet de Saint-Etienne – université de Lyon.
- Rousseau, M. À paraître. « Redéveloppement urbain et (in)justice sociale : les stratégies néolibérales de « montée en gamme » dans les villes en déclin », *Justice Spatiale/Spatial Justice*.

Max Rousseau est docteur en science politique (université de Saint-Étienne/université de Lyon, 2011). Sa thèse a obtenu le Grand Prix de la thèse sur la ville 2012 (APERAU/CERTU/FNAU/PUCA). Il est chargé de recherche au CIRAD (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement ; UMR 5281 ART-Dev (Acteurs, ressources et territoires dans le développement)) et enseigne à Sciences Po Paris et Sciences Po Lyon.

Consacrés à la gouvernance et aux politiques urbaines, à la régulation des mobilités dans les villes industrielles, à la gentrification et au développement urbain, ses travaux sont parus dans les revues *Espaces et Sociétés*, *Métropoles*, *International Journal of Urban and Regional Research*, *Critical Sociology* ou encore *Theory, Culture & Society*.

Pour citer cet article :

Max Rousseau, « Villes post-industrielles : pour une nouvelle approche », *Métropolitiques*, 18 septembre 2013. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Villes-post-industrielles-pour-une.html>.