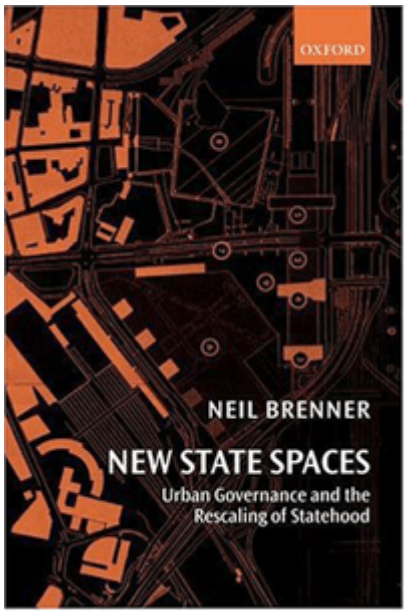
Le retour de la sociologie urbaine critique, enfin.

Neil Brenner, *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, 2004.

Par Bernard Jouve



La lecture de cet ouvrage suscite à la fois le respect et la gratitude. Le respect car, N. Brenner, jeune sociologue à la carrière fulgurante, nous propose une mise en perspective et un état des lieux qui était devenu absolument indispensable de la recherche en sciences sociales portant sur les liens entre la transformation des États européens et la place qu'occupent les villes dans un ordre politique et économique en recomposition. Pour ceux qui s'intéressent à ce vaste chantier scientifique que la gouvernance urbaine sert à désigner, ce livre représente un élément indispensable qui sera certainement amené à figurer parmi les grands classiques de la littérature académique. La gratitude car, outre l'incroyable effort de synthèse parfaitement assumé par l'auteur (sa bibliographie compte 34 pages …), N. Brenner nous propose un cadre théorique des plus élaborés qui, en tant que tel sera certainement soumis à la critique, mais qui par ses propositions et ses manques constituera un élément incontournable dans les prochaines années. Ce cadre se situe à un niveau intermédiaire entre la réflexion proprement spéculative sur les transformations des États européens

depuis 40 ans et la production en masse d'études de cas comparatives ou monographiques qui ont certes le mérite d'exister mais à qui il manquait une montée en généralité. C'est dans cette entre-deux que ce livre trouve toute son efficacité et sa pertinence. Parce qu'il met au cœur de son analyse la question de la transformation des échelles spatiales de la régulation politique et socio-économique, cet ouvrage s'adresse tout aussi bien aux géographes, aux économistes, aux politologues qu'aux sociologues. Il alimente ainsi un ensemble de réflexions qui se sont développées à partir du milieu des années 1990 au sein de la communauté académique anglophone (le monde académique francophone étant étrangement atone pour l'instant) et qui se focalisent sur la construction de ces échelles, sur les dynamiques qui alimentent leur transformation.

On croyait avoir tout lu sur la gouvernance urbaine, la recomposition de l'État, la transformation de l'État-providence, la crise du fordisme et ses conséquences sur les politiques urbaines, les processus de restructuration des États européens, l'européanisation des politiques urbaines, … mais on n'avait pas encore proposé un cadre de réflexion faisant une synthèse aussi systématique et précise de l'ensemble de ces dynamiques. C'est désormais chose faite. Mobilisant amplement la littérature issue de l'école de la régulation, le point central de la démonstration de N. Brenner peut être résumé ainsi : en l'espace d'une quarantaine d'années, les États européens se sont adaptés à la mondialisation et à la transition post-fordiste en faisant des métropoles les principaux territoires économiques de la compétitivité. Ce processus de réétalonnage politique (*political rescaling*), qui conduit à délaisser les espaces périphériques, en crise, marginalisés par la crise économique au profit de quelques aires urbaines particulières, s'explique à la fois par les nouvelles contraintes imposées par le capitalisme contemporain et le tournant post-fordiste mais aussi, et surtout, relève d'un choix politique effectué par les États européens. Pour mener à bien sa démonstration, N. Brenner mobilise notamment les « grands classiques » que sont les auteurs marxistes français des années 1970 (Lefebvre, Poulantzas entre autres) et s'empare de la question tout aussi classique de la gestion par l'État de la tension inhérente au système capitaliste entre les dynamiques d'homogénéisation et de différenciation spatiale. Tout au long du livre, l'auteur n'a de cesse de montrer, en utilisant très largement un matériau empirique de seconde main, les évolutions dans la

gestion de cette tension. Pour cela, il procède à une périodisation en 4 moments.

Les années 1960 sont marquées par la généralisation de l'État keynésien qui fait de la lutte contre les inégalités socio-économiques entre régions et villes l'une de ses principales finalités. L'heure est à la lutte contre les processus de différenciation spatiale et les États européens mettent en place des politiques de redistribution à l'échelle nationale.

Les années 1970 sont caractérisées par l'émergence d'un processus de destruction créatrice qui va mettre à genoux les économies fordistes européennes. Commencent alors à se mettre en place des politiques visant non plus à réguler la croissance économique sur l'ensemble du territoire national mais davantage à valoriser la croissance endogène, la différenciation entre les villes et les régions.

Les années 1980 marquent l'avènement de ce que N. Brenner appelle les *urban locational policies* qui renforcent la dynamique précédente en faisant de la compétition territoriale l'alpha et l'oméga de toute politique territoriale. Par le biais de politiques priorisant délibérément quelques métropoles, il s'agit d'inscrire ces nouveaux espaces de la régulation économique dans l'économie mondialisée et dans les flux globaux.

Les années 1990 sonnent le retour de tentatives dont l'objectif est de lutter contre les effets les plus dévastateurs pour les sociétés européennes des politiques menées dans les années 1980. Trois stratégies sont alors utilisées : d'une part, les opérations de renouvellement urbain qui s'adressent aux quartiers les plus sensibles et qui visent à produire des solutions intersectorielles, d'autre part les processus de réforme institutionnelle à l'échelle métropolitaine afin de créer de nouvelles solidarités et de nouvelles formes de cohésion et enfin la mise en place de réseaux de coopération intermétropolitain à l'échelle européenne.

L'argument central de N. Brenner est que le processus de réétalonnage conduisant à passer d'une phase à l'autre et à changer les échelles spatiales de la régulation socio-économique et politique est le fait de « projets d'État » (*State Projects*). S'inscrivant totalement en faux par rapport aux travaux sur l'érosion de

l'État, sa disparition programmée, l'auteur montre au contraire qu'il s'agit de stratégies d'adaptation parfaitement en cohérence avec le changement de régime d'accumulation. Pour résumer, en jouant sur les territoires de régulation, l'État a changé non seulement sa forme mais aussi sa nature. En cela, le travail de N. Brenner offre de nouvelles perspectives à un pan entier des sciences sociales obnubilé, notamment en France, par les changements de forme de l'État, des cadres opératoires des politiques urbaines, mais laissant de côté la question du fond, de la nature des interventions de l'État : « The long-entrenched primacy of the national scale of political-economic regulation has been destabilized as new scalar hierarchies of state institutional organization and state regulatory activity have been forged. Within theses rescaled configurations of state power, major urban regions have become important geographical targets for a variety of far-reaching institutional changes and policy realignments designed to enhance local economic growth capacities. For this reason, processes of state downscaling — the devolution or decentralization of regulatory tasks to subnational administrative tiers, coupled with a restructuring of subnational institutional configurations — are as fundamental to the contemporary remaking of political space as the forms of state upscaling that have been examined at length by international political economists » (p. 3).

L'un des principaux attraits du livre de N. Brenner est d'expliquer en quoi le virage néolibéral des années 1980-1990 a pris pour objet les villes européennes et comment ces dernières constituent les espaces privilégiés de formation d'un nouveau régime d'accumulation. Ainsi, si apparemment les années 1990 marquent un retour à des tentatives de mieux articuler les dynamiques d'homogénéisation et de différenciation socio-spatiale et se fixent comme objectif de lutter contre les inégalités les plus criantes, N. Brenner nous met en garde contre une lecture tronquée de ce processus qui pourrait être compris comme un retour à une nouvelle forme d'État-providence. Les politiques des années 1990 ont certes le mérite de remettre à l'agenda la question des inégalités. Cependant, l'auteur insiste sur le fait que ces inégalités ne sont désormais plus un problème en soi mais bien davantage un problème pour la compétitivité des métropoles. Les villes européennes assument désormais des fonctions de compétitivité économique, de maintien de la cohésion sociale. On pourrait ajouter le développement durable. Les termes utilisés pour dépeindre

ces fonctions ne sont pas neutres et révèlent la véritable nature du changement opéré ces dernières années. Il ne s'agit pas simplement d'effet de mode lorsque l'on évoque la cohésion sociale ou le développement durable en lieu et place respectivement de la solidarité sociale et de la protection de l'environnement. Le changement de terminologie consacre un changement de raison d'être de ces politiques. Il en va du développement durable comme de la cohésion sociale dont l'instrumentalisation par la doctrine et les politiques néolibérales est parfaitement analysée dans le travail de N. Brenner. La solidarité sociale comme la protection de l'environnement visaient à résoudre des problèmes en soi (pauvreté, exclusion, dégradation environnementale). La cohésion sociale et le développement sont des politiques au service d'un agenda qui les surplombe : la compétitivité des territoires. Un tissu social qui se délite, un milieu environnemental en crise ne sont plus, en soi, des problèmes en regard de certaines valeurs collectives, voire d'une éthique, d'une certaine façon de concevoir le « vivre ensemble ». Il s'agit davantage de dynamiques qui minent la compétitivité des métropoles car ils engendrent des risques (émeutes, violences urbaines, pollutions majeures) qu'il faut non pas faire disparaître, il faudrait alors s'attaquer à leur origine donc au régime d'accumulation, mais dont il faut contrôler le niveau, l'intensité.

Dans ce processus d'évolution de la raison d'être des politiques publiques, l'Union européenne, à travers ses initiatives et ses programmes qui contribuent à brouiller les échelles spatiales de référence, a joué un rôle essentiel, même si l'ouvrage de N. Brenner n'analyse pas dans le détail cette dimension. Ainsi, la politique régionale de l'Union européenne, qui portait un référentiel clairement keynésien à son origine, s'est transformée pour intégrer une dimension entrepreneuriale conduisant les territoires en crise à créer, à partir de la recherche du partenariat entre institutions locales, des ressources qui leur sont propres et qui leur permettent d'être compétitifs. La gouvernance, comme outil de gouvernement prôné par l'Union européenne, est devenue progressivement un facteur de production, au même titre que la qualification de la main d'œuvre locale, la qualité des infrastructures de communication, le coût des matières premières. Les « régions qui gagent » (Benko, Lipietz, 1992) sont celles qui arrivent à générer une « épaisseur institutionnelle » (Amin, Thrift, 1995) qui est le fruit de la coopération entre acteurs locaux. Pour N. Brenner, cette logique

d'action a été l'alpha et l'oméga de l'Union européenne à partir des années 1990 et a conduit à renforcer la différenciation territoriale.

Le livre de N. Brenner n'est cependant pas exempt de certaines lacunes. Notons en deux principales. En premier lieu, même si l'auteur se défend de proposer un cadre d'analyse alimentant la thèse de la convergence politique et économique, thèse particulièrement développée dans certains cénacles universitaires aux États-Unis, même s'il prend garde de rappeler que les configurations locales comptent, que la nature des systèmes institutionnels nationaux influence la mise en place de politiques misant sur la compétitivité des métropoles, il n'explique guère comment. Pour une meilleure prise en compte de ces variables, on pourra se référer aux travaux les plus récents de H. Savitch et P. Kantor (Savitch, Kantor, 2002) qui présentent des éléments de complémentarité évidents avec le livre de N. Brenner. Autre manque important, la dimension proprement sociologique à la base du processus de réétalonnage politique. L'auteur avance que « urban locational policies contributed markedly to the erosion of nationalized forms of class compromise, territorial redistribution and urban managerialism that have prevailed during the 1960s and early 1970s and they likewise played a central role in facilitating a significant differentiation of political-economic space throughout western Europe during the post-1980s period » (p. 256). Si la littérature sur la construction des États-nations en Europe est particulièrement abondante et a permis de mettre à jour ces compromis de classe, l'ouvrage de N. Brenner ne propose pas une analyse de ces nouveaux compromis. S'il soutient la thèse que le processus de réétalonnage a été porté par les États européens, on ne sait guère quels sont les groupes sociaux, ou les classes, qui sont à l'origine de cette dynamique. La notion même de classe est-elle pertinente ? Pour reprendre un exemple cité dans l'ouvrage, existe-t-il une classe sociale soutenant le projet de constitution de la désormais célèbre « banane bleue » chère à R. Brunet ou encore de l'Arc Atlantique ?

On l'aura compris ces lacunes sont autant de pistes de recherche particulièrement stimulantes pour l'étude de l'évolution des États européens et du rôle joué par les métropoles dans ce processus. Parce qu'il propose non seulement une synthèse parfaitement réussie mais également un cadre de référence particulièrement heuristique car il donne sens à un certain nombre de

dynamiques politiques et institutionnelles que l'on n'arrivait pas encore à agréger, N. Brenner a produit un ouvrage qui interpelle les différentes sciences sociales concernées par les questions territoriales et qui marquera les prochaines années.

Neil Brenner, *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press, 2004. 351 pages. 25 dollars.

Résumé

La lecture de cet ouvrage suscite à la fois le respect et la gratitude. Le respect car, N. Brenner, jeune sociologue à la carrière fulgurante, nous propose une mise en perspective et un état des lieux qui était devenu absolument indispensable de la recherche en sciences sociales portant sur les liens entre la transformation des ...

Bibliographie

Ash Amin, Nigel Thrift, « Globalization, institutional "thickness" and the local economy », dans P. Healey *et al.* (dir.), *Managing cities — The new urban context*, Chichester, John Wiley, 1995, pp. 91-10,.

Georges Benko, Alain Lipietz (dirs.). *Les régions qui gagnent*, Paris, Puf, 1992.

Hank V. Savitch, Paul Kantor, *Cities in the International Marketplace. The Political economy of Urban Development in North America and Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 2002.