



DE LA VILLE À L'URBAN SPRAWL La question métropolitaine aux États-Unis

CYNTHIA GHORRA-GOBIN
Sciences Po / Université de Paris IV-Sorbonne

Résumé:

L'urbanisation se poursuit aux États-Unis et se traduit par un étalement urbain (*urban sprawl*) mettant en scène les figures de l'*edge city* (pôle suburbain) et de l'*edgeless city* (forme urbaine peu dense). Ces nouveaux territoires ont tendance à délaisser la ville-centre (ayant pourtant été à l'origine de la dynamique économique de la métropole) et à l'isoler dans le champ politique. D'où l'analyse des chercheurs américains favorables à une coalition entre la ville-centre et les municipalités périphériques sur la base d'intérêts communs. Pour le moment la question métropolitaine n'est clairement formulée que dans deux États, le Minnesota et l'Oregon.

Évoquer la société américaine ou la puissance économique des États-Unis revient à étudier le phénomène métropolitain. Ce pays se situe au troisième rang mondial pour sa population urbaine (après la Chine et l'Inde)¹ et compte 276 aires métropolitaines qui rassemblent 80,3% de la population. Un tiers des Américains vit dans des métropoles de plus de 5 millions d'habitants.² La dynamique économique s'inscrit en effet dans un réseau de métropoles qui représentent, d'après une étude menée pour l'association des maires (*The United States Conference of Mayors*), 85,6% de l'économie nationale en 2002.³ Ce même rapport précise que le poids économique des dix premières métropoles du pays excède celui de 31 États de la fédération : 2,6 trillions contre 2,5 trillions. Le PNB de New York est de 448 milliards de dollars, suivi de Los Angeles (411) et de Chicago (349). La représentation du fait métropolitain aux États-Unis est conforme à la représentation des

¹. William W. Frey & Zachary Zimmer, « Defining the city », *Handbook of Urban Studies* édité par Ronan Paddison (Londres, Sage Publications, 2001) 14-36.

². Cynthia Ghorra-Gobin, *Villes et société américaine* (Paris, Colin, 2003) 104.

³. Le rapport *Metro Economies* peut se lire sur le site de l'Association des Maires <usmayors.org>.

économistes évoquant l'économie-monde et son système hiérarchisé de métropoles se donnant pour horizon l'échelle de la planète⁴.

L'expression *urban sprawl*, largement utilisée par les chercheurs et les médias américains, rend compte de ce processus de métropolisation sous l'influence de la mondialisation de l'économie. L'urbanisation se poursuit en dehors de toute notion de limite spatiale au détriment de l'environnement naturel ou encore du domaine rural, suivant le principe de la faible densité. On ne se situe plus dans l'univers de la *suburbia* de la période industrielle mais dans celui de l'*exurbia*.⁵ Le premier terme fait référence à l'époque où les villes rassemblaient l'essentiel de la production économique et où les banlieues étaient essentiellement résidentielles (même si elles incluaient des fonctions commerciales). La restructuration spatiale du monde de la production a affecté la localisation des emplois et privilégie désormais les périphéries urbaines au détriment souvent de la ville-centre (ayant pourtant été à l'origine de la dynamique économique de la métropole) et d'anciens territoires urbanisés. Il est difficile de savoir si le phénomène de l'*urban sprawl* relève de la diffusion de la voiture et de son hégémonie ou s'il participe d'une spécificité de la civilisation américaine n'ayant jamais vraiment valorisé la ville et ayant opté pour le principe des banlieues à proximité de l'environnement naturel comme référent social et politique, dès le tournant industriel. En revanche il est reconnu que l'*urban sprawl* entraîne de sérieux problèmes comme les inégalités spatiales, la pollution de l'air et des difficultés croissantes de circulation dans les réseaux routiers et autoroutiers. Cette forme urbaine tend, en outre, à isoler la ville-centre dans la sphère politique. D'où le débat en faveur de l'invention d'une métropole politique intitulé ici « question métropolitaine ». Après avoir évoqué les deux figures de l'*urban sprawl*, l'analyse présente quelques arguments de chercheurs américains favorables à la construction d'une coalition politique à bâtir entre la ville-centre et les banlieues pour réguler cette nouvelle entité spatiale.

I- L'urban sprawl : paysage et figures

L'*urban sprawl* correspond à un phénomène d'étalement urbain se poursuivant au gré de la construction des routes et autoroutes, de la dynamique d'implantation d'entreprises soucieuses de bénéficier d'un cadre agréable au moindre coût et des lotissements résidentiels (y compris les lotissements sécurisés, les *gated communities*). Il présente un territoire fragmenté et incorpore en fait deux figures, l'*edge city* et l'*edgeless city*,⁶ deux

⁴. Paul L. Knox & Peter J. Taylor (ed.), *World Cities in a World System*, (Cambridge, Cambridge U.P., 1995).

⁵. Robert Fishman, *Bourgeois Utopias: The Rise and Fall of Suburbia* (New York, Basic Books, 1987) et Kenneth T. Jackson, *Crabgrass Frontier: The Suburbanization of the United States* (New York: O.U.P., 1985).

⁶. *Edge city* est un terme inventé par Joel Garreau en 1991 et *edgeless city* par Robert Lang en 2003.

entités rivales du traditionnel *downtown* de la ville-centre ayant réussi à attirer emplois et entreprises.⁷

1.1- L'étalement et la fragmentation spatiale

L'urbanisation en cours, qualifiée également de métropolisation, se déroule en dehors de toute limite spatiale, un constat établi par les chercheurs et les médias. Le géographe-journaliste James Howard Kunstler décrit le paysage urbain actuel de « geography of nowhere » (géographie de nulle part) dans la mesure où il est complètement hétéroclite : il inclut des bretelles d'autoroutes, des parcs de stationnement, des lotissements résidentiels, des *mega-malls*, des immeubles de bureaux et des fragments d'espaces naturels.⁸ Kunstler dénonce ainsi cette urbanisation qui d'après lui détruit tout embryon de vie sociale. Il préconise le retour à la planification urbaine comme moyen en vue de prendre en compte l'environnement naturel tout en réinventant le principe de communautés résidentielles. Il parle d'*evil empire* (empire du diable) pour qualifier cette urbanisation placée sous la simple logique du profit et de la rentabilité. Il reprend ainsi quelques thèmes de l'historien Sam Bass Warner, qui le premier a porté un regard critique à l'égard de l'urbanisation sauvage en qualifiant le contexte américain d'*urban wilderness*.⁹ D'autres chercheurs sont allés plus loin dans leurs analyses pour dénoncer le chaos social et mettre en évidence les inégalités spatiales.¹⁰

Dans *American Metropolitics*, Myron Orfield étudie la structure spatiale des 25 premières métropoles du pays en prenant des indicateurs pertinents comme le pourcentage d'élèves recevant des repas gratuits par *school district*, la différence de densité de population et de superficie de bureaux entre les villes-centres et les banlieues. Il met en évidence trois types de territoires infra-métropolitains : les communautés à risques, les territoires résidentiels en voie de structuration (réalisations périurbaines en cours) et les pôles concentrant emplois et richesse. Des cartes identifient ces trois catégories de territoires pour chacune des métropoles étudiées. Orfield en déduit que les premières couronnes de banlieues localisées dans la continuité des *inner cities* font face à des problèmes de fiscalité et que les pôles secondaires riches devenant des superficies importantes de bureaux, se retrouvent en rivalité avec d'anciens *downtowns*. Tout en mettant en évidence la non homogénéité des territoires de l'*urban sprawl*, Orfield insiste aussi sur la dynamique de l'étalement urbain en dehors de toute limite. La croissance démographique se traduit par une croissance spatiale d'une ampleur jamais égalée. Aussi entre 1970 et 1990, la métropole de Boston a enregistré une croissance démographique de 5% mais 34% d'un point de vue spatial. Detroit, qui a enregistré une décroissance démographique de l'ordre de 7% a subi une croissance spatiale de 28%. Pour la métropole de Washington DC, ces

⁷. Benfield F.Kaid & alii, *Once There Were Greenfields: How Urban Sprawl is Undermining American's Environment, Economy and Social Fabric* (Washington DC, National Resources Defense Council, 1999) et Dolores Hayden, *Building Suburbia: Green Fields and Urban Growth, 1820-2000*, (Cambridge, Harvard U.P., 2003).

⁸. James Howard Kunstler, *The Geography of Nowhere: The Rise and Decline of America's Man-Made Landscape* (New York, Simon & Schuster, 1993).

⁹. Sam Bass Warner, *The Urban Wilderness* (New York, Harper & Row, 1972).

¹⁰. Myron Orfield, *American Metropolitics: The New Suburban Reality* (Washington DC, Brookings Institution, 2002) et David Rusk, *Cities without Suburbs* (Washington DC, Woodrow Wilson Center Press, 1993).

chiffres sont respectivement 29% et 91%. Seule la métropole de New York fait exception, comme l'indique le tableau 1.

Croissance	spatiale	démographique
Atlanta	161%	84%
Boston	34	5
Chicago	24	1
Detroit	28	-7
Houston	119	73
Los Angeles	25	37
Miami	36	57
Minneapolis-Saint Paul	47	22
New York	22	-1
Philadelphie	55	5
Phoenix	91	132
Pittsburgh	30	-9
San Diego	81	96
San Francisco	28	21
St. Louis	58	3
Washington DC	91	29

Tableau 1: Croissance spatiale et démographique des principales métropoles (%) 1970-1990. Source : Myron Orfield, *American Metropolitcs*, 62

L'*urban sprawl* pose également le problème de la fragmentation métropolitaine, soit la juxtaposition d'une multiplicité de juridictions qui chacune a le droit de disposer, comme elle l'entend, de son aménagement foncier en dehors de toute structure de coordination pour l'ensemble de la métropole. La métropole de Boston inclut 296 gouvernements locaux, celle de Washington DC 158 et celle de Detroit 335. Orfield se montre en faveur de l'annexion de territoires par la ville-centre comme à Houston (Texas) et à Indianapolis (Indiana) dans les années 1970 et reprend ainsi l'argumentation de David Rusk. Il dénonce la multiplicité de municipalités perçue comme un indicateur de fragmentation politique et exige en fait une mobilisation des élus et de la société pour penser la question métropolitaine sur le plan politique¹¹.

Atlanta	101
Boston	394
Chicago	340
Detroit	276
Houston	88
Los Angeles	171
Miami	40
New York	725
Philadelphie	415
Phoenix	22
Pittsburgh	397
San Diego	18
San Francisco	102
Seattle	79
St. Louis	213
Washington DC	111

¹¹. Sur ce thème, on peut consulter Gregory R. Weiher, *The Fractured Metropolis: Political Fragmentation and Metropolitan Segregation* (Albany, SUNY, 1991).

Tableau 2 : Métropole – Nombre de *municipalities* ; une multiplicité de *municipalities* : un indicateur de fragmentation spatiale. Source : Myron Orfield, *American Metropolitics*, 160.

Le thème de la fragmentation des gouvernements locaux a été largement étudié par David Rusk qui souligne la performance des villes ayant annexé des territoires suburbains au cours du XX^{ème} siècle. Il distingue ainsi les « villes élastiques » par opposition aux « villes non élastiques » dont la superficie n'a pas changé. Il plaide en filigrane en faveur d'une ville-métropole ou encore d'une « supracommunalité ». À partir d'une étude comparée de deux villes, Houston et Detroit, Rusk souligne la faible ségrégation de la première par rapport à la seconde en raison de la politique d'annexion par la ville-centre. La population de Houston représente 49% de la population de la métropole et inclut 27% des Noirs contre 19% pour la métropole. À Detroit la population de la ville-centre représente 23% de la métropole mais 75% des Noirs contre 21% pour la métropole. Ces chiffres soulignent la forte ségrégation raciale de Detroit, une ville non élastique.

	Aires Met. % Noirs	Ville-centre %Noirs	Aires Met. % Hispaniques	Ville-centre % Hispaniques	%pop. ville
Houston	19	27	21	28	49
Detroit	21	75	2	3	23

Tableau 3 : Comparer la ségrégation de Houston (Texas) et Detroit (Michigan). Source : David Rusk, *Cities without Suburbs*, 29.

À partir de ces deux exemples, Rusk en déduit que plus l'aire métropolitaine est fragmentée plus la ségrégation raciale, sociale et économique est importante. Pour la majorité des villes inélastiques, le *school district* (carte scolaire) est limité à la ville-centre incluant un pourcentage élevé de populations pauvres alors que pour les villes élastiques, le *school district* inclut plusieurs municipalités comme en Caroline du Nord. La métropole de Raleigh-Durham comprend ainsi 20 municipalités et seulement 10 *school districts*, une situation nettement différente de celle de Detroit, où le territoire de la ville-centre coïncide avec celui de la carte scolaire.¹² La ségrégation scolaire résulte de la ségrégation sociale et la renforce. Outre la relation entre fragmentation et ségrégation, Rusk insiste sur la rivalité entre les municipalités face aux défis économiques. L'économie mondiale fixe les règles du jeu mais il revient au local de décider de la manière de jouer et d'éviter cette rivalité permanente entre la ville-centre, les *edge cities* et les *edgeless cities*.

¹². David Rusk, 36.

1.2- Edge City / Edgeless city

Le sociologue et journaliste Joel Garreau,¹³ à la suite d'un voyage d'études mené il y a une dizaine d'années dans l'univers de l'*urban sprawl*, avait noté que des immeubles de bureaux se concentraient dans les banlieues et les périphéries, à proximité d'un *mega-mall* ou encore d'un quartier commerçant. Il a ainsi défini l'*edge city* comme un pôle regroupant au moins 500 000 m² de planchers de bureaux et 60 000 m² de commerces de détail. La perspective de Joel Garreau a réjoui de nombreux urbanistes qui ont alors estimé que les *edge cities*, ces embryons de densité urbaine, étaient susceptibles à terme de résorber le phénomène de l'étalement urbain, en raison de leur pouvoir d'attraction. Les *edge cities* incluent des zones d'activités (*business parks*), des lotissements résidentiels (*subdivisions*) et des centres commerciaux. Les tenants des deux courants idéologiques *smart growth* et *new urbanism*, bien que différents, privilégient cette figure dense de la métropolisation. Les premiers se réclament d'une perspective proche du « développement durable » en Europe puisqu'il s'agit d'anticiper sur les coûts sociaux et environnementaux de tout projet de développement. Les seconds relèvent d'une vogue architecturale qui, depuis une quinzaine d'années, se soucie de la reconceptualisation de l'architecture domestique et d'une densification des quartiers et lotissements résidentiels tout en influençant la réalisation de lotissements fermés, les *gated communities*. Mais cette perspective optimiste de l'*edge city* comme référence de tout développement futur s'estompe depuis que les chercheurs ont noté la présence d'une figure autre de l'*urban sprawl*, l'*edgeless city*.

L'urbaniste et le sociologue Robert Lang dans le cadre des activités de recherche de la Brookings Institution a privilégié l'hypothèse selon laquelle le phénomène *edge cities* est limité même s'il a une visibilité supérieure aux *edgeless cities*.¹⁴ Cette visibilité provient du regroupement de hauts bâtiments de bureaux, même si aucune *edge city* n'a jusqu'ici reproduit une forme architecturale comparable à celle du gratte-ciel. Pour Lang, les trois quarts de la superficie des planchers de bureaux en dehors des centres-villes se retrouvent dans les *edgeless cities* et ces dernières représenteraient une superficie au moins deux fois supérieure à celle des *edge cities*. La figure de l'*edgeless city*, contrairement à l'*edge city*, ignore le piéton et n'est pas accessible sans voiture. Elle se localise un peu partout entre les *edge cities* et les périphéries urbaines. Le meilleur exemple de l'*edgeless city* se retrouve dans l'État du New Jersey et correspond au territoire organisé par les entreprises, les promoteurs et les équipements publics autour de l'université de Princeton. La municipalité de Princeton est une ville universitaire structurée autour de la centralité de la rue Nassau alors que *Greater Princeton*¹⁵ s'étend le long de l'autoroute 1 vers New Brunswick au nord et Trenton au sud et représente 1 000 km². À Washington DC, l'ensemble des *edgeless cities* inclut au total plus d'emplois que celles du *downtown* de la ville-centre [Lang 59]. Le terme *city* véhiculé par les deux expressions *edge*

¹³. Joel Garreau, *Edge City, Life on the New Frontier* (New York, Anchor Books, 1991).

¹⁴. Robert Lang, *Edgeless Cities: Exploring the Elusive Metropolis* (Washington DC, Brookings Institution, 2003) 5.

¹⁵. *Greater Princeton* compte de nombreuses entreprises spécialisées dans les technologies de communication et d'information.

cities et *edgeless cities* signifie bien que ces deux formes incluent des activités économiques. Ces deux figures n'ont rien emprunté à la notion politique de ville, soit un territoire placé sous le contrôle d'un pouvoir municipal symbolisé par la présence d'un bâtiment officiel et public, la mairie (et parfois aussi d'une cour de justice). Elles se limitent uniquement à l'image d'une *corporate city*, une ville façonnée par la sphère économique. Dans l'étude empirique menée par Robert Lang sur treize métropoles américaines, seuls deux centres-villes détiennent une superficie en mètres carrés de planchers supérieure aux *edgeless cities*. Ce sont New York et Chicago. Les *edgeless cities* ne sont pas les marqueurs du développement urbain à l'image des *edge cities* mais ils constituent une part importante de l'*urban sprawl* caractérisé par l'absence de centralité.

Robert Lang a dressé un tableau comparant la vitalité économique des trois figures, *edge city*, *edgeless city* et *downtown* traditionnel pour ce qui concerne la superficie de bureaux. Dans la métropole de Detroit, le centre-ville ne détient que 21,3% des superficies contre 39,5% et 39,2% pour les deux autres figures de l'*urban sprawl*. Mais pour la métropole de San Francisco, la différence entre l'*edge city* et l'*edgeless city* est nettement plus importante: 13,9% pour la première contre 43,4% pour la seconde.

Métropole	Ville-centre %	Edge Cities %	Edgeless cities %
Boston	41	4	39
Chicago	53,9	19,5	26,6
Dallas	25	40,3	34,6
Detroit	21,3	39,5	39,2
Los Angeles	37,6	25,4	37
New York	63,9	6,2	29,9
San Francisco	42,7	13,9	43,4

Source: *Black's Guide to Office Leasing*. [Lang 55].

La décentralisation ou encore le desserrement des emplois et plus particulièrement des emplois de bureaux remonte principalement aux années 1970, même si les années 1920 ont inventé le terme *uptown* pour le différencier de *downtown*, comme à New York par exemple. Dans cette même ville, les débats sur la reconstruction du *zero-ground site*, le site du *World Trade Center* détruit par l'attentat du 11 septembre 2001, qui se sont déroulés dans le cadre de colloques et réunions publiques tout au long de l'année 2002, ont laissé entendre qu'il fallait profiter de ce nouvel investissement des compagnies d'assurances et du secteur public pour complètement remodeler l'image du *downtown*. En effet, en dépit de la présence du *New York Stock Exchange* (Bourse), l'attraction du *downtown* s'est estompée en faveur du *midtown*. La tendance en faveur du desserrement urbain fut reconnue comme un phénomène limité par Ernest Burgess qui, en 1925, estimait que le principe de la centralité était indissociable de l'urbanisation. Dans la région de New York, l'expression *satellite city* avait pourtant été utilisée pour évoquer des municipalités périphériques comme Newark où, pour la première fois, un bâtiment Art-Déco avait été construit en dehors d'un centre-ville. On notait à l'époque une proximité spatiale entre l'immeuble de bureau et le *department store* (grand magasin), proximité que l'on retrouve en partie dans les *edge cities* avec leurs *mega-malls* et leurs

immeubles de bureaux. Mais il n'en va plus de même pour l'*edgeless city*. Aucun signe apparent ne permet de croire que les *edgeless cities*, qui dominent la scène de l'*urban sprawl*, sont en mesure de se transformer un jour en *edge cities*.

L'*urban sprawl* est une forme urbaine décentrée, en dehors peut-être de certaines *edge cities* qui se remarquent à leur architecture post-moderne sans atteindre la monumentalité du gratte-ciel traditionnel. Ce paysage urbain ne dispose plus d'un centre focal visible de tous mais sa structure se lit au travers des déplacements dessinés par individus et ménages. Aucune centralité ne lui donne sens. Aussi à Chicago le modèle par excellence du monocentrisme le *downtown* ne détient plus, en ce début de XXI^e siècle, que 54% des superficies de bureaux de la métropole. Ses six *edge cities* représentant 20% des superficies de bureaux et ses *edgeless cities* 27% du total.¹⁶ La reconfiguration spatiale de l'urbain sous la forme d'*urban sprawl* conduit également à un certain isolement des villes-centres dans la sphère politique à l'échelle de l'État, un phénomène dénoncé par les chercheurs.¹⁷

2- La ville-centre dans l'espace politique de l'État fédéré

En raison de l'ampleur de l'étalement urbain et de la prééminence des *edge cities* et des *edgeless cities*, la ville-centre enregistre une baisse de son poids démographique au sein de la métropole et perd de son influence politique à l'échelle de l'État fédéré. Cette situation exige la construction de coalitions politiques avec des municipalités suburbaines.

2.1- Perte d'influence politique de la ville-centre

Toute ville est une créature de l'État fédéré et les lois de l'État (*State Laws*) ont un impact sur elle. D'après la règle Dillon énoncée en 1868 par le juge de la Cour Suprême de l'époque, John F. Dillon, les corporations municipales relèvent de la législature qui leur accorde pouvoirs et droits. Un mouvement en faveur de l'autonomie municipale, *Home Rule*, a toutefois traversé les États-Unis en 1875 à partir de la ville de St Louis. En tout état de cause, le pouvoir de la ville demeure limité. Ce sont souvent des lois de l'État qui déterminent les services que peuvent offrir les villes à leurs résidents et parfois aussi les taux de la fiscalité. Il revient ainsi aux États d'autoriser ou interdire aux villes le prélèvement de la *commuting tax*, une taxe concernant tous ceux qui travaillent dans la ville-centre et résident dans une municipalité suburbaine. Les États peuvent parfois déterminer le taux de la fiscalité locale à l'image de la Proposition 13 en Californie ou la proposition 2 1/2 dans le Massachusetts. Ces lois précisent que la taxe foncière ne peut dépasser 1% de la valeur vénale du bien et que tout prélèvement fiscal ou toute augmentation du taux de la fiscalité comme la taxe sur les ventes (*sales*

¹⁶. Robert Lang, 55-59.

¹⁷. La thématique des coûts sociaux a déjà été abordée dans deux articles précédents, Cynthia Ghorra-Gobin, « Réguler la *borderless economy*, reconceptualiser l'échelle locale », *Vingtième Siècle*, janvier 2004, 81-93 et « L'étalement de la ville américaine. Quelles réponses politiques ? », *Esprit*, mars-avril 2004, 145-60.

tax) doit faire au préalable l'objet d'un référendum. En Californie la loi exige que les $\frac{2}{3}$ des suffrages s'expriment en faveur d'une hausse de la fiscalité pour que celle-ci soit approuvée.¹⁸

On note aussi que, suite à la politique du nouveau fédéralisme engagée par l'État fédéral depuis 1970, le transfert de montants financiers en direction des villes n'a cessé de décroître. Le contraste est frappant entre l'année 1978, où 15% des revenus des villes et parfois même jusqu'à 25% pour les grandes villes provenaient de l'État fédéral, et 1999, année où les financements de l'État fédéral ne représentaient plus que 3% des revenus.¹⁹ Par ailleurs les programmes fédéraux ayant opté pour le principe de la décentralisation (*devolution*) en faveur des États, ces derniers ont désormais un poids considérable dans la redistribution de ces financements fédéraux. La réforme de l'aide sociale signée par le président Clinton en 1996 a ainsi transformé le principe de l'aide sociale, qui ne relève plus d'un *categorical grant* mais d'un *block grant*. Ce qui signifie que les modalités de la distribution sont laissées à l'État fédéré. Aussi certains États comme le Wisconsin sont allés jusqu'à autoriser la mise en concurrence entre agences publiques et entreprises privées pour gérer les programmes de réinsertion des bénéficiaires de l'aide sociale, dans le marché du travail. Les États sont progressivement devenus des acteurs centraux pour décider de l'avenir des villes parallèlement à la mise en place d'une politique fondée sur le principe de la *devolution* ou de la décentralisation.²⁰

À l'échelle de l'État fédéré, on constate par ailleurs que depuis les années 1970 les villes ont perdu leur pouvoir d'influence dans les législatures des États, en raison de la baisse démographique qu'elles ont enregistrée. Dans 37 États, comme l'indique le tableau 5, le poids démographique de la ville a baissé en pourcentage par rapport à l'ensemble de la population de l'État. La baisse a été relativement importante pour certaines villes. Chicago (deuxième ville) représentait 35,2% de la population de l'Illinois en 1960 contre 23,3% en 2000. À Baltimore dans le Maryland, les chiffres sont respectivement 30,3% et 12,3%. À Detroit dans le Michigan, on est passé de 21,3% à 9,6% et à Denver dans le Colorado de 28,2% à 12,9%. Les contrastes sont encore plus accentués quand on ne prend en compte que la population habitant dans des villes de plus de 250 000 habitants. Les grandes villes de l'Ohio ne représentent plus que 16,2% de la population en 2000 contre 28,4% en 1960. Dans le Missouri, le Minnesota et la Pennsylvanie, les pourcentages sont respectivement 14,1% et 28%, 13,6% et 23,3% ainsi que 15,1% et 23%.²¹ Dans le Michigan, en 1950, 33 élus représentant chacun un territoire de la ville de Detroit participaient à une assemblée législative de 110 personnes. En 2003, ils ne sont plus que treize.

¹⁸. Benjamin Ginsberg, Theodore J. Lowi, Margaret Weir, *We The People: An Introduction to American Politics*, (New York, WW Northon, 1997, 2003) 96-113.

¹⁹. Hal Wolman, Todd Swanstrom, and Margaret Weir, *Cities and State Legislatures: Chancing Coalitions and the Metropolitan Agenda* (A report to the Brookings Institution, Washington DC, 2004).

²⁰. Cynthia Ghorra-Gobin, *Les États-Unis entre local et mondial* (Paris, Presses de Sciences Po, 2000), 167-96 ainsi que « The States and Federalism » in *Congressional Quarterly Researcher*, vol.6 N°34, 793-816.

²¹. Hal Wolman & alii, 2-4.

En 2000, la ville de New York compte 61 sièges sur les 150 de la législature, Chicago 30 sur les 118 dans l'Illinois et les trois villes de l'Ohio, Cincinnati, Cleveland et Colombus, combinaient 14 du total de 99 sièges.²² La baisse de la représentation démographique des villes au sein de l'État s'est ainsi traduite par une baisse du nombre d'élus les représentant au sein de l'assemblée législative ainsi que par une baisse de l'influence dans les *caucus* du parti dominant de la législature.

Les villes n'ont certes jamais représenté la majorité des voix dans les législatures (en dehors peut-être de New York), mais elles réussissaient à influencer le débat politique. Au début de la décennie 1960, les représentants des villes faisaient alliance avec d'autres aires géographiques au sein de la législature pour contrecarrer notamment les législateurs de petites villes rurales qui avaient tendance à se mobiliser contre les villes. Ces derniers percevaient les villes comme des machines politiques corrompues, habitées par des étrangers et des immigrants juifs et catholiques ainsi que par des minorités ethniques et, de ce fait, ils les considéraient comme des entités en marge de la culture dominante américaine. La littérature sur cette tension est d'après Margaret Weir importante. Elle cite ainsi les ouvrages collectifs ayant trait à l'État de New York et à l'Illinois des politologues Gerald Benjamin et Charles Brecher ainsi que de Peter Nardulli.²³

Etat	Pop. ville/centre par rapport à l'État (%)			Etat	Pop. ville/centre par rapport à l'État (%)		
	1960	2000	différence 2000/1960		1960	2000	différence 2000/1960
Alabama	10	5	-5	Minnesota	14,1	7,8	-6,4
Alaska	19,6	41,5	22	Mississippi	6,6	6,5	-0,2
Arizona	33,7	25,7	-8	Missouri	17,4	7,9	-9,5
Arkansas	6	6,9	0,8	Montana	8,2	10	1,8
California	15,8	10,9	-4,9	Nebraska	21,4	22,8	1,4
Colorado	28,2	12,4	-15,3	Nevada	22,6	23,9	1,4
Connecticut	6,4	4,1	-2,3	New Hampshire	14,5	8,7	-5,9
Delaware	21,5	9,3	-12,2	New Jersey	6,7	3,3	-3,4
Florida	5,9	4,6	-1,3	New Mexico	21,2	24,7	3,5
Georgia	12,4	5,1	-7,3	New York	46,4	42,2	-4,2
Hawaii	46,5	30,7	-15,8	North Carolina	4,4	6,7	2,3
Idaho	5,2	14,4	9,2	North Dakota	7,4	14,1	6,7
Illinois	35,2	23,3	-11,9	Ohio	9	6,3	-2,8
Indiana	10,2	13	2,8	Oklahoma	13,9	14,7	0,7
Iowa	7,6	6,8	-0,8	Oregon	21,1	15,5	-5,6
Kansas	11,7	12,8	1,1	Pennsylvanie	17,7	12,4	-5,3
Kentucky	12,9	6,4	-6,4	Rhode Island	24,1	16,6	-7,6
Louisiana	19,3	10,8	-8,4	South Carolina	4,1	2,9	-1,2
Maine	7,5	5	-2,5	South Dakota	9,6	16,4	6,8
Massachusetts	13,5	9,3	-4,3				
Michigan	21,3	9,6	-11,8				

²². Hal Wolman & alii, 5.

²³. Gérard Benjamin & Charles Brecher (eds.), *The Two New Yorks: State-City Relations in*

A C

hanging Federal System (New York, Russell Sage Foundation, 1988) ainsi que Peter F. Nardulli (ed.), *Diversity, Conflict and State Politics: Regionalism in Illinois* (Urbana & Chicago: University of Illinois Press, 1989).

Tennessee	13,9	11,4	-2,5
Texas	9,8	9,4	-0,4
Utah	21,3	8,1	-13,1
Vermont	9,1	6,4	-2,7
Virginia	7,7	6	-1,7
Washington	19,5	9,6	-10
West Virginia	4,6	3	-1,6
Wisconsin	18,8	11,1	-7,6
Wyoming	13,2	10,7	-2,5

Tableau 5 : Le poids démographique des villes dans les 50 États (%).
Source : Hal Wolman & alii, *Cities and State Legislatures, A Report to the Brookings Institution*, 33.

Afin de défendre les intérêts de la ville-centre au sein de la législature, des représentants de la ville-centre (généralement parti démocrate) arrivaient à persuader le caucus législatif du parti dominant de faire prévaloir une discipline de partis. Aussi une coalition politique en faveur des villes-centres pouvait s'opérer sur la base d'alliances partisans. Mais cette coalition politique a toujours été fragile, reconnaissent les chercheurs qui mettent en fait l'accent sur la personne du gouverneur (quel que soit le parti auquel il appartient) qui aurait œuvré en faveur de la ville-centre, en dépit des divisions politiques et de la multiplicité des territoires en présence.²⁴ Tout gouverneur était en mesure de prendre en compte le poids économique de la ville dans l'État ainsi que les intérêts des entreprises localisées dans les villes parce que leurs dirigeants contribuaient aussi au financement des campagnes électorales. Aujourd'hui la situation n'est plus la même. Les intérêts économiques concernent aussi les périphéries urbaines et la ville-centre se retrouve isolée parce qu'elle ne représente qu'un poids économique limité par rapport aux *edge cities* et aux *edgeless cities*.

2.2- Impératif d'une nouvelle coalition politique

En ce début de XXI^e siècle, compte tenu de cette baisse du pourcentage de la population des villes-centres au sein des États (et ce, au profit des municipalités suburbaines) et, de ce fait, au sein des législatures, les chercheurs américains s'interrogent sur les partenariats à construire à partir de la ville-centre. Ils plaident pour une alliance à fonder sur la base d'intérêts communs avec les banlieues. La ville-centre peut faire coalition avec les anciennes municipalités suburbaines limitrophes, souvent concernées par des problèmes fiscaux plus ou moins identiques. Le meilleur avocat en faveur d'une coalition entre la ville-centre et les banlieues fut Myron Orfield, l'élu de la législature du Minnesota dans les années 1990, comme l'indique son ouvrage sur la métropole de Minneapolis /Saint-Paul.²⁵ Des villes devenues le lieu privilégié de résidence des pauvres de la métropole se doivent d'offrir un certain nombre de services sociaux en même temps que leur assiette fiscale s'érode, en raison du départ des classes moyennes pour les banlieues et périphéries ainsi que de la baisse de l'offre commerciale. Or les banlieues limitrophes de la ville-centre ont tendance à s'appauvrir et à faire face à des problèmes de fiscalité tout comme certaines

²⁴. Hal Wolman & alii, 8.

²⁵. Myron Orfield, *Metropolitics: A Regional Agenda for Community and Stability* (Washington DC: Brookings Institution, 1997).

banlieues périphériques dont les seules recettes fiscales relèvent de la taxe foncière de biens immobiliers appartenant à de jeunes ménages (en raison de la non-existence d'entreprises et de commerces).

Dans son dernier ouvrage paru en 2002, non limité à la seule étude de cas de Minneapolis /Saint-Paul, Myron estime que les juridictions où sont localisés des emplois et qui, a priori, sont de riches municipalités, peuvent être favorables à une alliance avec la ville-centre. Ces municipalités ne craignent pas de faire face à des problèmes de fiscalité mais certaines commencent à se rendre compte que si aucune vision politique ne s'exerce à l'échelle de la métropole, les problèmes de pollution et de saturation des réseaux risquent de s'accroître très rapidement. Aussi les municipalités qualifiées de riches municipalités sont susceptibles d'adhérer au principe d'une coalition entre ville-centre et municipalités suburbaines.

L'argument de Myron Orfield en faveur d'une coalition entre ville-centre et municipalités suburbaines ne se vérifie pour le moment que dans deux États, le Minnesota et de l'Oregon.²⁶ L'État du Minnesota se présente comme une exception américaine puisqu'il est le seul à avoir voté en 1971 une loi sur la redistribution fiscale (*Fiscal Disparities Act*). D'après cette loi, 40% des revenus municipaux résultant de nouveaux développements doivent être prélevés du niveau municipal pour être redistribués aux municipalités des six comtés. On note également que dès l'année 1967, le gouverneur du Minnesota créa le Conseil métropolitain alors que la métropole Minneapolis /Saint-Paul représentait la moitié des voix de la législature. Le Minnesota se distingue aussi des autres États du fait que les élus démocrates et républicains ont fait alliance pour défendre les intérêts de la métropole. Cette alliance relève aussi de la dynamique d'une association regroupant initialement des hommes d'affaires et des associations civiques, la *Citizens League*. En tant que représentant d'une circonscription électorale de la ville de Minneapolis au niveau de la législature (*House Representative*), Myron Orfield a tenté de mener plus loin cette politique de redistribution et de faire en sorte que les membres du Conseil métropolitain soient directement élus par la population. Il a échoué face à l'attitude conservatrice d'un gouverneur républicain qui s'y est opposé, Arne Carlson.

Portland, dans l'Oregon, se présente comme le second exemple américain où existe une coalition politique entre ville-centre et municipalités suburbaines. Celle-ci remonte aussi aux années 1970, suite à une alliance entre les propriétaires de fermes, les « environnementalistes » et les urbains cohabitant dans un site réputé pour sa qualité naturelle, la vallée de Willamette. Ces trois groupes se partagent un territoire, la métropole de Portland, où réside en fait la moitié de la population de l'État. Un gouverneur républicain modéré ayant pour ambition de faire de son État le modèle environnemental de la nation, McCall, créa en 1973 une commission, *Land Conservation and Development Commission*, dont les membres (nommés par le gouverneur) avaient pour mission d'établir des limites à l'urbanisation. Cette même année, le gouverneur accorda à la *Columbia Regional Association of Governments* (CRAG) le pouvoir de décision dans le

²⁶. Margaret Weir, « Coalition Building for Regionalism » in *Reflections on Regionalism*, ed. Bruce Katz (Washington DC, Brookings Institution, 2000).

domaine de l'aménagement sur les trois comtés de la métropole, décision approuvée par référendum par les habitants.²⁷

En 1978 cette commission CRAG disparaît au profit du *Metropolitan Services District* (MSD) dont les commissionnaires désormais élus directement par la population ont la responsabilité des transports ainsi que de la collecte et du traitement des ordures ménagères. En 1992, le MSD est désigné *Metro*. À Portland, les différents acteurs ont réussi à construire une vision politique commune entre la ville-centre et les banlieues prenant ainsi en compte la protection de l'environnement et la préservation des terres agricoles. Or cette convergence entre les environnementalistes et les acteurs soucieux d'une politique de redistribution entre la ville-centre et les municipalités ne s'est jamais réalisée au niveau national. On en déduit que le rôle des agriculteurs de l'Oregon a certainement été décisif dans cette vision politique du fait métropolitain.²⁸ Mais l'on doit également noter que les gouverneurs républicains (Tom McCall dans l'Oregon et Harold Levander dans le Minnesota) ont joué un rôle crucial dans la construction de ces coalitions : *tax-base sharing* (redistribution fiscale) et *statewide land use planning* (maîtrise de l'aménagement). La vision métropolitaine exige le dépassement du traditionnel clivage démocrate / républicain.

Il s'avère difficile d'expliquer la qualité des alliances politiques entre la ville-centre et les banlieues dans le Minnesota et l'Oregon, afin de limiter les effets catastrophiques de l'*urban sprawl* et de limiter l'isolement de la ville-centre dans le Minnesota et l'Oregon, sans mettre en évidence l'homogénéité raciale et ethnique de ces deux États des États-Unis. La distance qui sépare les banlieues blanches de villes où se concentrent des minorités pauvres est un sérieux handicap pour toute idée d'alliance et de coalition. Dans les métropoles polarisées sur le plan racial, les suburbains ont tendance à voter républicain lors des élections nationales et sont en faveur d'une diminution des dépenses sociales.

La ville-centre est de plus en plus dépendante de la politique menée à l'échelle de l'État fédéré pour ce qui concerne leurs recettes face au désengagement de l'État fédéral. Ses représentants au sein de la législature ont moins de pouvoir au sein des *caucus* du parti dominant qui, tout au long de l'histoire, avait su répondre aux intérêts des villes en jouant le jeu de l'alliance partisane. Les alliances sur des thématiques précises comme la fiscalité ou le transport sont difficiles à construire et la question du leadership d'une coalition à bâtir se pose.

Les maires des villes-centres semblent peu enclins à le prendre alors que les gouverneurs connaissent mieux le dossier régional. Mais, précisent les chercheurs américains, aucune alliance politique entre ville-centre et municipalités suburbaines ne peut être envisagée si elle n'est pas portée par des associations civiques qui impulsent le mouvement. On reconnaît ce trait de culture politique propre aux Américains insistant sur le principe d'une mobilisation à la base.

²⁷. Carl J. Abbott, « The Capital of Good Planning: Metropolitan Portland since 1970 » in *The American Planning Tradition*, ed. Robert Fishman, (Washington DC, Woodrow Wilson Center Press, 2000) 241-63 ainsi que Margaret Weir, 2000.

²⁸. Margaret Weir, 2000.

Conclusion

La complexité de la question métropolitaine

L'urbanisation se poursuit aux États-Unis, où les métropoles représentent le socle de la dynamique économique. À l'échelle infra-urbaine on note que l'urbanisation (ou encore la métropolisation) se traduit par un étalement urbain de faible densité en dehors de toute limite spatiale. Ce processus également qualifié d'*urban sprawl* se distingue aussi par l'émergence de deux figures, l'*edge city* (forme urbaine plus ou moins polarisée) et l'*edgeless city* (forme urbaine peu dense) où sont localisés des emplois et des bureaux. L'*urban sprawl* présente l'inconvénient, outre la destruction de l'environnement naturel et la disparition de terres agricoles, de délaissier la ville-centre qui pendant la première moitié du XX^e siècle concentrait l'essentiel de la production économique. Les chercheurs américains notent par ailleurs que le poids démographique des villes au sein de la population de tout État fédéré ne cesse de diminuer au profit de municipalités suburbaines, ce qui a pour effet d'isoler les villes dans la sphère politique (*legislature*). Ils préconisent l'invention de nouvelles coalitions politiques entre la ville-centre et les municipalités suburbaines sur la base d'intérêts communs dans une perspective de développement et de qualité de vie à moyen terme.

Pour le moment seuls deux États, le Minnesota et l'Oregon, sont des exemples où depuis les années 1970, une certaine forme de solidarité se joue entre les différentes municipalités qui composent la métropole, sous le *leadership* de l'État fédéré. La formulation de la question métropolitaine s'explique par la personnalité de leurs gouverneurs respectifs œuvrant au-dessus du traditionnel clivage démocrate-républicain, l'alliance entre les ruraux, les environnementalistes et les citoyens pour catalyser la dynamique économique dans certains espaces, tout en préservant le cadre naturel et les terres agricoles et tout en s'appuyant sur une dynamique associative. Cette coalition entre la ville-centre et les autres municipalités sur la base d'une reconnaissance d'intérêts communs s'explique aussi par une certaine homogénéité raciale de la population de ces États. Contrairement à une majorité de grandes métropoles américaines, Portland et Minneapolis / Saint-Paul ne sont pas principalement habitées par des minorités noires et hispaniques. Aussi ce parcours dans l'univers américain met en évidence la complexité de la question métropolitaine exigeant la construction d'une vision politique prenant en compte simultanément la question sociale, la question raciale, la dimension environnementale et la dimension économique.