

Métropoles XXL en pays émergents

*sous la direction de
Dominique Lorrain*



SciencesPo.
Les Presses

Métropoles XXL en pays émergents



SciencesPo.
Les Presses

Domaine Gouvernances

Dirigé par Patrick Le Galès et Denis Segrestin

Le Retour des villes européennes

Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance

2^e édition augmentée d'une préface inédite

Patrick Le Galès

2011 / ISBN 978-2-7246-1198-4

La Réforme des armées en France

Sociologie de la décision

Bastien Irondelle

2011 / ISBN 978-2-7246-1199-1

Vie et mort des institutions marchandes

Pierre François (dir.)

Collection Académique

2011 / ISBN 978-2-7246-1187-8

Politiques publiques

2, Changer la société

Oliver Borraz et Virginie Guiraudon (dir.)

Collection Académique

2010 / ISBN 978-2-7246-1148-9

Dictionnaire des politiques publiques

3^e édition actualisée et augmentée

Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.)

Collection Références

2010 / ISBN 978-2-7246-1175-5

Théories et concepts de l'intégration européenne

Sabine Saurugger

Collection Références

2010 / ISBN 978-2-7246-1141-0

Les Justes de France

Politiques publiques de la mémoire

Sarah Gensburger

Collection Académique

2010 / ISBN 978-2-7246-1139-7

Métropoles XXL en pays émergents

Sous la direction de Dominique Lorrain



SciencesPo.
Les Presses

Catalogage Électre-Bibliographie (avec le concours de la Bibliothèque de Sciences Po)

Métropoles XXL en pays émergents / Dominique Lorrain (dir.) – Paris : Presses de Sciences Po, 2011.

ISBN 978-2-7246-1205-9

RAMEAU :

- Agglomérations urbaines : Nouveaux pays industrialisés
- Politique urbaine : Nouveaux pays industrialisés
- Croissance urbaine : Nouveaux pays industrialisés
- Agglomérations urbaines : Administration : Nouveaux pays industrialisés

DEWEY :

- 711.4 Aménagement urbain
- 307.76 Communautés urbaines
- 352.16 Administration communale

La loi de 1957 sur la propriété intellectuelle interdit expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit (seule la photocopie à usage privé du copiste est autorisée).

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 3, rue Hautefeuille, 75006 Paris).

© 2011. PRESSES DE LA FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES

Ont contribué à cet ouvrage

Dominique Lorrain est directeur de recherche au CNRS, ENPC-Latts. Ses travaux actuels portent sur les transformations de l'action publique urbaine et plus particulièrement sur les politiques d'infrastructure : libéralisation, stratégies des entreprises, relations entre public et privé, régulation. Il enseigne dans le MBA conjoint de l'ENPC (Paris) et de l'Université de Tongji (Shanghai) et il a donné des cours pendant dix ans à Sciences Po Paris. Il est membre du comité de rédaction de plusieurs revues scientifiques : *Sociologie du travail*, *Flux* et les *Annales de la recherche urbaine*.

Marie-Hélène Zérah est chargée de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD) et détachée au Centre de sciences humaines de New Delhi. Ses travaux portent sur les infrastructures urbaines en Inde et la manière dont l'évolution des politiques et la multiplication des projets contribuent à modifier les mécanismes de la gouvernance urbaine. Par ailleurs, elle anime un séminaire mensuel sur les questions urbaines en partenariat avec le Centre for Policy Research.

Alain Dubresson est professeur de géographie à l'Université Paris-Ouest Nanterre et membre du Gecko. Il travaille sur le développement local et les rapports entre dynamiques économiques et structuration urbaine en Afrique australe. **Sylvy Jaglin** est professeur à l'Université Paris-Est Marne-la-Vallée et chercheur au Latts (Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés), où elle anime des recherches sur les enjeux sociospatiaux de la gestion des services en réseaux (eau, énergie) dans les villes en développement. Les deux auteurs ont dirigé *Le Cap après l'apartheid. Gouvernance métropolitaine et changement urbain* (Paris, Karthala, 2008).

Géraldine Pflieger est maître d'enseignement et de recherche en politiques urbaines et de l'environnement à l'Université de Genève (Département de science politique et Institut des sciences de l'environnement). Ses travaux de recherches actuels croisent l'analyse de la régulation des infrastructures urbaines et des ressources naturelles et les mutations du gouvernement des métropoles, en mettant au centre de ces mutations la relation entre villes et environnement.

Remerciements

Ce livre est le résultat d'un travail collectif de la chaire ville de Sciences Po. Mes remerciements vont d'abord à nos trois partenaires : DIACT, CDC et Suez Environnement. Ils nous ont apporté un soutien, tout en nous laissant une totale liberté. Mes remerciements vont ensuite à Frédéric Gilli (chaire ville), à Charlotte Halpern pour sa participation à tous nos échanges et à Patrick Le Galès pour ses conseils d'orientation générale.

D. L.

SOMMAIRE

ONT CONTRIBUÉ À CET OUVRAGE	7
REMERCIEMENTS	9
INTRODUCTION : LES INSTITUTIONS DE LA FABRIQUE URBAINE	13
<i>Dominique Lorrain</i>	
La nouveauté des métropoles XXL	16
Un objet neuf à considérer sans <i>a priori</i>	22
La dimension urbaine de l'accumulation économique	25
Une entrée institutionnelle	30
Quatre terrains et une méthode	34
Chapitre 1 / SHANGHAI OU UNE MODERNISATION PUBLIQUE	53
<i>Dominique Lorrain</i>	
Les changements matériels : base économique et infrastructures	60
La réforme par les réseaux	71
La généralisation des expériences dans les années 2000	83
Une révision des règles du jeu et l'action par les instruments	95
Les questions en suspens	107
Conclusion : inventer un nouveau régime de croissance	120
Chapitre 2 / MUMBAI OU LES ENJEUX DE CONSTRUCTION D'UN ACTEUR COLLECTIF	139
<i>Marie-Hélène Zérah</i>	
Une « ville mondiale pauvre » au pilotage métropolitain complexe et compétitif	142
De nouveaux paradigmes de l'action publique : une transformation lente et désordonnée ?	162
Vision Mumbai : un modèle de coalition de croissance spécifique ?	193

	Conclusion : entre institutionnalisation et plasticités, les enjeux encore mal maîtrisés d'une ville à la gouvernance hybride	206
Chapitre 3 /	LE CAP OU L'ÉPUISEMENT D'UNE TRANSITION NÉGOCIÉE	215
	<i>Alain Dubresson et Sylvly Jaglin</i>	
	La construction de la capacité municipale et de la <i>City corporate governance</i>	221
	L'intégration en questions : les limites de l'action municipale	239
	Gouvernances et régulations entre conflits et désajustements	262
	Conclusion : l'urgence d'un nouveau contrat social et d'un récit fondateur	285
Chapitre 4 /	SANTIAGO DU CHILI OU LE PROTOTYPE DE LA VILLE LIBÉRALE, ENTRE UN ÉTAT FORT ET DES SERVICES COLLECTIFS PRIVATISÉS	301
	<i>Géraldine Pflieger</i>	
	Santiago du Chili en 2010	307
	1965-1981. De la crise du logement à la crise de la démocratie : l'institutionnalisation brutale du pouvoir d'État	312
	1979-1995. Les réformes des services d'eau et d'électricité au service de l'expansion urbaine	321
	1994-2005. L'étalement urbain face aux limites de développement des infrastructures routières	333
	2005-2011. Les défaillances du gouvernement régional : l'échec de Transantiago et les enjeux de gestion de la croissance	346
	Conclusion : une performance menacée par la perte de la cohésion politique et sociale au niveau territorial	362
Conclusion /	GOUVERNER SOUS CONTRAINTES : ENTRE STRATÉGIE ET HÉRITAGES	371
	<i>Dominique Lorrain, Alain Dubresson et Sylvly Jaglin</i>	
	Changements de modèles de gouvernement urbain	374
	Particularismes locaux et permanences	381
	Dimensions de la gouvernabilité des métropoles émergentes	389

Introduction / **LES INSTITUTIONS DE LA FABRIQUE URBAINE**

Dominique Lorrain

Ce livre s'intéresse au gouvernement des grandes et des très grandes métropoles dans les pays émergents. En 2008, et pour la première fois dans l'histoire, la population des villes a égalé la population rurale (UN-Habitat, 2008). Derrière ce phénomène largement commenté, la formation de très grands centres urbains aux populations de plus de 10 millions d'habitants, voire beaucoup plus, mérite une attention particulière, car il s'agit d'un défi majeur : défi des nombres, défi des vitesses de changement et défi dans les institutions à mettre au point. Le fait que la plupart de ces « métropoles XXL » se situent dans des pays émergents tout comme leur rythme de développement placent les enjeux à un niveau encore jamais rencontré. Comment les acteurs vont-ils parvenir à mettre au point des institutions dans ces espaces bâtis très peuplés et en changement accéléré ? Seront-elles assez stables et justes pour que les échanges s'organisent dans un bénéfice mutuel ? La capacité à gouverner n'a de sens que dans la résolution de questions essentielles ; les gouvernants urbains sauront-ils apporter le progrès pour tous, la réduction de la pauvreté, le respect de l'environnement ?

Les très grandes métropoles par leurs ressources, leur taille et leur impact se trouvent, pour le meilleur comme pour le pire, à la pointe des transformations dans de nombreux pays. À lire les travaux de sciences sociales, il semble que ce soit pour le pire. Un très large courant de sociologie urbaine a associé la globalisation de l'économie

à l'élargissement du spectre des emplois et à la remise en cause des liens sociaux traditionnels conduisant à des sociétés plus ségréguées (Castells, 1989 ; Fainstein, Gordon et Harloe, 1992 ; Graham et Marvin 2001 ; Harvey, 1973 ; Marcuse et van Kampen, 2000). De nombreux urbanistes et géographes urbains n'ont cessé de condamner le gigantisme. Lewis Mumford fait de la ville du Moyen Âge un idéal type (Mumford, 1964). Pour Paul Bairoch, le demi-million d'habitants représente une taille limite, et la préservation du bien-être la situerait même autour de 300 000 habitants (Bairoch, 1985). Compte tenu de leur dimension, ces métropoles émergentes représentent des déviations absolues par rapport à ces idéaux. Comment expliquer leur existence et leur développement continu ? Existe-t-il des mécanismes de régulation internes aux sociétés urbaines que les auteurs n'ont pas compris ? Ou bien la prophétie du malheur urbain décrite par Mike Davis et reprise par le cinéma avec *Blade Runner* est-elle en train de se réaliser ? (Davis, 1997 et 1998 ; Soja, 2000).

Par rapport à ces questions, l'hypothèse que nous développons est que la situation n'est peut-être pas celle du scénario catastrophe, car les grandes villes se trouvent organisées et gouvernées par le détournement des services en réseaux. Pour construire et gérer ces systèmes techniques, il fallut, consciemment ou de fait, résoudre des questions institutionnelles qui concernent leur statut juridique, leur mode d'organisation et de financement. Regardons une grande métropole avec son aéroport international, plusieurs gares, un système de transports en commun (avec des lignes de métro, parfois de tramways et toujours des bus), un système de production et de distribution d'électricité, un autre d'eau potable, celui d'évacuation des eaux pluviales ; on peut y ajouter les systèmes de communication allant du téléphone cellulaire aux réseaux câblés à haut débit. Pour que ce rapide coup d'œil soit complet, nous pouvons mentionner les grands équipements qui marquent chaque époque. La ville du piéton s'est organisée autour de bâtiments symboles (la citadelle, le palais, les lieux de culte) ; le passage aux mégapoles s'est traduit par la construction des premières autoroutes urbaines, le développement des grands magasins, des grands hôtels, des gares et des immeubles de grande hauteur ; le stade actuel des très grandes métropoles, que nous appelons aussi les

« gig@cities », a vu l'arrivée de mégacentres commerciaux, de centres de loisirs et de congrès intégrés. Pour être des machines à produire et pour être fonctionnellement habitables, ces dernières doivent fournir ces objets techniques.

Notre argument est de considérer que ces objets (les grands équipements et tous les réseaux souvent considérés comme naturels) représentent une porte d'entrée sur le problème du gouvernement des métropoles. Tout d'abord, ils forment l'ossature de la ville : à l'évidence, ils contribuent à organiser les espaces pour éviter que ce ne soit une soupe sans hiérarchie. Ils représentent des points d'accroche qui structurent, tout en autorisant des activités diverses dans leurs interstices. Ensuite, ces systèmes techniques correspondent à des opérations qui sortent de l'ordinaire, que ce soit pour les montants investis, les défis techniques, l'architecture et les conséquences irréversibles sur la structure des villes. Pour les réaliser, les gouvernements urbains doivent résoudre de nombreux problèmes institutionnels. Ils doivent définir qui est responsable, qui exploite et selon quelles modalités, comment est assuré le financement. La liste de ces choix peut être affinée, mais reste l'essentiel, à savoir que, pour résoudre ces problèmes fonctionnels majeurs, les responsables urbains doivent prendre des décisions qui impactent la question du gouvernement urbain. Nous avons tendance à l'étudier sous le registre des assemblées élues et de la démocratie. Ce livre soutient sans *a priori* que des problèmes d'ordre politique peuvent être traités en se demandant comment on conçoit un service pour tous, qui le coordonne, le gère et comment on le paie. Ces pratiques relèvent de la politique ordinaire, bien que ce soient des décisions qui sortent de l'ordinaire. Dans nos représentations spontanées, elles occupent une place moins noble dans le classement des activités publiques que la « grande » politique. Pourtant, les options prises à ces niveaux ont des conséquences sur la vie quotidienne de millions d'urbains.

Dans le panorama théorique, nous entrons dans la question urbaine et le gouvernement des villes par une histoire institutionnelle des techniques avec quelques mots clés : problèmes, acteurs, institutions (North, 1990 ; Hughes, 1983). Nous pensons que les acteurs réagissent avant tout à des problèmes ; parmi eux, la fourniture des services essentiels

et les grandes infrastructures occupent une place importante. Cette entrée par les problèmes et par la ville matérielle nous permet aussi d'affirmer le caractère hyperconstruit de l'environnement dans lesquels les acteurs évoluent : c'est une manière de rappeler la matérialité des phénomènes trop souvent oubliée. Il existe une ville matérielle produit de long terme et largement irréversible. La manière dont elle est organisée pèse directement sur l'acteur à travers différents paramètres : qualité de fonctionnement, facilité d'accès, principe d'égalité ou non. L'organisation de cette ville matérielle passe par des choix politiques qui s'expriment dans des institutions. Ils peuvent être faits de manière plus ou moins transparente, plus ou moins consciente sur les conséquences politiques ; il demeure que, mis bout à bout pour l'ensemble des grands équipements et des services urbains, ils façonnent un espace public et participent à leur manière au gouvernement urbain.

Autrement dit, l'approche que nous proposons part des problèmes, elle affirme la dimension matérielle de la ville et considère que cela force les acteurs à mettre au point des institutions dédiées à la résolution de problèmes pratiques qui, avec le temps, leur permettent d'évoluer et qui, finalement, aboutissent à construire des « modèles de services urbains » avec une répartition des tâches entre la sphère publique et celle du marché, avec des institutions formelles (les règles du jeu), des institutions de second rang (les outils et les instruments) et des institutions informelles (culture et mentalités collectives).

La nouveauté des métropoles XXL

La constitution de « très » grandes métropoles aux populations comprises entre 15 et 20 millions d'habitants représente une mutation historique. Elle se manifeste d'abord par les nombres. Les plus grandes villes de l'Antiquité en Mésopotamie et en Chine comptaient autour de 500 000 habitants (Bairoch, 1985, p. 292 ; Mumford, 1964 ; Nicolet, 2000, p. 117). Byzance, Rome, Teotihuacan et leur million d'habitants constituaient une exception (Soja, 2000, p. 68). Selon Jacques Le Goff, au XIII^e siècle, lorsque s'affirment les villes en Europe, seules Florence et Venise dépassaient les 100 000 habitants, et Paris, peuplé du double, se situait alors en haut de cette hiérarchie médiévale (2003, p. 139). Il faut attendre plusieurs siècles, la révolution

industrielle et plus tard la diffusion de l'automobile, pour franchir ces seuils. Après la seconde guerre mondiale, seuls New York et Tokyo enregistraient 10 millions d'habitants (Beaujeu-Garnier *et al.*, 1966). Cet ordre de grandeur va être bouleversé en quelques décennies à la fin du *xx*^e siècle. Désormais, 19 métropoles ont plus de 10 millions d'habitants et 7 d'entre elles ont 15 millions d'habitants ou plus : Tokyo 35,7 ; Mexico City 19 ; New York Newark 19 ; São Paulo 19 ; Mumbai 18,8 ; Delhi 15,9 ; Shanghai 15. (UN-Habitat, 2008 : données pour 2007). À l'horizon 2050, la population mondiale pourrait atteindre environ 8,5 milliards de personnes, dont les deux tiers vivraient en ville. Les prévisionnistes attendent une hausse de la population urbaine d'environ 2,5 milliards d'habitants sur quarante ans ; cela revient à accueillir chaque année l'équivalent de la population française.

Ces métropoles XXL se développent avant tout dans les pays émergents. Les dernières statistiques des Nations unies sont parfaitement claires sur ce point (encadré 1). Quinze métropoles de plus de 10 millions d'habitants sont actuellement enregistrées dans ces pays et le phénomène va se renforcer, puisqu'à horizon 2025, elles seront 22 sur un total de 26 métropoles supérieures à ce seuil. Les nouveaux membres du club se nommeront : Kinshasa, Lagos¹, Djakarta, Guangzhou (Canton), Lahore, Shenzhen, Chennai. Par rapport à ce que les pays industriels ont connu, ces métropoles changent à une vitesse accélérée. Sur les années 2007-2025, soit dix-huit ans, Mumbai (Bombay) devrait gagner 7,6 millions d'habitants, Karachi 7 millions, Delhi 6,6 millions, Shanghai 4,4 millions, tandis que leurs homologues des pays industriels progressent sagement avec moins du million pour Tokyo, 1,2 million pour Los Angeles Long Beach et 1,6 million pour New York Newark. En outre, même dans leur phase de croissance accélérée, jamais ces villes de l'Occident ne connurent de telles progressions : il fallut cinquante ans à New York (1880 et 1930) pour augmenter de 5 millions d'habitants ; en trente ans (1870-1900), Chicago est passé de 300 000 à 1,7 million habitants.

1. Pour ces deux métropoles, le fait de se situer dans des pays « pauvres » augmente encore les défis.

**Encadré 1 : Quinze métropoles
de plus de 10 millions d'habitants dans les pays émergents**

Mexico City	19,0	São Paulo	19,0	Mumbai	18,8	Delhi	15,9
Shanghai	15,0	Kolkata	14,8	Buenos Aires	12,8	Dhaka	13,5
Karachi	12,1	Rio de Janeiro	11,9	Le Caire	11,3	Pékin	11,1
Manille	11,1	Moscou	10,5	Istanbul	10,1		

Source : UN-Habitat, 2008.

Le défi des institutions s'ajoute à celui des nombres, car, si ces pays disposaient d'institutions stables et incitatives, de technologies, d'une main-d'œuvre bien formée et de capitaux, ils seraient pleinement développés. Donc, pour rester des ensembles viables, suffisamment pour continuer à attirer hommes et capitaux, les dirigeants de ces métropoles devront faire deux choses dans un temps raccourci : agir vite pour relever le défi de l'urbanisation et mettre au point les cadres d'action qui permettent d'établir un régime d'action pérenne. La rencontre entre la vitesse du changement et l'insuffisance des institutions peut conduire à des catastrophes. Certaines villes peuvent fonctionner selon un régime d'accumulation sauvage dans lequel un groupe d'acteurs s'approprie la rente urbaine, contrôle les sources de profit et maintient une organisation sociale ségréguée. Pour échapper à cette séquence du pire, les dirigeants de ces villes sont tenus d'élaborer des institutions qui définissent les règles du jeu : droits de propriété, planification générale, règles fiscales, mécanismes de financement des actifs fixes. Les institutions ne peuvent tout assumer, bien sûr, mais elles représentent une condition préalable à toute action collective (North, 1990). C'est aussi par elles que des responsables stratégiques peuvent agir pour orienter le changement social ; ces règles permettent aux énergies individuelles d'être cumulatives.

Ces ensembles bâtis de très grande taille forment des « mondes en soi ». La formule est peut-être un peu forte, car, comme tout acteur, ils restent articulés à l'État et enchâssés dans les institutions et des rapports sociaux hérités (Dupuy et Halpern, 2009). Il demeure que leur taille tout comme la diversité des activités leur donnent une capacité à rassembler ce qui était séparé. Nous n'en avons pas encore pris la

mesure tant reste présent dans l'imaginaire une hiérarchie qui part du bourg pour aboutir à la capitale. Cette lecture pense des continuités : il n'y a pas de différence de nature entre la ville moyenne et la grande ville, juste une extension des nombres. Avec la très grande ville cet emboîtement historique ne tient plus, il y a changement d'ordre. Pour fixer les idées, Paris *intra muros* compte 2 millions d'habitants. En incluant les banlieues de la première et de la deuxième couronne, la métropole passe à 9 millions d'habitants. La municipalité de Shanghai se situe d'emblée au double ; l'« espace bâti » de Pudong, à l'est, jusqu'aux limites administratives de l'ouest se déploie sur presque 90 kilomètres (km). Mais au-delà, les grands espaces agricoles ne commencent pas comme en Île-de-France. La région urbaine continue en direction de Nankin ; c'est une nappe urbaine étendue sur près de 200 km et qui compte environ 66 millions d'urbains. Même si les nombres changent, le phénomène reste le même pour Mumbai et ses extensions, Mexico, qui déborde largement le seul district fédéral, les régions urbaines de São Paulo et de Guangzhou².

Les très grandes métropoles ont des propriétés spécifiques qui concernent tout autant leur base économique et leur intensité de fonctionnement que l'invention de nouveaux modes de vie. Du point de vue économique, elles présentent des propriétés contraires. Elles concentrent dans un même espace des fonctions qui, hier, se trouvaient réparties dans plusieurs villes, ce qui leur confère une certaine autonomie. À l'inverse, lorsqu'elles échangent des biens ou des services, elles agissent plus dans l'articulation avec d'autres territoires hyperurbains qu'avec leur *hinterland* ; dans une économie globale, elles s'apparentent à des *hubs*, et leur équipement en réseaux techniques permet d'organiser les échanges.

À bien des égards, ces métropoles XXL constituent la pointe d'une société. Soumises plus que d'autres villes aux forces de la globalisation, elles en exacerbent le rythme des transformations et l'ampleur des enjeux (Marcuse et van Kempen, 2000). Par rapport à la vie calme

2. Les autorités de Canton, de Hongkong et de Macao travaillent à des programmes d'infrastructures autoroutières et ferrées qui relieraient ces trois sommets d'un vaste triangle urbain et par là même les villes intermédiaires (Shenzhen, Zhuhai, Foshan) pour former un ensemble urbain d'environ 25 millions d'habitants.

et réglée de tant de villes moyennes de la vieille Europe, bien ordonnées et policées, ce sont des creusets qui fusionnent des forces contraires. Elles apportent l'intensité. Elles attirent des migrants prêts à accepter beaucoup pour progresser. Des fortunes s'y réalisent dans la production industrielle, dans l'échange marchand ou dans le cycle de production du cadre bâti. Elles concentrent les lieux du pouvoir économique et politique. Ce sont de gigantesques accélérateurs de forces sociales. Elles représentent des lieux d'innovation où se mettent en œuvre de nouvelles technologies urbaines et où émergent des édifices qui marquent les esprits. Le scénario est à peu près partout le même, avec des constructions qui témoignent des ambitions de leurs investisseurs : des tours de bureaux toujours plus hautes, des centres commerciaux géants et multifonctionnels, des hôtels de luxe et des centres d'affaires, auxquels s'ajoutent des édifices publics (hôtel de ville) et des équipements publics (musée, stade).

Tous ces facteurs combinés font des très grandes villes des lieux de transformation accélérée des modes de vie. Depuis toujours la ville a représenté la liberté. Elle permettait de s'affranchir des liens féodaux au Moyen Âge : ne parlait-on pas des villes libres ? (Le Goff, 2003, p. 137). Elle offrait la liberté par rapport aux sociétés rurales ; monter à la ville permettait d'essayer une nouvelle vie sans porter le poids des généalogies (Handling, 1979). La grande ville a été dans tous les pays le port d'entrée des migrants ruraux à la recherche d'une vie meilleure et moderne. *Stadt Luft macht frei*. L'histoire est la même, qu'il s'agisse des migrants qui, depuis le XVIII^e siècle, ont peuplé Paris (Le Bras, 1986) ou des paysans anglais et irlandais poussés par les enclosures et qui déferlent dans les ports et migrent dans les colonies (Rediker et Linebaugh, 2008). Aujourd'hui, ce sont les paysans de Cappadoce qui convergent vers Istanbul, ceux des plateaux de l'Uttar Pradesh et du Bihar qui descendent sur Mumbai. Shanghai accueille le flux des paysans des provinces centrales du Hubei et du Henan ou du lointain Sichuan : ils viennent vendre leur force de travail dans les entreprises de construction. Ils gagnent un peu d'argent, certainement plus qu'en restant au village, et ils découvrent un monde nouveau. Assis la cigarette à la bouche, le moment d'une pause, ils observent le flux des passants, expriment leur étonnement devant un monde neuf. La grande ville représente cela aussi.

Dans la longue durée des migrations vers les villes, le moment actuel introduit une rupture. Comme l'évoque Michel Serres : « Au début du xx^e siècle, il y a en Occident 60 à 65 % de paysans ; en l'an 2000, il en reste 1,8 %. Cette chute brusque [...] marque la fin d'une période qui a commencé avec le néolithique [...]. C'est donc un bouleversement considérable dont les conséquences commencent seulement à se faire sentir. La bête rurale n'est pas la même que la bête urbaine, ce n'est pas le même "être au monde"³ ». Déjà, au début du xx^e siècle, Georg Simmel (1900 et 1903) et Werner Sombart (1902) en Allemagne, puis l'école de Chicago, s'interrogeaient sur les impacts de la grande ville sur les modes de vie (Bruhns, 2001, p. 68 ; Joseph, 1990 ; Gottdiener et Budd, 2005, p. 1-10). Nous assistons peut-être à l'émergence de l'*homo urbanus* XXL. La formation de très grandes villes modifie un cycle millénaire sur plusieurs facteurs, et le choc est d'autant plus fort que le passage d'une société rurale traditionnelle à la très grande ville se fait en un temps raccourci. D'abord, la reconnaissance de l'individu transforme les solidarités collectives ; ce phénomène ne concerne pas que l'Occident et ne s'explique pas seulement par la conjoncture politique de la fin du xx^e siècle et l'extension des principes de marché. Ensuite, la sociabilité longtemps réglée sur le face-à-face et la proximité s'enrichit d'un principe de connexité. Le gigantisme, la multiplication des déplacements et l'avènement de nouvelles techniques de communication transforment le rapport à l'autre et introduisent ce principe : il faut être connecté à un réseau pour communiquer ; ces artefacts techniques viennent compléter le face-à-face séculaire. Enfin, les rapports à la nature se distendent. L'habitant des villes petites ou moyennes avait pu maintenir un lien de proximité à la nature. Dans les très grandes villes, qu'il faut considérer comme de gigantesques ensembles construits, les éléments naturels disparaissent ou sont le fruit de la main de l'homme. Cela contribue à faire des réseaux techniques un élément stratégique de préservation des équilibres, ce que mettent en évidence les situations de catastrophes (Harris et Keil, 2008 ; Zimmerman, 2001) ou de mise en cause de l'ordre public (Gandy, 2005 et 2006 ; Graham, 2010).

3. M. Serres, *entretien*, Le Monde, 22 décembre 2009, p. 5.

Un objet neuf à considérer sans *a priori*

Tout cela nous invite à nous départir de nos clés de lecture habituelles pour aborder ces grands centres urbains comme des objets neufs à découvrir. À bien des égards, la métropole XXL en pays émergent représente un objet nouveau qui bouscule une partie de nos connaissances sur la ville. L'histoire des idées urbaines et des politiques suivies dans les pays industriels telle que nous la décrit Peter Hall (2002) illustre parfaitement cette propriété. Au XIX^e siècle, il existe une pensée urbaine générale, inspirée de l'Antiquité gréco-romaine, mais les institutions restent encore largement à construire. On n'observe pas non plus une véritable industrie de la ville avec des promoteurs et de grands opérateurs de réseaux. Lorsque le phénomène d'urbanisation débute, le monde tâtonne, expérimente. Les responsables politiques réagissent à des problèmes ou à des crises, et les entrepreneurs tentent de construire un marché. Donc, dans les pays industriels, l'action publique urbaine relève d'un long déroulement : une construction par étapes qui aboutit au paysage contemporain. Les pays émergents n'ont pas à suivre tout ce parcours. Ils prennent le monde tel qu'il est avec des grandes villes, des technologies, des retours d'expériences d'autres pays ; des firmes sont prêtes à s'engager, des institutions internationales de développement les conseillent. La ville n'est plus un territoire inconnu que l'on ne peut parcourir qu'en faisant défiler une séquence. Ils peuvent l'aborder frontalement en mettant toutes les options au même niveau. Il en résulte un éclectisme des choix et des architectures.

Les problèmes à régler ne sont pas ceux des pays industriels où la croissance suit une courbe à faible pente et qui peuvent s'appuyer sur une longue histoire et sur un acquis d'actifs fixes et d'institutions. Dans ce premier monde, les auteurs à la mode peuvent s'intéresser au rôle d'une classe créative, puisque tout le reste y est disponible, et les conseils recommandent aux villes de faire du *branding* (Florida, 2002). Dans le second monde émergent, l'accumulation demeure sauvage, comme elle le fut au commencement du capitalisme occidental (Goody, 1999, p. 73-74). Les problèmes se font pressants et, si des groupes sociaux s'enrichissent à grande vitesse, l'espérance de beaucoup reste tournée vers l'acquisition de l'essentiel : l'accès à un logement décent,

à l'électricité, au gaz et à l'eau sans restriction et pour un prix raisonnable. Ce qui fait l'ordinaire du premier monde représente un espoir pour une partie des populations du second. Les forces n'ont pas la même intensité. Ne soyons par conséquent pas étonnés d'observer que les solutions trouvées dans ces pays prennent des libertés par rapport à notre modèle.

Notre conception des formes de gouvernement se fonde sur l'idée de démocratie politique, avec une assemblée élue qui commande une administration locale en charge des affaires de la cité. Cette représentation a connu un premier affaiblissement avec l'émergence croissante d'institutions publiques ou privées, plus ou moins indépendantes, qui contribuent à l'action publique urbaine. Les termes utilisés ont d'abord été ceux de *quangos* (en Grande-Bretagne) ou de secteur paramunicipal (en France), avant que la communauté scientifique ne se retrouve sur l'expression générale de gouvernance⁴. Par leur taille, les villes XXL questionnent ces modèles, de gouvernement ou de gouvernance, inspirés peu ou prou de la démocratie grecque : assemblées des petits nombres qui débattent dans un espace public et qui ont conduit à nos assemblées délégataires. Est-ce opératoire terme à terme ? Dans les métropoles émergentes, le gouvernement élu et responsable est loin de représenter la majorité des cas. Pourtant, puisque toutes ces métropoles ne relèvent pas du chaos, elles se trouvent *de facto* gouvernées. Quels sont ces mécanismes de gouvernement qui ne relèvent pas d'un régime parfaitement démocratique, mais qui n'en restent pas moins acceptés par les habitants ? À l'inverse, les métropoles qui ont mis en priorité la réforme de leurs institutions politique sont-elles mieux gouvernées ?

Notre vision de la forme urbaine correspond à celle d'un centre historique entouré de ses banlieues, et cet ensemble est gouverné. Le développement spatial des métropoles XXL est souvent inégal, avec la combinaison d'un premier centre (inspiré des modèles du Nord), d'espaces nouveaux structurés – *edge cities* – (Garreau, 1991) et de franges mal équipées. Par sa surface et sa vitesse de transformation,

4. Pour la France : Le Galès, 1995 ; Jouve et Lefèvre, 2002 ; Lorrain, 1989 ; aux États-Unis : Stone, 1989 et 1993 ; en Grande-Bretagne : Dunleavy, 1980 ; voir aussi la synthèse de Sellers, 2002.