
LA NEOLIBERALISATION DE L'ACTION DE L'ETAT ET DE LA PRODUCTION URBAINE

1. LA CONSTRUCTION DE L'ETAT NEOLIBERAL

Une littérature, d'inspiration néo-marxiste ou institutionnaliste, analyse un tournant néolibéral caractérisant les politiques publiques mises en œuvre par les Etats occidentaux dans les années 1970-1980. Fondée sur la croyance en la supériorité du marché et des modes de gestion inspirés du monde de l'entreprise privée pour répondre aux grands enjeux économiques et sociaux (la montée du chômage et de l'inflation, la plus faible croissance...), le processus de néolibéralisation s'est développé comme une doctrine suffisamment malléable pour intégrer les critiques qui sont formulées à son encontre. Ce qui se traduit par une dynamique de retrait et de redéploiement de l'Etat (*roll out* et *roll back*).

a) Du retrait de l'Etat...

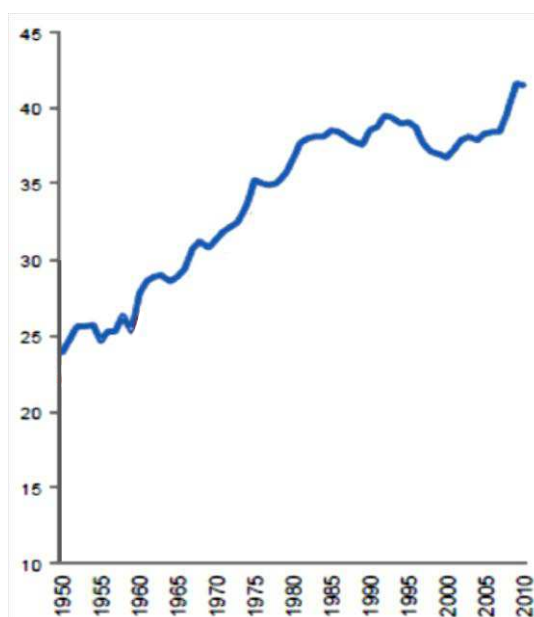
La première étape est associée aux années 1980. Elle a été marquée par les victoires politiques des néoconservateurs en Angleterre et aux Etats-Unis, qui ont été symboliques des transformations qui se sont opérées durant cette période. Dans ces deux pays, la réduction des dépenses publiques, les privatisations et plus largement le retrait de l'Etat ont été placés au rang de priorités nationales (Savoie, 1994). Les slogans de Ronald Reagan, « le gouvernement n'est pas la solution, c'est le problème », et de Margareth Thatcher, « *rolling back the State* », traduisaient ouvertement les choix idéologiques : en réponse à l'échec des politiques économiques d'inspiration keynésienne, les nouvelles orientations privilégiaient les objectifs de développement macroéconomique avec comme moyen pour y parvenir la promotion de la concurrence et des acteurs privés. L'Etat reconnaissait ainsi la supériorité du marché et des logiques privées de gestion et de production.

Ces victoires politiques eurent une forte influence sur l'ensemble du monde occidental (Peck, Theodore et Brenner, 2009). Les vagues de privatisation débordèrent les seuls pays anglo-saxons pour toucher par exemple des pays comme la France (durant la période 1986-1988). Elles affectèrent de manière profonde un certain nombre de secteurs économiques jusqu'alors dominés par de grands acteurs publics, comme les télécommunications, les transports...

Les Etats occidentaux engagèrent également une large déréglementation financière. Ils le firent à l'époque au nom d'une double promesse d'allocation optimale des capitaux et de capacités autorégulatrices des marchés financiers : un crédo néolibéral qui a cependant été largement dénoncé en raison des nombreuses crises financières qui se sont succédé depuis vingt-cinq ans (Lordon, 2008).

Une autre caractéristique de l'avènement de l'idéologie néolibérale fut la stabilisation du poids des dépenses des administrations publiques dans l'économie à partir du début des années 1980 (et ce jusqu'au milieu des années 2000, quand les crises associées à la dérégulation ont nécessité des investissements publics massifs), alors que celles-ci avaient crû assez fortement depuis les années 1950 (Figure n°1). Avec un point d'inflexion variable suivant le pays (milieu des années 1970 pour le Royaume-Uni, début des années 1980 pour les Etats-Unis, milieu des années 1980 pour la France), une véritable rupture de tendance a été observée dans la plupart des Etats occidentaux (Gélinas, 2002). Ce refus de poursuivre la croissance des dépenses publiques justifie en outre le recours aux acteurs privés pour soutenir le financement du développement.

Figure n°1 : Evolution des dépenses des administrations publiques dans les pays du G7 (en pourcentage du PIB)



Source : Cottarelli et Schaechter, 2010

Les méthodes de gestion des services publics furent également concernées par cette vague de réformes néolibérales. Une nouvelle conception du management public, dite *New Public Management* (« Nouvelle Gestion Publique »), fit son apparition afin de combattre ce qui était perçu comme les excès des gouvernements centraux, qu'il s'agisse de leur inefficacité, de leur pouvoir discrétionnaire ou de leur dépendance à l'égard de clientèles puissantes (Le Galès et Lascoumes, 2007). Cette doctrine, ou plutôt ce « puzzle doctrinal » (Bezes, 2005), privilégiait l'externalisation et la « débureaucratisation », à travers les privatisations et la mise en concurrence des activités de l'Etat. Elle préconisait également le dépassement de la lourdeur présumée des machines administratives, à travers le renforcement de l'autonomie des gestionnaires, l'allègement des formes de contrôle *a priori* et la « redevabilité » (*accountability*) à l'égard des usagers (Bezes, 2005).

Pour de nombreux auteurs sensibles aux thèses institutionnalistes, cet ensemble de réformes s'est inscrit dans un changement structurel de la forme institutionnelle du capitalisme. L'école de la régulation a ainsi parlé de la fin du régime d'accumulation fordiste et de l'émergence d'un nouveau régime, « patrimonial » ou « financiarisé » (Aglietta, 1999 ; Boyer, 2000 et 2009). Kotz et Mac Donough ont fait du néolibéralisme, la nouvelle « structure sociale d'accumulation » capitaliste (« *social structure of accumulation (SSA)* ») (Kotz, McDonough et Reich, 1994 ; Kotz et McDonough, 2008 ; Kotz, 2008). Pour ces auteurs, l'évolution néolibérale de l'action de l'Etat dans les années 1970-1980 s'est donc intégrée dans une vision plus large : une remise en cause profonde du modèle fordiste et keynésien.

Jamie Peck et Adam Tickell ont qualifié cette nouvelle orientation néolibérale des années 1970-1980 de *roll back neoliberalism*. Selon ces auteurs, l'enjeu était de passer d'un intellectualisme abstrait issu des théories de Friedmann et Hayek à un projet politique de transformation de l'Etat et des règles économiques. A cette période, c'est donc la volonté de destruction du modèle fordiste keynésien, par tous les moyens (déréglementation, privatisations, réduction du périmètre et des moyens de l'Etat-providence, diminution du pouvoir des syndicats...) qui a dominé (Peck et Tickell, 2002). Ce que Pierre Bourdieu résume en une formule : « un programme de destruction méthodique des collectifs » (Bourdieu, 1998).

Au début des années 1990, cette vague de réformes a néanmoins révélé les limites politiques et institutionnelles du projet néolibéral, qui, loin d'imploser, a connu un processus d'adaptation. Comme le soulignent Jamie Peck et Adam Tickell, le néolibéralisme n'est pas une vision idéologique au sens absolu, un système cohérent aux contours bien définis et intangibles dans le temps et l'espace. C'est plutôt un concept dynamique, doté d'une capacité d'adaptation permanente. C'est la raison pour laquelle les auteurs parlent de « processus de néolibéralisation » (Peck et Tickell, 2002 ; Peck, 2006). Cette vision rejoint la thèse de Luc Boltanski et Eve Chiapello qui, en 1998, pointait la capacité du capitalisme à surmonter ses

crises en intégrant, dans ses fondements, les critiques qui étaient proférées à son encontre (Boltanski et Chiapello, 1998).

a) ... à son redéploiement

Face aux limites du *roll back neoliberalism*, le processus de néolibéralisation est entré dans une seconde étape au début des années 1990, qualifiée de *roll out neoliberalism* (Peck et Tickell, 2002). La transition s'est concrétisée par un glissement de l'enjeu dominant. Il ne s'agissait plus de casser les anciens schémas fordistes et keynésiens, mais de dépasser les limites de la première vague de réformes tout en poursuivant la promotion de la concurrence et des méthodes de gestion privées. En conséquence, le « retrait » de l'Etat n'a plus constitué l'orientation politique centrale. Bien au contraire, l'enjeu est devenu la construction de nouvelles formes de gouvernement permettant le soutien aux mécanismes de production privés. Il ne s'agissait plus de déconstruire l'Etat fordiste-keynésien, mais de construire « l'Etat néolibéral » et les bases d'une « métaréglulation » efficace : une étape de « construction » succédait ainsi à une étape de « destruction » de l'ancien modèle (Peck et Tickell, 2002). Plus qu'une succession chronologique qui nous semble relever d'une perception anglo-saxonne, c'est ce double mouvement de *roll back* et *roll out* que nous retiendrons ici : l'Etat néolibéral n'est pas uniquement le produit d'un retrait étatique mais aussi et surtout la traduction d'un redéploiement de son action.

Dans cette perspective, de nouvelles logiques d'action publique se sont développées ou révélées. Tout d'abord, les politiques de régulation visant à corriger les déficiences du marché prirent une plus grande importance avec pour ambition affichée le respect et l'approfondissement des règles de la concurrence. Les secteurs dans lesquels les privatisations avaient fait émerger des situations monopolistiques ont été les plus concernés. Au cours des deux dernières décennies, on a ainsi assisté à la constitution de nouvelles autorités de régulation dites indépendantes, à la mise en place de normes et de réglementations favorables au droit de la concurrence, à une plus grande surveillance de l'information... C'est à ce titre que l'Union européenne a été qualifiée d'« Etat régulateur » de l'Europe par Giandomenico Majone, car elle a joué un rôle clef en la matière (Majone, 1996).

D'autre part, les Etats ont cherché à mettre en compétition les acteurs publics locaux, contribuant à leur imposer un contrôle à distance. Ce que Renaud Epstein nomme « gouverner à distance » (Epstein, 2005) et qu'il a illustré en évoquant l'évolution de la politique de la ville en France depuis la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003. A travers cette loi, l'Etat central a d'abord repris la main sur la géographie prioritaire de cette politique publique (en ciblant les zones urbaines sensibles) et sur les objectifs (au travers de 65 indicateurs de moyens et de résultats). Il a surtout mis fin aux

négociations entre les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités en créant l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Cette dernière a centralisé les crédits nationaux consacrés à l'aménagement et au logement social, les affectant « de manière discrétionnaire à un nombre réduit de projets de démolition-reconstruction proposés par les maires » (Epstein, 2005). Pour l'obtention de ces crédits d'Etat, l'ANRU a alors placé les collectivités locales dans un régime de concurrence. Ce qui a obligé *de facto* les élus locaux à « intégrer l'approche et les objectifs définis par l'agence » (Epstein, 2005). « Un nouveau modèle de gouvernement à distance des territoires » a ainsi émergé (Epstein, 2005). *In fine*, l'Etat a renforcé son action, mais d'une manière très différente de ce qui existait auparavant. En orchestrant notamment la concurrence entre les villes, il a encouragé la compétition, et non la redistribution, et aligné les projets locaux sur les orientations définies au niveau national. La démolition systématique, érigée en dogme par les acteurs centraux, a d'ailleurs été dénoncée par de nombreux élus locaux. Pour Neil Brenner, cette logique de gouvernement à distance constitue d'ailleurs une sorte de ruse, car, malgré son désengagement en termes d'actions directes, l'Etat a renforcé son emprise sur les territoires en instrumentalisant les acteurs locaux (Brenner, 2004).

La construction de l'Etat néolibéral s'est aussi traduite par une évolution du *New Public Management*. Les manières de suivre les activités d'une organisation et d'en rendre compte sont devenues plus formelles, avec des systèmes de contrôle fortement procéduraux et centrés sur des indicateurs permettant de mesurer les résultats (Ogien, 1995 ; Hoggett, 1996 ; Bezes, 2005 ; Power, 2005). Cela s'est traduit concrètement par la « détermination et la fixation de contrats d'objectifs – souvent quantitatifs – pour les responsables des actions opérationnelles », la mise en place de « comptabilités analytiques », de « systèmes de mesure des performances des agents », la « multiplication des indicateurs d'activité et des possibilités de comparaison entre services par *benchmarking* », la « rémunération au mérite pour changer la structure des incitations », la mise en place de « standards de qualité » (Bezès, 2005)... Dès lors que l'Etat a souhaité encadrer une organisation, il a ainsi mis l'accent, comme en Grande-Bretagne, sur l'utilisation des standards et de l'audit des résultats plutôt que sur la propriété publique, l'intervention directe et les subventions (Moran, Rein et Goodin, 2006).

L'Etat ne s'est donc pas désengagé, il a construit un cadre propice à la concurrence et à la diffusion des logiques privées de production et de management. Corriger les défaillances du marché (pour élargir son champ d'application), élaborer de nouveaux instruments pour produire de la cohérence, inciter au changement, évaluer et sanctionner les comportements des acteurs, mesurer leur performance en fonction des priorités politiques, telles sont désormais les tâches que s'assigne l'Etat (Le Galès et Lascoumes, 2007). Dans cette logique, l'évolution des procédures techniques du pouvoir, que Michel Foucault avait analysées dans son étude de la « gouvernementalité » (Foucault, 1978 et 2004), apparaît donc centrale. « Cet art de gouverner

néolibéral » (Hache, 2007) est donc avant tout une technique de gouvernement indirect qui consiste à « influencer la conduite des autres » (Foucault, 1978), en responsabilisant les acteurs et les individus (Hache, 2007 ; Wacquant, 2010). Loin d'être en « retrait » pour laisser faire la régulation par le marché libre et non faussé, l'Etat néolibéral affirme la supériorité de la concurrence et des logiques privées de production mais s'engage fortement pour la promouvoir en développant de nouveaux instruments de politique publique.

2. NEOLIBERALISATION ET PRODUCTION URBAINE

Ce processus de néolibéralisation a aussi affecté les logiques économiques et la gouvernance locale de la production urbaine, laissant ainsi son empreinte sur la fabrication matérielle des villes. Plusieurs évolutions, mises en exergue par la littérature académique, en témoignent.

a) Un processus de financiarisation de la production urbaine

La première concerne les logiques économiques de production mobilisées pour la fabrication de la ville. A partir du milieu des années 1990, dans le prolongement d'une littérature qui avait jusqu'alors mis l'accent sur la privatisation, un certain nombre d'auteurs a affirmé l'existence d'un processus de financiarisation de la production urbaine.

Le concept est issu de réflexions académiques plus larges sur la financiarisation de l'économie : expression utilisée pour désigner le plus fort contrôle des actionnaires financiers sur les logiques de production des entreprises et la diffusion de la culture financière dans l'économie réelle depuis les années 1970-1980. Ce qui se résume par l'idée d'un pouvoir accru de la finance sur l'économie (Fligstein, 1990 ; Arrighi, 1994 ; Aglietta, 1998 ; Duménil et Lévy, 1999 ; Orléan, 1999 ; Boyer, 2000 ; Dore, 2000 ; Artus et Virard, 2005 ; Krippner, 2005 ; Aalbers, 2008). David Kotz a d'ailleurs montré comment l'avènement du néolibéralisme a libéré ce processus de financiarisation, en desserrant la contrainte de la régulation financière propre au modèle fordiste (Kotz, 2008).

Pour l'auteur, ce processus n'a pas suscité de manière directe l'accroissement du pouvoir de la finance sur l'économie réelle mais a d'abord séparé les deux activités (Kotz, 2008). La logique financière, qui repose sur l'arbitrage instantané et à l'échelle mondiale, s'est ainsi autonomisée de la logique économique, située dans le temps et dans l'espace (Crevoisier et Theurillat, 2011). Le besoin de financement de l'économie a alors induit l'obligation de se conformer aux exigences de la finance. Pierre Bourdieu illustre cette idée à travers la notion de « confiance des marchés » :

« La mondialisation des marchés financiers, jointe au progrès des techniques d'information, assure une mobilité sans précédent de capitaux et donne aux investisseurs, soucieux de la rentabilité à court terme de leurs investissements,

la possibilité de comparer de manière permanente la rentabilité des plus grandes entreprises et de sanctionner en conséquence les échecs relatifs. Les entreprises elles-mêmes, placées sous une telle menace permanente, doivent s'ajuster de manière de plus en plus rapide aux exigences des marchés ; cela sous peine, comme l'on dit, de perdre la confiance des marchés » (Bourdieu, 1998).

L'élargissement du fossé entre sphère financière et activité productive a donc accru la prégnance de la première sur la seconde, via l'impératif du financement.

L'utilisation de ce concept de financiarisation s'est développée dans le champ de la production urbaine à partir du milieu des années 1990, même si des travaux antérieurs avaient déjà soulevé le poids du capital financier sur la fabrication de la ville. Dès les années 1980 par exemple, David Harvey avait souligné l'impact de la mobilité du capital sur la géographie urbaine : il considérait que l'environnement urbain était directement concerné par le *capital switching*, qui désigne la grande fluidité de la circulation du capital entre le circuit de production primaire (l'activité productive) et le circuit secondaire (matériels, équipements, immobilier...) (Harvey, 1982 et 1985). Au milieu des années 1990, plusieurs auteurs ont explicité les liens entre logiques financières et fonctionnement des marchés immobiliers : en 1994, Jerry Coakley a démontré l'influence des logiques propres aux marchés financiers sur l'immobilier aux Etats-Unis (Coakley, 1994) ; en 1996, Bernard Coloos et Karim Chaabouni ont utilisé l'expression « financiarisation de l'immobilier » en évoquant les arbitrages effectués par les investisseurs institutionnels entre les différentes places mondiales de l'immobilier de bureau et l'influence des méthodes de calcul issues du monde de la finance sur les prix fonciers (Coloos et Chaabouni, 1996). Ces auteurs pionniers ont ouvert la voie au cours des années 2000 à une littérature académique plus abondante et plus structurée sur le sujet.

Plusieurs dimensions de la production urbaine ont alors fait l'objet de recherches ciblées. Morag Torrance a par exemple montré comment certaines grandes infrastructures urbaines, produites par des acteurs privés sous le contrôle de fonds d'investissement internationaux, ont été gérées davantage en fonction des enjeux stratégiques mondiaux des acteurs financiers, plutôt qu'en réponse à des problématiques locales. Elle illustre cette thèse à travers l'exemple d'une route privée dans l'aire métropolitaine de Toronto (Torrance, 2008). Dominique Lorrain, quant à lui, a expliqué comment certains grands groupes, sous le contrôle d'investisseurs financiers internationaux (des groupes constitués à partir des privatisations et des démembrements des monopoles historiques), sont devenus des coproducteurs de l'action publique urbaine dans les réseaux (énergie, eau, télécommunications...). Les nouveaux contrats de partenariat public-privé constituent d'ailleurs l'une des illustrations de cette coproduction (Lorrain, 1995 et 2011).

La construction immobilière a, elle aussi, fait l'objet d'une large littérature allant dans ce sens. Vincent Renard a souligné l'importance croissante des « mécanismes financiers » et de la « logique financière » (dans les manières de raisonner, les pratiques...) dans la production de l'immobilier depuis quinze à vingt ans (Renard, 2008). Les biens immobiliers sont désormais traités comme des actifs financiers traditionnels (actions, obligations) (Aveline-Dubach, 2008 ; Renard, 2008 ; Nappi-Choulet, 2009). Guy Marty a insisté, quant à lui, sur l'émergence d'un nouveau rapport de force plus favorable à l'investisseur financier entre les acteurs de la chaîne de production immobilière :

« Le financier n'est plus un acteur parmi d'autres ; il est devenu le *primus inter pares*. (...) A tout seigneur tout honneur, la langue du conquérant fut adoptée et les termes de *cash-flow*, *return on equity*, *asset management* ou *property management* sont désormais indispensables au bien-parler immobilier. Ils reflètent aussi la façon de bien penser l'immobilier » (Marty, 2002).

Isabelle Baraud-Serfaty a lié les deux dimensions (culture et acteur) à travers une lecture dynamique. La financiarisation d'un secteur découle selon elle d'un processus en deux étapes. La première voit la place prise par les acteurs financiers augmenter (à savoir les banques, les investisseurs institutionnels, les fonds d'investissement... dont l'activité est de placer de l'argent pour le faire fructifier), la seconde assure une propagation aux acteurs non financiers (les « opérateurs », les « exploitants », les « industriels », dont l'objet premier est de produire des biens ou de gérer des services) par le développement d'une logique financière (Baraud-Serfaty, 2008). Et l'auteure a identifié une telle dynamique dans la production de l'immobilier :

« La financiarisation de l'immobilier désigne, d'une part, le fait qu'on n'achète plus un immeuble au regard de ses caractéristiques physiques (localisation, état, architecture...), mais en fonction de ses caractéristiques financières (flux de loyers, flux de charges...) et, d'autre part, le fait que les intervenants du marché sont dans une optique principalement financière, avec une logique de création de valeur (il faut dégager un rendement pour l'actionnaire) et de court terme » (Baraud-Serfaty, 2008).

Pour illustrer une telle dynamique de financiarisation dans la production de l'immobilier, les auteurs ont mis le plus souvent en avant la titrisation des immeubles (développement des fonds d'investissement immobilier, cotés ou non) et l'évolution du comportement des investisseurs institutionnels vis-à-vis de l'immobilier (Gotham, 2006 ; Marty, 2006 et 2007 ; Aveline-Dubach, 2008 ; Hoesli, 2008). S'agissant de ce dernier point, Martin Hoesli a par exemple expliqué comment les investisseurs institutionnels ont vu dans l'immobilier une source de diversification potentielle pour leurs placements et comment ils y ont appliqué de nouvelles méthodes de gestion d'actifs issues de la culture financière anglo-saxonne. Les investisseurs institutionnels ont ainsi poussé à la création d'indices de prix pour les marchés immobiliers, ont importé de la finance de nouvelles méthodes d'évaluation d'actifs (par exemple la méthode par

l'actualisation des cashs-flows futurs¹) et de nouvelles pratiques de gestion (tel que le *benchmarking*). Ils ont également développé des stratégies d'investissement à l'échelle planétaire. Dans la mesure où ils mobilisaient une épargne suffisante pour le faire, ils ont en effet considéré les différents marchés nationaux comme autant d'opportunités de diversification de leur portefeuille. Ils n'ont donc pas hésité à déplacer leurs capitaux d'une métropole à une autre (Hoesli, 2008).

Toute une littérature s'est donc développée autour de ce concept de financiarisation de l'immobilier.

b) La gouvernance urbaine et les intérêts économiques

Le processus de néolibéralisation a également concerné la gouvernance urbaine. Dès la fin des années 1980, David Harvey a proposé une théorie sur l'évolution du mode de gouvernance locale suite à la sortie du fordisme. Pour ce dernier, la gouvernance locale est passée d'un mode « managérial » dans les années 1960 à un mode « entrepreneurial » dans les années 1970-1980 (Harvey, 1989). Soumises à une concurrence interurbaine exacerbée dans un contexte de plus grande mobilité des capitaux, de désindustrialisation et de chômage élevé, les autorités publiques locales ont en fait été contraintes de privilégier les enjeux de développement local et d'emploi dans leurs politiques publiques. Elles ont alors soutenu les entreprises, travaillé très étroitement avec les acteurs privés, mobilisé beaucoup d'énergie et de moyens pour attirer de nouveaux investisseurs, travaillé leur image de ville dynamique et prospère à l'échelle mondiale (à travers le développement culturel, l'aménagement de marinas...) (Harvey, 1985 et 1989).

D'autres contraintes ont pesé sur les gouvernements locaux. Jamie Peck, Nik Theodore et Neil Brenner évoquent par exemple l'austérité fiscale que les Etats ont fait peser sur eux, conformément à la logique de stabilisation des dépenses publiques (Peck, Theodore et Brenner, 2009). Cette contrainte a notamment été documentée par Vincent Béal et Max Rousseau, qui ont montré comment la ville de Sheffield en Angleterre, bien qu'au départ hostile aux réformes du gouvernement Thatcher, s'est retrouvée étranglée financièrement et a été contrainte d'adopter la logique « entrepreneuriale » (Béal et Rousseau, 2008).

Jamie Peck, Nik Theodore et Neil Brenner avancent par ailleurs l'idée d'une forme d'intériorisation ou d'appropriation de la vision néolibérale par les acteurs publics locaux (Peck, Theodore et Brenner, 2009). Ce qui a conduit à la structuration d'alliances entre acteurs publics et intérêts privés au nom d'une ambition commune : la croissance économique locale. John

¹ La méthode par l'actualisation des cash-flows futurs se fonde sur la relation qui devrait exister entre la valeur d'un bien et les revenus générés par celui-ci. Mais contrairement à la méthode d'évaluation par capitalisation, elle prend en compte de manière explicite l'évolution des revenus et des charges liés à la possession d'un actif immobilier. La valeur d'un bien immobilier dépend de sa capacité à générer des cash-flows et de la probabilité de survenance de ceux-ci et s'obtient en actualisant les cash-flows prévisionnels à un taux approprié compte tenu du risque de l'investissement.

Logan et Harvey Molotch ont théorisé cette pensée dès 1987 en affirmant l'existence de « coalitions de croissance » (*urban growth coalitions*) dans les villes américaines. Ils ont décrit les alliances entre élus, propriétaires fonciers, spéculateurs, promoteurs immobiliers, voire même universitaires, médias locaux, organismes culturels privés ou encore responsables de grands équipements sportifs, dont l'objectif était de favoriser la croissance économique locale et de faire monter la valeur d'échange du foncier au détriment des résidents (Logan et Molotch, 1987). Les deux auteurs ont également montré comment ces coalitions parvenaient à construire un intérêt collectif de la ville pour la croissance à travers des mécanismes de légitimation. Certaines idées étaient ainsi véhiculées telles que : le développement économique apporte des ressources fiscales, des emplois, des opportunités de mobilité ; il élimine les problèmes sociaux et la pauvreté ; il fonde une identité locale dont les habitants peuvent être fiers. Ces postulats ont d'ailleurs été dénoncés par John Logan et Harvey Molotch qui ont montré, dans les faits, que la croissance locale ne profite pas à tous.

Cette théorie des coalitions de croissance a cependant été critiquée sur la capacité des coalitions à éliminer les divisions et les tensions sociales au niveau local (Jouve, 2003) et sur le poids donné par les gouvernements locaux au développement économique (Dowding, 2001). Le peu d'importance conférée à la dimension politique locale a alors ouvert la porte à une autre théorie : celle des régimes politiques urbains (*urban regimes*).

A la fin des années 1980, Clarence Stone et Stephen Elkin ont élargi les ambitions attachées aux coalitions d'acteurs locaux. Ils ont conservé cette idée d'alliance : un régime politique urbain se définit d'ailleurs comme l'ensemble des arrangements et relations formels et informels entre intérêts publics et intérêts privés, qui garantissent la stabilité de la coalition et permettent la définition et la mise en œuvre des politiques urbaines (Elkin, 1987 ; Stone, 1989). Mais les auteurs ont démontré que ces coalitions n'étaient pas mues que par des intérêts économiques. Certes, ces intérêts sont considérés comme très puissants mais le développement économique n'est pas forcément l'alpha et l'oméga de l'ordre du jour politique et des intérêts privés autres que les intérêts économiques peuvent faire partie des coalitions. Une place plus grande est en fait accordée au domaine politique (aux acteurs et aux enjeux politiques locaux). Clarence Stone constate par ailleurs que ces coalitions ne s'appuient pas uniquement sur des logiques de rapport de forces, mais qu'elles peuvent également permettre une évolution des préférences des différents acteurs dans une logique de convergence (Stone, 2006).

Sur cette base, Clarence Stone a alors identifié trois types de régimes urbains aux Etats-Unis : le *corporate regime* dominé par les grandes entreprises privées et qui s'apparente effectivement à une coalition de croissance (exemple de Dallas), le *caretaker regime* immobiliste et conservateur ayant pour objet d'éviter les grandes transformations et caractérisé par l'absence de grands investisseurs de la coalition (Nouvelle Orléans) et le *progressive regime*

(Santa Barbara et autres petites villes californiennes) marqué par un fort interventionnisme municipal, une volonté de maîtrise des effets du développement économique et de redistribution entre groupes sociaux et caractérisé par un faible niveau d'organisation des intérêts économiques locaux (Stone, 1989).

La théorie des régimes urbains a ensuite été affinée pour tenir davantage compte de l'environnement institutionnel et économique des villes, en particulier de l'Etat et des multiples agences qui lui sont liées, l'exemple britannique ayant montré à quel point l'Etat central pouvait peser sur la construction des coalitions locales (Stoker et Mossberger, 1994). Au bout du compte, la gouvernance urbaine se retrouve ici à l'interface de trois variables indépendantes : « l'évolution du capitalisme moderne ; l'évolution des systèmes institutionnels nationaux ; et les rapports politiques entre groupes sociaux à l'intérieur d'une ville » (Jouve, 2003). Elle est de fait le produit d'une confrontation entre dynamiques économiques supra-territoriales, cadre institutionnel national et pouvoirs locaux.

Et la réalité de résistances locales au processus de néolibéralisation a été largement documentée. Comme l'indique Ludovic Halbert, « les élus conservent la légitimité, en particulier juridique et démocratique pour peser sur les choix d'aménagement. Les communautés (de résidents, d'usagers, etc.) peuvent exercer une pression considérable » (Halbert, 2010). Et l'auteur illustre son point de vue en rappelant plusieurs travaux de recherche contemporains : ceux de Tom Angotti sur la résistance des communautés à New York (Angotti, 2008), ceux de Susan Fainstein sur la critique du développement des métropoles globales (Fainstein, 2001 et 2008) ou encore ceux de Salet et Gualani sur les rapports de force dans les mégaprojets d'aménagement métropolitain (Salet et Gualani, 2007). Cette idée de confrontation entre intérêt politique local et vision néolibérale supra-territoriale se retrouve également dans le concept de « ville négociée », avancé par Thierry Theurillat. L'auteur montre en effet comment des pouvoirs locaux sont entrés en négociation avec des grands acteurs financiers internationaux pour réussir à intégrer l'enjeu du développement durable dans les projets urbains (Theurillat, 2009).

L'évolution néolibérale n'a donc pas conduit à une convergence des modes de gouvernance urbaine mais plutôt à un large paysage d'expériences locales, produits de la confrontation de cette dynamique globale avec les contextes institutionnels, économiques et politiques nationaux et territoriaux (Peck et Tickell, 2002). La néolibéralisation a en fait pesé sur les acteurs locaux, a poussé à des adaptations de politiques publiques et a induit *in fine* une redéfinition des logiques de gouvernance et des luttes sociales (Keil, Boudreau et Young, 2009 : pour l'exemple de Toronto), mais ceci s'est réalisé dans des configurations très diverses suivant les territoires, amenant Neil Brenner et Nik Theodore à parler de « variegated capitalism » (Brenner et Theodore, 2005).

c) Les dynamiques spatiales de la néolibéralisation

Si la néolibéralisation a induit – et s’est alimentée de – la privatisation et la financiarisation de la production urbaine et a exercé une pression supra-territoriale sur la gouvernance des villes contemporaines, elle a aussi affecté la matérialité urbaine elle-même. Le processus de financiarisation de l’immobilier en offre deux premiers exemples.

Tout d’abord, ce processus a conduit à une amplification des cycles immobiliers. Natacha Aveline-Dubach et Vincent Renard l’ont discuté en soulignant comment les arbitrages des investisseurs institutionnels à l’échelle mondiale et leur très forte réactivité quand un manque apparaissait sur un marché local engendraient des déplacements de capitaux importants d’une région du globe à une autre dans des temps relativement courts (Aveline-Dubach, 2008 ; Renard, 2008). L’impact de ces mouvements de capitaux, rapides et volumineux, sur l’aménagement urbain a été illustré par Vincent Renard. L’auteur a pris l’exemple de Bangkok :

« La crise financière de 1997, précisément née en Thaïlande des excès des engagements dans l’immobilier, a conduit à des faillites et à l’abandon de nombreux projets, dont une bonne partie déjà largement réalisée. La crise a duré une dizaine d’années, avec la prolifération de ce nouveau type de friches bâties, qui n’auront jamais été utilisées. Depuis quelques années, c’est de nouveau le boom immobilier, les projets fleurissent... mais sans réutiliser les anciens projets déjà largement construits. Obsolescence technique des bâtiments et surcoût du recyclage conduisent naturellement les nouveaux projets à se projeter au-delà des limites de la ville, étendant la nappe urbaine. Outre les problèmes induits de structuration de l’agglomération et en particulier sur les transports urbains, on ne peut pas être certain que le développement durable y trouve son compte » (Renard, 2008).

Les flux et reflux de capitaux ont ainsi généré un développement de la ville, volatil et consommateur d’espace.

La littérature académique a aussi montré que la financiarisation de la production de l’immobilier avait provoqué une déformation de la distribution spatiale des investissements au profit des métropoles. John Henneberry et Claire Roberts ont illustré cette évolution en prenant l’exemple de l’immobilier de bureau au Royaume-Uni. Ils ont montré qu’en raison des méthodes de calcul de rendement et des pratiques de *benchmarking*, les grands investisseurs institutionnels adoptaient des comportements mimétiques, car calés sur un référentiel (le *benchmark*) qui n’est autre que la moyenne de leurs investissements. Or cette catégorie d’investisseurs détient l’essentiel des financements présents sur le marché britannique. La conséquence est le « blocage » d’une grande part des investissements à Londres, malgré des fondamentaux (volatilité, performance...) qui plaideraient pour une plus grande diversification géographique (Henneberry et Roberts, 2008). Partant de la *cultural economy* (Du Gay et Prike, 2002), John Henneberry s’est d’ailleurs beaucoup intéressé à la manière dont les investisseurs institutionnels prennent leurs décisions, en particulier aux normes de calcul, aux logiques

communément adoptées, pour comprendre l'impact spatial de ces procédures (Guy et Henneberry, 2002). Au-delà de l'aspect prudentiel que revêt le suivi du *benchmark*, John Henneberry évoque également une logique de « prime à la proximité » (culturelle, linguistique...) qui pousse de fait ces investisseurs institutionnels à privilégier les grandes métropoles.

Louise David et Ludovic Halbert confortent cette idée au-delà du Royaume-Uni :

« Les principales villes des pays industrialisés et émergents concentrent la majorité des investissements en immobilier d'entreprise réalisés par les investisseurs institutionnels internationaux. Les classements proposés par les agences de conseil internationales révèlent une géographie particulièrement sélective qui réduirait, selon le degré de finesse des analyses, le monde utile pour les investisseurs en immobilier à quelques centaines, voire à une cinquantaine, de villes » (David et Halbert, 2010).

Ces deux auteurs vont même plus loin dans la concentration géographique des investissements : à l'intérieur même de ces métropoles, on observe en effet « une grande sélectivité des lieux utiles », ce qui laisse de côté « toute une géographie urbaine qui ne participe pas de l'accumulation de ce capital global. Il s'agit de manière visible des campements précaires des travailleurs du bâtiment qui s'étendent aux pieds des immeubles qu'ils construisent, mais c'est aussi et bien sûr des quartiers d'habitat populaire qui restent hors des circuits de la ville financiarisée, sauf peut-être lorsque la qualité de leur localisation attise la convoitise des promoteurs et des *hedge funds* qui les soutiennent » (David et Halbert, 2010). En évoquant les stratégies des fonds d'investissement japonais dans leur pays, Natacha Aveline-Dubach appuie la thèse des deux auteurs en montrant la concentration des placements dans les quartiers centraux de Tokyo, y compris pour l'immobilier résidentiel (Aveline-Dubach, 2008). La financiarisation de la production de l'immobilier induit donc une forte concentration des investissements dans les plus grandes métropoles et, à l'intérieur même de ces dernières, dans un certain nombre de lieux ou quartiers fortement insérés dans l'économie mondialisée.

Au-delà de la financiarisation de l'immobilier, ce déséquilibre au sein même des villes mondialisées a également été identifié par Neil Smith, qui a fait du processus de « gentrification » l'une des caractéristiques du « nouvel urbanisme néolibéral » (Smith, 2002). Pour l'auteur, les nouveaux projets urbains, de plus en plus contrôlés par des acteurs privés, débouchent en effet sur des exigences de rendement élevé (en termes de prix de sortie) qui font fuir les classes moyennes et populaires. En outre, en raison d'une compétition interurbaine perçue comme croissante, les autorités publiques locales développent des politiques de marketing territorial et de valorisation de l'attractivité résidentielle, qui vont également dans le sens de la gentrification. Neil Smith rappelle à cet égard l'ambiguïté de certains discours politiques (notamment ceux portant sur le renouvellement urbain) et les mesures visant l'expulsion des sans-abris du cœur des agglomérations, car c'est au nom de la mixité sociale et de la sécurité que cette stratégie est poursuivie (Smith, 2002). Parce que les gouvernements locaux