

Compte-rendu de la séance, 22/03/2022,

par Claire Bénit-Gbaffou, avec Sébastien
Lambelet & Cesare Mattina

Cinquième séance, vendredi 25 février 2022

**Les « régimes urbains » et le dépassement du débat entre théories élitistes et polyarchiques :
Clarence Stone (1)**

Coordination et animation des séances : Claire Bénit-Gbaffou et Cesare Mattina

Cette séance est co-organisée par Sébastien Lambelet (Université de Genève)

Nous poursuivons notre réflexion sur « Gouverner la ville » à partir des textes classiques états-uniens et autour du débat entre théories élitistes et théories polyarchiques du pouvoir dans la ville, avec la lecture des travaux de Clarence Stone sur les « régimes urbains ». Son célèbre ouvrage de référence (*Regime politics : Governing Atlanta, 1946-1988*, Kansas University Press, 1989), étudie empiriquement, sur un temps long, les continuités et les ruptures du gouvernement d'Atlanta. Stone y démontre qu'en dépit d'un changement démographique et politique qui voit la montée en puissance des populations noires dans la société urbaine et dans la municipalité, les politiques urbaines demeurent défavorables aux classes populaires noires et centrées sur les logiques de la croissance urbaine. C'est en s'interrogeant sur cette continuité a priori paradoxale que Stone développe sa théorie dite des « régimes urbains », en montrant pourquoi les politiques urbaines dites du « développement » (centrées sur la poursuite du développement économique et de la valorisation foncière), sans être automatiques, sont celles qui se retrouvent le plus fréquemment au centre des agendas politiques des villes, portées par des coalitions de gouvernement composées d'acteurs publics et privés disposant d'un « pouvoir de préemption » (*preemptive power*). Ce dernier se construit en mobilisant des ressources permettant non seulement d'accéder au pouvoir, mais aussi de s'y maintenir en développant une capacité de gouverner durablement : un « pouvoir de faire » (*power to*) et non pas uniquement un « pouvoir d'influence » (*power over*).

Nous avons déjà abordé la pensée de Stone lors d'un précédent atelier, à travers un texte de 1988 (« *Preemptive Power: Floyd Hunter's "Community Power Structure" Reconsidered* »), qui revenait sur le travail de Hunter. Nous continuons la discussion sur ce « pouvoir de préemption » en lui donnant corps à travers un texte d'explicitation (2006), et un texte empirique extrait de *Regime politics* (1989). Un troisième texte, davantage théorique et daté de 1993, permet à Stone d'exposer à la fois son positionnement par rapport aux théories polyarchiques du pouvoir, et de monter en généralité, se détachant du cas d'Atlanta pour proposer une typologie des régimes urbains qui fera date.

Cette séance est co-organisée par Sébastien Lambelet, qui a contribué au choix des textes et a animé la séance. Maître-assistant & Post-doctorant au Département de science politique et relations internationales de l'Université de Genève, il a réalisé une thèse¹ récente et passionnante sur l'application, la discussion et le développement de la théorie des régimes urbains de Clarence Stone, au cas des villes suisses. Il s'agit de prendre Stone au sérieux, de clarifier et de sortir de débats parfois stériles et de développer un point aveugle de la théorie : la nature des ressources mobilisées par les coalitions de gouvernement².

¹ *Régimes urbains 2.0: gouverner les villes suisses du 21^{ème} siècle*. Thèse de science politique de l'Université de Genève soutenue le 16 décembre 2019. Pour télécharger le manuscrit complet : <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:134000>.

² Lambelet, Sébastien, et Géraldine Pflieger. 2016. « Les ressources du pouvoir urbain ». *Métropoles*, n° 18 (juin). <http://journals.openedition.org/metropoles/5329>. Sur la notion de ressource d'action, voir également Knoepfel, Peter, Corinne Larrue, et Frédéric Varone. 2006. *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Zürich: Rüegger.

Nous avons, en discussion avec lui, prévu deux séances sur le travail de Clarence Stone, tant celui-ci est riche, fertile - soumis à des débats et évoluant au fil du temps. La séance d'aujourd'hui a porté sur la théorie originelle des régimes urbains, telle que construite à partir d'une monographie sur la ville d'Atlanta, dans son ouvrage de 1989.

Nous avons choisi trois textes complémentaires :

- Qui ont été écrits à des dates différentes (la pensée de Stone évolue dans le temps, ses textes sont très débattus, il y répond, réfléchit, nuance, explicite, développe)
 - 1989 : étude empirique du développement d'après-guerre Atlanta (1946-1988), et émergence de la théorie des régimes urbains ;
 - 1988 – 1993 : positionnement théorique par rapport aux théories élitistes (Hunter) et aux théories polyarchiques et pluralistes (Dahl)
 - 2006 : explicitation, moins théorique que conceptuelle, qui donne à voir une opérationnalisation des éléments-clés du cadre des régimes urbains.
- Des types d'écriture différents qui permettent de voir le lien entre théorie et empirie.
 - L'étude de cas, qui donne à voir un peu de méthode. Le type d'approche : diachronique, jeux d'acteurs, alliances, réformes institutionnelles et certaines politiques urbaines.
 - Le positionnement théorique : typologie des régimes, et positionnement dans le débat *community power studies*
 - L'explicitation/ l'opérationnalisation de certains concepts (notamment « *power to* »/ « *power over* », « *preference vs interest* », etc)

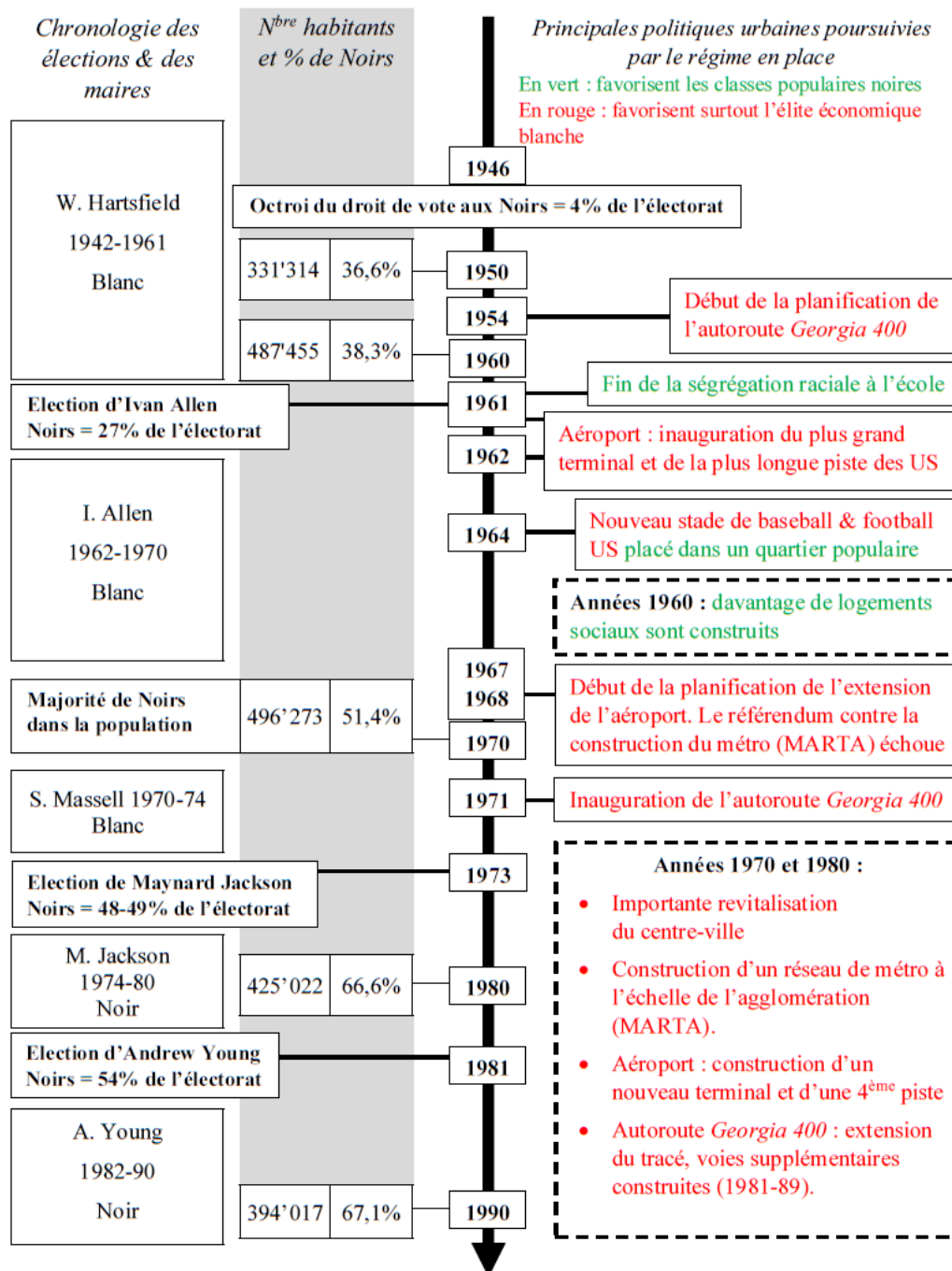
Points de discussion

1) Comment juger du caractère « progressiste » ou non d'une politique urbaine ?

La thèse principale de Stone est présentée (avec la démonstration) : même si la composition du gouvernement d'Atlanta s'adapte à l'évolution socio-démographique (et notamment raciale) de la ville, les politiques urbaines ne sont pas plus « progressistes » (favorables aux classes populaires).

Sébastien Lambelet présente et commente un schéma extrait de sa thèse, résumé graphique de la démonstration de Stone sur la continuité d'un « régime urbain de développement » (i.e. de croissance économique et démographique), alors même que les maires changent en termes d'appartenance raciale mais aussi partisane (car Jackson et Young sont des démocrates, même si Jackson est plus « radical » et que Young, plus centriste, finira soutien de Bush). C'est même paradoxalement lorsque des maires noirs et démocrates se font élire, que les politiques urbaines deviennent plus défavorables aux classes populaires. En revanche, les classes moyennes noires sont favorisées car elles sont partenaires de l'élite économique blanche au sein de la coalition de régime urbain qui gouverne Atlanta pendant ces quatre décennies.

Figure 3 : Atlanta (1946-1988) - Un décalage important entre l'évolution démographique et le contenu de l'agenda politique.



Source : Lambelet 2019, p 19.

S'enclenche ainsi une discussion sur cette chronologie à partir du livre de Stone et des nuances que l'auteur révèle sur la nature des politiques urbaines menées.

A titre d'exemple, Stone raconte qu'Atlanta a construit plus de logements sociaux que d'autres villes états-uniennes, mais que ces constructions ont été localisées en périphérie et ont servi à mener une rénovation urbaine radicale aux conséquences souvent ségrégatives. D'autres villes ont fait le choix de construire des logements sociaux dans des quartiers blancs (plus contestés, en moindre quantité). La construction de logements sociaux peut-elle être automatiquement considérée comme l'indicateur d'une « politique progressiste » ?

Idem pour la question du métro, souvent combattu par les coalitions progressistes (trop couteux par rapport au bus, desservant les quartiers « riches »), mais parfois sur des arguments simplistes³ - le métro relie aussi les quartiers pauvres aux quartiers riches, ce qui s'avère utile pour l'accès à l'emploi (domestiques, jardiniers, agents de sécurité, etc).

➔ Nous retenons ainsi qu'il est crucial de considérer l'espace, et les effets spatiaux d'une politique urbaine, pour la caractériser de « progressiste » ou non. D'autant que Stone nous démontre bien que ces politiques déploient souvent des effets fort ambigus.

* * *

La discussion se poursuit autour de la typologie des régimes urbains présentée par Stone dans son article de 1993. Celle-ci comporte trois niveaux d'analyse : les acteurs membres de la coalition de régime urbain, l'agenda politique poursuivi par cette coalition et les principales ressources nécessaires à la mise en œuvre de cet agenda. Or, la typologie de Stone part du principe que ces niveaux évoluent de façon parallèle, ce qui n'est pas toujours le cas. Les travaux de Fainstein & Fainstein⁴ ont notamment démontré comment les choix des élus locaux sont souvent davantage influencés par l'évolution du contexte macro-économique que les mobilisations populaires à l'échelle locale. Nous discutons ainsi des manières de distinguer les types de régime urbain théorisés par Stone.

- Tout d'abord, ils peuvent être différenciés **en fonction des coalitions de gouvernement mises en place et du type d'acteurs qui y sont impliqués** (acteurs privés, société civile, parti politique du maire élu, etc.). De telles coalitions sont relativement faciles à identifier, mais elles ne sont pas nécessairement associées à un agenda politique poursuivi.

- Identifier un régime urbain **en fonction de son agenda politique et des politiques urbaines menées par la coalition** constitue une seconde option. Ces politiques peuvent être plus au moins favorables aux classes populaires ; elles peuvent être favorables aux intérêts privés et spéculatifs ou alors chercher à les réguler. Cette option de l'agenda est celle sur laquelle Stone (1993) met l'accent au vu des noms qu'ils donnent à ces types de régime. Ce lien agenda-régime reste difficile à évaluer, tant les effets des politiques urbaines peuvent être contradictoires et complexes, mais ce lien fait quand même sens.

Sébastien propose une troisième manière de différencier les types de régime, qui fait l'objet de sa thèse (Lambelet, 2019 : 352-392) :

- Plutôt que de se focaliser sur le contenu des agendas qui est parfois alibi, il est préférable de se concentrer sur le rapport de force public-privé intra-coalition révélé par **les types de ressources mobilisées pour mettre en œuvre l'agenda**. Dans le cas des villes suisses, deux ressources se sont avérées cruciales : la maîtrise foncière et le degré de soutien politique dont bénéficie le gouvernement local. Pour éviter de se retrouver dans une coalition similaire à celle d'Atlanta et inverser le rapport de force en sa faveur, le gouvernement local doit ainsi posséder du terrain à des emplacements stratégiques et utiliser sa légitimité démocratique – exprimée dans le cas suisse

³ Voir Bénit-Gbaffou C, Pflieger G, Fol S, 2007, Le front anti-métro en Californie. Controverses autour des politiques de transport en commun. L'Espace géographique, 36(2).

⁴ Fainstein, Norman, et Susan S. Fainstein. 1974. Urban Political Movements. Prentice Hall. Englewood Cliffs; Fainstein, Susan S., et Norman Fainstein. 1983. Restructuring the City: The Political Economy of Urban Redevelopment. New-York: Longman.

au-travers des institutions de démocratie directe – pour imposer les conditions-cadre du développement urbain à ses partenaires privés.

2) La métaphore de Sébastien : l'« extenseur de fitness », ou pourquoi les régimes de développement sont les plus fréquents dans les villes

Sébastien présente des extraits de sa thèse qui éclairent les textes proposés à la lecture, et notamment la typologie des « régimes urbains » élaborés par Stone. Au continuum dessiné dans son texte théorique (avec une intensité croissante de ressources et de mobilisations nécessaires pour faire fonctionner chaque régime, de la gauche vers la droite), il propose de substituer un autre schéma synthétique, dit « extenseur de fitness ».

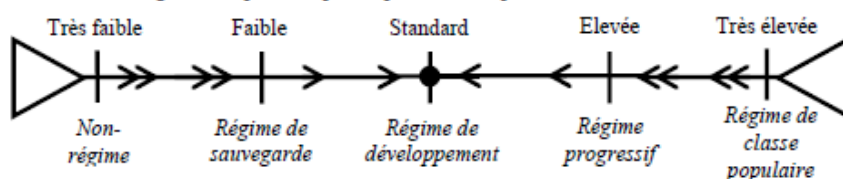
Figure 4 : La typologie des régimes urbains de Stone (1993) présentée sous forme de continuum.

Ambition de l'agenda, intensité de coopération public-privé et quantité de ressources nécessaires



Figure 4bis : La typologie des régimes urbains de Stone (1993) transformée en extenseur de fitness.

Degré de coopération public-privé & de capacité d'action nécessaires



Source : Lambelet 2019, pp. 25 & 42.

Cet autre schéma rend graphique la thèse de Stone, qui explique pourquoi les « régimes de développement » (ou de croissance, diraient Logan et Molotch), sont les plus fréquents parmi les types de régimes/ de politiques urbaines rencontrées (au moins parmi les villes états-uniennes). Les « non-régimes » et « régimes de sauvegarde » requièrent peu de ressources mais ne mettent pas les gouvernements urbains en capacité d'agir (à part reproduire l'existant ou éventuellement le maintenir) : dès qu'un enjeu nouveau surgit, la nécessité d'agir conduit à construire des réseaux d'alliance entre acteurs pour se donner la capacité d'y répondre et l'alliance la plus immédiate, la plus « simple » à construire est de coopérer avec des acteurs économiques privés, car ils possèdent de nombreuses ressources-clés pour gouverner une ville (e.g. foncier, argent, expertise de développement urbain). A contrario, les régimes « progressif » ou « populaire » requièrent d'énormes ressources de mobilisation, pour des acteurs plus dispersés et agissant de manière plus éphémère et plus discrète. Ces régimes sont donc plus rares et de courte durée.

Les discussions portent sur le positionnement de Stone par rapport aux deux écoles (élitistes/ polyarchiques) du pouvoir dans la ville. Sa thèse permet de comprendre la fréquence des « régimes de développement » (et des coalitions de croissance, que les élitistes voient comme hégémoniques), en termes de facilité relative de mobilisation (pour prendre le pouvoir et surtout, y rester en étant en capacité d'agir) - et non pas en termes exclusifs de domination d'une élite économique. Elle permet aussi de théoriser la diversité des régimes possibles (chère aux théories polyarchiques), d'accepter le fait que les coalitions sont des processus construits (et non pas une donnée), et peuvent

être hétérogènes et mouvantes, tout en montrant aussi que cette diversité reste relative dans les faits.

3) Questions méthodologiques - trop peu explicites ?

Si l'analyse est brillante et féconde, le propos stimulant et ambitieux, les textes (même l'extrait empirique) donnent peu à voir la méthodologie de Stone. Contrairement aux époux Lynd, et même à Hunter et Dahl - qui exposent leurs méthodes en annexe et donnent, au moins en partie, à voir leur fabrique du terrain (« on les voit au travail »), le terrain ici est lissé sans que l'on comprenne toujours les sources et les méthodes utilisées et les techniques d'enquêtes mises en place par Stone. Il donne l'impression de travailler principalement par des sources de deuxième main et de ne pas avoir concrètement participé et observé des près certains moments de la fabrique urbaine des politiques.

La lecture de l'ensemble du livre en montre cependant certains principes - une lecture diachronique, sur un temps long ; des zooms sur des projets urbains spécifiques contestés : leur fabrique et leurs contestations notamment par les mobilisations de quartier (*neighborhood movements*) ou les mouvements sociaux (par exemple la question du métro et de la distribution spatiale de ses lignes ; les projets de rénovation urbaine comme le Presidential Parkway, Vine City, etc).

L'annexe C, *A note on method and sources* (pp. 254-260), est courte mais stimulante. Stone ironise sur l'impossible objectivité des faits / étude compréhensive d'un site, célèbre le constant va-et-vient entre théorisation et empirie, insiste sur la recherche des « *patterns* » (rappelant les propos de Dahl), des régularités qui émergent au-delà de la diversité et des détails. Il conclut sur l'importance et les modalités de la comparaison, en proposant de raisonner non par « facteurs » (dont la conjonction est toujours différente selon les villes) mais par « séquences » (une conjonction particulière de facteurs qui produit une unité). Il présente enfin plus en détail ses sources : beaucoup de travaux de seconde main sur la ville ; une étude de la presse locale ; une centaine d'entretiens avec des acteurs locaux (dont la sélection n'est pas spécifiée - à la différence de Hunter). Il n'explicite pas non plus lesquels des projets d'intervention il a choisi de suivre (à la différence de Dahl qui choisit explicitement des « questions » (l'école, la régénération urbaine, l'attribution des postes), dont il estime l'importance en fonction des budgets ou de la place dans les mobilisations locales.

4) To be continued...

Question sur les régimes de sauvegarde ou sur les « non-régimes » : qu'est ce qui constitue un non-régime, est-ce l'absence de coalition durable ? Idée que dans nombre de villes (notamment du sud), les non-régimes, ou les régimes de sauvegarde, semblent la règle...

Est évoquée l'évolution de la pensée de Stone, qui dans les années 2013-2015, propose de substituer à « régime » la notion d'« ordres politiques urbains », fragmentés, et multiples - dans la ville états-unienne contemporaine.

A suivre dans la séance 7 de l'atelier.