

Mégarégions et villes globales

De nouvelles configurations spatiales pour l'intégration urbaine

Saskia SASSEN

Les grands ensembles métropolitains peuvent-ils être soutenables ? Étudiant deux configurations émergentes, la mégarégion et la ville globale, la sociologue Saskia Sassen explore les voies d'un partage plus équitable des bénéfices à l'échelle des grandes conurbations urbaines. Elle appelle à inventer les nouveaux outils analytiques qui permettront de penser l'autosuffisance sans l'exclusion, la stimulation sans la destruction, la globalisation sans l'annihilation de la diversité.

Les transformations majeures de l'activité économique, en termes d'échelles, d'espaces et de contenus, sont à l'origine de nouvelles configurations spatiales¹. Les villes globales et les mégarégions comptent ainsi parmi les plus remarquables de ces nouveaux modèles. L'émergence de ces nouvelles *formes* urbaines est d'autant plus importante à observer que les régions urbaines sont désormais reconnues comme des espaces stratégiques à même de se confronter à la question de la durabilité environnementale de même qu'à celle, connexe, de la relocalisation de la production au plus près de la demande ; on peut prendre pour exemples la production alimentaire et les

¹ Cet article est issu de deux projets plus vastes comprenant des discussions sur les politiques urbaines et des matériaux bibliographiques étendus. Le premier article se concentre sur les mégarégions et les villes globales (« A Savage Sorting of Winners and Losers: Contemporary Versions of Primitive Accumulation », *Globalizations*, March–June 2010, Vol. 7, n°1-2, p. 23–50); Voir mon chapitre dans Goldfeld, Keith S. (ed.), 2007, *The Economic Geography of Megaregions*, Princeton: Policy Research Institute for the Region, Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University and the Regional Plan Association; voir mon chapitre dans OECD, 2007, *What Policies for Globalising Cities? Rethinking the Urban Policy Agenda*, Proceedings from the OECD International Conference, 29-30 mars 2007, Madrid, Spain. Disponible à l'adresse suivante :

http://www.oecd.org/document/16/0,3343,en_21571361_37673954_40078672_1_1_1_1,00.html

Le deuxième article se concentre sur les villes et les défis environnementaux : Sassen, S., Dotan, N., "Delegating, not returning, to the biosphere: How to use the multi-scalar and ecological properties of cities?", *Global Environmental Change*, 2011.

emplois, délocalisés vers des pays où les coûts sont moins élevés, avec pour effet d'augmenter l'impact environnemental. Ces nouveaux schémas et ces nouvelles contraintes nous imposent également de revoir notre compréhension des choses et nos cadres politiques, afin de pouvoir nous ajuster à ces nouvelles configurations spatiales, en développant pleinement leurs atouts et leur potentiel distributif.

Même si les mégarégions et les villes globales constituent des situations différentes, je voudrais montrer ici que leur étude permet d'identifier des dynamiques similaires qui sont à l'œuvre dans chacune d'elles. Deux de ces dynamiques ressortent particulièrement. La première concerne les changements d'échelles opérés au sein de ces configurations et leurs conséquences – ici l'échelle mégarégionale et l'échelle globale. La deuxième dynamique résulte des interactions entre la dispersion géographique et les nouvelles économies d'agglomérations, qui agissent au sein des mégarégions et au sein d'un espace global qui regroupe plus d'une centaine de villes globales.

Sur le plan environnemental, les villes comptent parmi les principaux utilisateurs de ressources mondiales ; elles fabriquent de nouvelles géographies d'extraction et de destruction qui affectent toute la planète. Cette logique est poussée à l'extrême dans le cas des villes globales. Relocaliser la production des besoins primaires est désormais une urgence – pourquoi importer de Chine ce qui pourrait être produit au sein même des mégarégions qui entourent les villes. Cela signifierait que les villes ne seraient plus considérées comme faisant simplement partie des mégarégions, mais comme des éléments constitutifs de celles-ci, contribuant à leur équilibre et leur dynamisme d'ensemble. Ce processus donnerait lieu, selon moi, à une redistribution plus équitable des bénéfices de la croissance, grâce à laquelle les lieux de pauvreté cesseraient de s'appauvrir constamment comme c'est souvent le cas de nos jours, et profiteraient plus de la croissance. De manière plus générale encore, la croissance serait mieux répartie, nous permettant ainsi d'évoluer vers une situation où ce sont les principales questions environnementales qui détermineraient ce que nous produisons et comment nous le produisons.

Le cadre mégarégional : trouver un terrain d'analyse commun

Spécifier un terrain d'analyse commun pour comprendre ces deux configurations spatiales pourtant très différentes, s'avère essentiel afin de déterminer ce qu'il est possible de réaliser parmi les potentiels évoqués ci-dessus. Un des points de départ de mon analyse est le fait qu'une mégarégion est un territoire économique suffisamment diversifié pour contenir plusieurs logiques spatiales – en particulier des logiques d'agglomération et de dispersion, qui peuvent générer à la fois des espaces à coût élevé et à forte densité, et des espaces à bas coût et à faible densité. Nous savons déjà que les grandes entreprises intégrées ont besoin de ces deux types d'espaces pour fonctionner. L'échelle mégarégionale peut ainsi permettre d'explorer de nouvelles stratégies de développement, indexées sur la diversité de ces logiques spatiales, avec l'espoir que cela profite aussi bien aux espaces les plus développés, qu'aux espaces les moins développés de cette mégarégion. Cela nécessiterait la mise en place de nouveaux systèmes de gouvernance, ainsi que de nouveaux accords entre secteur public et secteur privé.

Ces divers modèles spatiaux permettraient également de mesurer plus facilement la capacité des décisions politiques à favoriser une meilleure intégration économique entre la (les) ville(s) globalisée(s) d'un pays, et les autres espaces qui assurent des fonctions moins importantes au sein de la hiérarchie spatiale nationale. En d'autres termes, adopter l'échelle mégarégionale peut aider à générer une situation plus équilibrée où les espaces défavorisés profitent d'une partie de la croissance qui est aujourd'hui concentrée à l'excès sur les villes globales, ou délocalisée vers des espaces reculés à faible coût. La mégarégion devient ainsi une échelle permettant d'inclure non seulement les villes et les espaces globalisés, mais aussi les villes et les espaces provinciaux. Par conséquent, la situation profite non seulement aux « vainqueurs » habituels, comme c'est toujours le cas avec le « ciblage » des ressources facilitant la formation de villes mondiales et des *silicon valleys*, mais aussi aux espaces plus pauvres et souvent délaissés – les seconds pouvant interagir de manière dynamique avec les premiers.

Plutôt que de poursuivre les politiques économiques habituelles qui valorisent les secteurs de pointe, il faut espérer que cela permettrait d'agir en faveur des espaces

plus pauvres d'un pays, et plus particulièrement d'une mégarégion. Qui plus est, cette orientation ne constituerait pas un acte charitable mais serait la preuve que ces espaces peuvent également faire partie des secteurs de pointe; car, après tout, lorsque des entreprises importantes délocalisent leur main d'œuvre vers des régions à bas coût, partout dans le monde, elles délocalisent certaines de leurs fonctions propres. Beaucoup de secteurs économiques de pointe combinent des fonctions relativement diversifiées.

Certains d'entre eux ont une préférence pour les espaces à bas coût, tandis que d'autres, comme par exemple les activités spécifiques aux villes globales, préfèrent les espaces à coût élevé et à forte densité. En plus de cet effort pour intégrer les espaces à la traîne, ou moins dynamiques, dans des cadres politiques qui aujourd'hui s'intéressent principalement aux espaces les plus dynamiques, il y a également la volonté de comprendre comment des villes moyennes, au regard de la hiérarchie urbaine, peuvent s'insérer dans les géographies interurbaines globales contemporaines.

Pour prendre un seul exemple parmi d'autres, ce changement de cadrage permettrait de renforcer la valeur des régions pauvres des pays les plus développés, qui pourraient accueillir les activités qui sont aujourd'hui délocalisées vers les pays à bas coûts. Un des objectifs principaux serait d'empêcher le nivellement par le bas qui a lieu lorsque ces activités sont délocalisées à l'étranger, ce qui est plus facilement contrôlable lorsque le siège social, ainsi que les activités à bas coûts d'une entreprise, sont regroupés dans un seul et même pays. Le deuxième objectif serait de développer des voies alternatives, ou complémentaires, au modèle dominant actuel qui est principalement composé d'activités économiques à forte valeur ajoutée, tels que les parcs biotechnologiques et les parcs de bureaux haut de gamme.

À l'inverse de ce qui se dit couramment, je pense que les avantages spécifiques de l'échelle mégarégionale tiennent à, et émergent grâce à, la coexistence au sein d'un même espace régional de plusieurs types d'économies d'agglomération. De nos jours, ces diverses économies d'agglomération se structurent à travers des espaces économiques et des échelles géographiques diversifiés : les centres d'affaires, les parcs de bureaux, les

parcs scientifiques, les facilités de transport et de logement que permettent les territoires périphériques (pas trop étendus non plus), les quartiers manufacturiers à bas coût (de nos jours souvent à l'étranger), les destinations touristiques, les branches spécialisées de l'agriculture – telle que l'horticulture ou les cultures biologiques –, ainsi que les économies d'agglomération de nature complexe qui sont le fait des villes globales. Chacun de ces espaces produit des économies d'agglomération diversifiées et peut s'incarner, au moins de manière empirique, dans des contextes géographiques différents – de l'urbain au rural, du local au global.

L'idée principale ici est que la mégarégion est suffisamment grande et diversifiée pour pouvoir accueillir une palette bien plus variée d'économies d'agglomération et de contextes géographiques que ce n'est le cas aujourd'hui. Cela permettrait de renforcer les avantages de la localisation mégarégionale au-delà de la notion d'économie d'urbanisation. Une mégarégion peut alors se comprendre comme une échelle territoriale qui sait tirer profit du fait que nos économies complexes ont besoin d'économies d'agglomération et de contextes géographiques diversifiés. Cette diversité recouvre les économies d'agglomération haut de gamme – caractérisées par des services spécialisés et de pointe aux entreprises – comme les économies plus modestes composées de parcs de bureaux périphériques et de manufactures régionales à bas coût, exigeant beaucoup de main d'œuvre. La mégarégion a la capacité d'intégrer cette diversité au sein d'un mégaterritoire économique unique. En effet, elle pourrait en principe favoriser le retour d'activités spécifiques (pas toutes) qui sont aujourd'hui délocalisées dans d'autres régions ou à l'étranger ; en plus de « régionaliser » les divers segments de la chaîne d'opérations d'une entreprise, on pourrait aussi penser à régionaliser un nombre plus important de secteurs de diverses filières d'approvisionnement.

Ainsi, la question critique ne se résume pas aux seuls composants d'une mégarégion, comme le détail de ses secteurs économiques, ou bien son infrastructure de transports, son marché résidentiel, les divers biens et services qui y sont produits et distribués, importés et exportés – ce qui constitue en quelque sorte la radiographie d'une mégarégion. Il est tout aussi important ici de caractériser les interactions économiques au

sein de la mégarégion, afin de pouvoir identifier ce qui pourrait y être réintégré (du travail d'usine ou de bureau, par exemple, à l'heure actuelle délocalisé dans d'autres espaces nationaux ou étrangers), ainsi que d'identifier ce qui constitue les avantages émergents de la mégarégion.

Les différences spécialisées des villes globales : favoriser des trajectoires diversifiées

La mise en place de géographies interurbaines produit une infrastructure socio-technique en faveur d'une nouvelle économie politique globale, de nouveaux espaces culturels, et de nouveaux réseaux sociaux. Quelques unes de ces géographies interurbaines sont denses et très visibles, notamment lorsqu'elles impliquent des flux de salariés, de touristes, d'artistes, ou de migrants, parmi les groupes spécifiques que l'on trouve dans les villes. D'autres sont beaucoup moins développées et à peine visibles, notamment lorsque ces géographies urbaines sont constituées de réseaux d'échanges financiers électroniques très spécialisés qui relient des villes spécifiques, sélectionnées en fonction des outils nécessaires à ces échanges. Les filières d'approvisionnement globales sont quant à elles, plus denses pour certains produits lorsque ceux-ci transitent des plateformes d'importation aux plateformes d'exportation.

L'un des aspects négligés qui sous-tendent ces géographies interurbaines, un de ceux qui ne cessent de réapparaître dans ma recherche, est le fait que l'économie globale actuelle valorise les capacités spécifiques des différentes villes et régions. Cela va à l'encontre de l'idée commune selon laquelle la globalisation rend les économies urbaines homogènes, une idée qui selon moi n'est qu'à moitié juste. La globalisation tend certainement à rendre certaines normes homogènes (par exemple pour ce qui concerne la manufacture, la construction de quartiers de bureaux dernier cri, la transmission de l'information financière, la comptabilité, etc.), et elle a pour effet de créer des marchés mondiaux pour les produits standardisés. Mais elle nourrit également les différences spécifiques qu'il peut y avoir entre les villes: ainsi Chicago et New York, les deux plus importants centres financiers des États-Unis, sont devenus de plus en plus spécialisés dans leurs domaines respectifs. Cela est vrai également de Shanghai, Hong Kong et Shenzhen, les trois centres financiers majeurs chinois, qui ne sont pas interchangeables.

Cela permet en partie d'expliquer pourquoi les villes globales majeures et mineures sont devenues plus nombreuses à mesure que la globalisation s'accroissait. Ces tendances ont notamment pour effet de multiplier le nombre de circuits spécialisés distincts qui relient les villes autour d'activités économiques particulières.

L'histoire économique spécifique des grandes villes et des régions compte beaucoup dans l'économie globale actuelle, parce que les activités sont à la fois divisées et interconnectées à l'échelle mondiale. Ce fait est facilement occulté par la compétition généralisée, mais également par la standardisation de nos environnements bâtis contemporains (quelque soit la qualité de l'architecture), des bureaux aux aéroports. Cela signifie également que les mégarégions actuelles doivent faire ressortir ces atouts spécifiques, qui peuvent inclure des sous-économies réparties sur divers sites d'une mégarégion donnée. Certes, il est important de standardiser les infrastructures de transports et les différentes normes d'une même région. Mais cela ne doit pas occulter le fait que le potentiel de plus-value de cette région se trouve sûrement dans les compétences économiques (et culturelles) spécifiques des divers sites urbains et non urbains qui la constituent. Ces diverses spécificités sont mises en valeur par le fait que toutes les villes du monde ne tirent pas profit des mêmes avantages. Il n'y a pas de ville globale parfaite. Les acteurs économiques internationaux (mais aussi les acteurs culturels, politiques et civiques) ont besoin de beaucoup de villes globales, quelles que soient leurs imperfections, plutôt que d'une seule ville globale.

Cela signifie également que le rôle d'une ville ou d'une région dans ces géographies interurbaines n'est pas simplement déterminé par son rang général – mesure imprécise – mais l'est bien plus précisément par ses capacités singulières. J'ai déjà écrit ailleurs (Sassen 2008a) que l'idée courante de l'homogénéisation du paysage urbain dans l'économie actuelle ignorait une partie essentielle de la question. Car elle n'explique pas, elle masque même, la diversité des trajectoires économiques à travers lesquelles les villes et les régions deviennent globalisées, même si le résultat final peut paraître identique. Au-delà de cette analyse superficielle, dont l'hypothèse de base est celle de paysages homogènes, la deuxième conclusion qui s'avère sans doute fallacieuse est celle qui

affirme que les paysages semble-t-il identiques visuellement le sont de par des processus convergents. Ces deux postulats – que les paysages qui se ressemblent, résultent à la fois de dynamiques économiques similaires et de processus convergents – peuvent parfois caractériser certaines situations. Mais les facteurs clefs des transformations qui s’opèrent, ne sont pas identifiés, et sont en fait rendus invisibles par de telles observations. Il est possible que ces paysages identiques soient le produit d’économies très diversifiées, qui ne seraient donc pas en compétition mais se complèteraient. À l’échelle de la mégarégion, cela peut avoir un impact réel, puisque cela indique qu’il est possible de prendre en charge de manière bénéfique une grande partie des diverses activités d’une entreprise.

L’espace intermédiaire entre la ville et la biosphère

La durabilité environnementale est une exigence qui se retrouve dans toutes ces problématiques. Mon travail actuel sur cette question part spécifiquement des villes et se concentre sur elles, car elles représentent des situations très singulières qui nous sont familières. À l’inverse, les mégarégions représentent des situations vraiment très différentes. Les mégarégions participent de cette réflexion dans la mesure où elles imposent de considérer des échelles plus larges, dimension nécessaire parmi celles qui permettront aux villes de devenir des espaces plus écologiques.

Les villes sont reliées à la biosphère de plusieurs façons. De nos jours, ces liens sont négatifs pour deux raisons principales. Les villes produisent des ruptures dans les flux continus de la biosphère, et leur consommation des ressources biosphériques est « non-biologique », étant donné qu’elles consomment plus qu’elles ne peuvent restituer. Au cours d’une étude importante sur ce sujet (Sassen 2009k; Sassen et Dotan 2011), un troisième élément fut ajouté à cette dyade ville-biosphère, qui reprend les compétences scientifique et technique mobilisables afin de pouvoir contrer ces deux aspects négatifs, à partir de l’activation des capacités biosphériques des environnements urbains. C’est ce que l’on appelle la restitution à la biosphère. Un exemple connu est celui de l’utilisation des algues, combinée à l’action d’un réacteur, pour nettoyer en profondeur une étendue d’eau très contaminée.

Il ne s'agit donc pas d'un simple retour à la « nature », ou à la biosphère, mais d'un assemblage plus complexe de compétences biosphériques et scientifiques qui façonnent un espace intermédiaire, qui n'est pas totalement urbain et qui n'appartient pas non plus tout à fait à la biosphère. Notre approche théorique repose sur une deuxième hypothèse selon laquelle la rupture deviendrait le mode privilégié des échanges entre l'homme et les cycles de la biosphère. Enfin, nous affirmons que la prolifération de ce genre d'interventions dans les villes complexes imposera l'usage des propriétés multi-scalaires et socio-écologiques des villes. L'une de nos hypothèses actuelles est que la reconnaissance et l'activation totale de ces propriétés citadines pourraient devenir des facteurs clés du développement des échanges positifs entre les villes et la biosphère.

La restitution à la biosphère constitue un nouveau cadre d'analyse qui peut nous permettre de dépasser les notions de modération et d'adaptation qui constituent aujourd'hui les deux approches dominantes. Il s'agit de se concentrer sur l'espace intermédiaire complexe qui constitue à la fois le lieu des échanges entre la ville et la biosphère, et le lieu des ruptures qui caractérisent ces échanges. Notre but est ainsi de théoriser les changements de relation entre villes et biosphère, de façon à pouvoir tenir compte des innovations scientifiques, techniques et sociales. Une telle analyse implique par exemple, d'expliquer en quoi l'utilisation accrue de la nanotechnologie permet de révéler les possibilités de la biosphère, de telle sorte que cela se fasse en lien avec la biosphère et non en rupture avec elle. Nous souhaitons également rendre compte des innovations sociales, en y incluant les questions spatiales et scalaires discutées dans cet essai. En conclusion, il s'agit d'activer cet espace intermédiaire grâce aux potentialités biosphériques multiples, ainsi qu'aux nombreuses compétences techniques, intellectuelles et scalaires développées par l'homme.

Publié dans laviedesidees.fr, le 2 mai 2012. Traduit de l'anglais par **Cristelle Terroni** avec le soutien de la **Gould Foundation**.

© laviedesidees.fr