

## Paris, Métropoles

# Le défi de la gouvernance

1<sup>er</sup> et 2 décembre 2011

### Recueil de fiches monographiques

Anvers	Chicago	New-York	Stuttgart
Barcelone	Copenhague	Paris	Tokyo
Berlin	Hong-Kong	Rio-de-Janeiro	Turin
Bogota	Londres	Randstad	

### Introduction

Ce recueil a été élaboré dans le cadre du séminaire « Paris, Métropoles. Le défi de la gouvernance » organisé le 1<sup>er</sup> et 2 décembre 2011 par la Ville de Paris.

L'objectif est d'apporter quelques données objectives – indicateurs généraux et informations relatives aux modalités de gouvernance – sur les métropoles retenues comme études de cas des ateliers thématiques du séminaire : Anvers, Barcelone, Berlin, Bogota, Chicago, Copenhague, Hong-Kong, Londres, Paris, New-York, Rio-de-Janeiro, Randstad, Stuttgart, Turin, Tokyo.

Les quinze métropoles sont réparties sur trois continents (Europe, Amérique, Asie) et présentent des caractéristiques démographiques, géographiques, économiques, et institutionnelles très variées. Elles ont été retenues dans le programme du séminaire pour illustrer des thématiques diverses, allant du « leadership territorial » au multiculturalisme ou encore au rôle des opérateurs privés dans la construction métropolitaine.

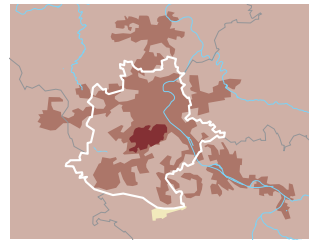
L'objectif du recueil n'est pas d'apporter une analyse comparée de ces métropoles. Il a vocation à être utilisé comme une « boîte à outils » en fonction des ateliers et des thèmes choisis. Il rassemble 15 fiches monographiques présentées dans un format synthétique. Chacune d'elle comprend deux cartes de situation, quelques statistiques portant sur différentes échelles géographiques, un schéma et un paragraphe relatifs aux modalités de gouvernement et de gouvernance. Différentes sources de données ont été mobilisées, sources statistiques nationales ou internationales (OCDE, Eurostat), sur une période allant de 2005 à 2010.

Une sélection de figures permet une lecture transversale de ces situations métropolitaines, à partir de quelques chiffres clés. Un paragraphe de conclusion propose une présentation simplifiée des principaux modèles de gouvernance rencontrés.

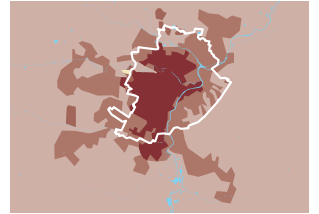
Ce travail s'est appuyé sur une étude exploratoire réalisée par un groupe d'étudiants du Master « Governing the large Metropolis » de Sciences-Po dans le cadre d'une convention de partenariat avec l'Atelier parisien d'urbanisme entre les mois de mars et juin 2011.



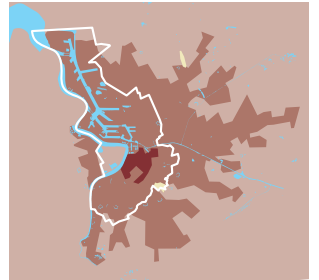
**NEW-YORK** – 4 900 km<sup>2</sup> – 19 425 000 habitants



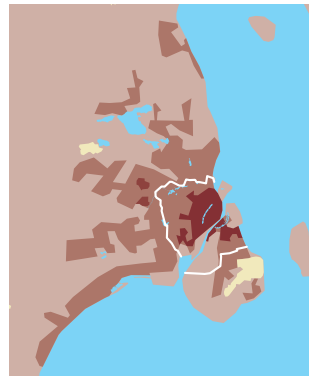
**STUTT GART**  
200 km<sup>2</sup> – 1 270 000 habitants



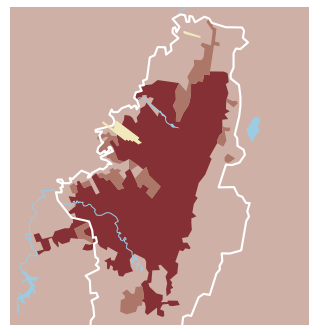
**TURIN**  
250 km<sup>2</sup> – 1 665 000 habitants



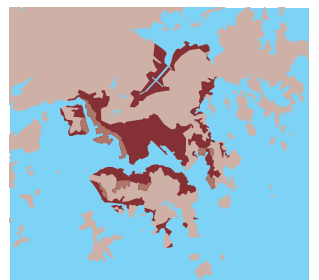
**ANVERS**  
450 km<sup>2</sup> – 965 000 habitants



**COPENHAGUE**  
300 km<sup>2</sup> – 1 186 000 habitants



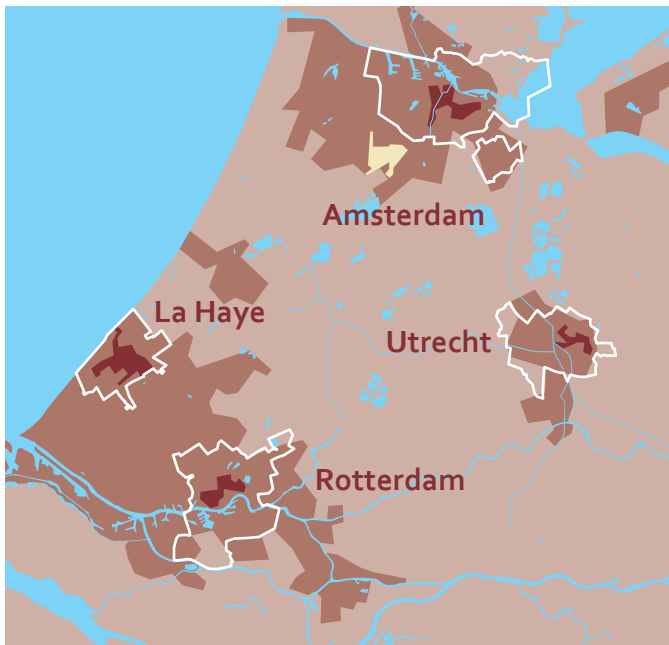
**BOGOTA**  
500 km<sup>2</sup> – 8 500 000 habitants



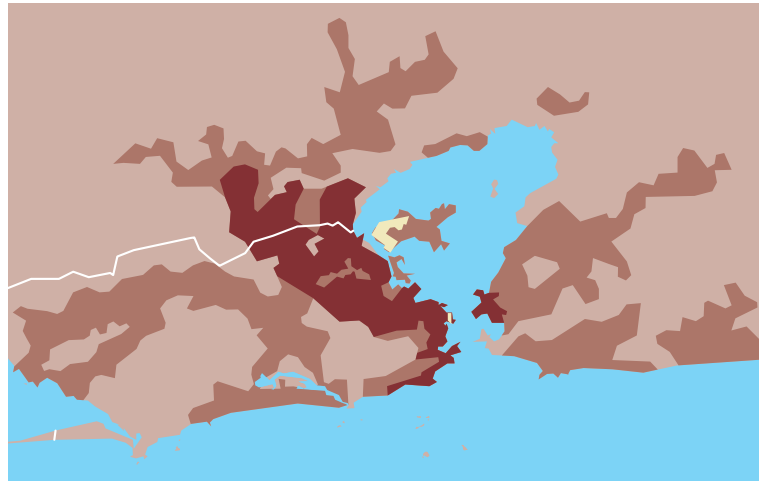
**HONG-KONG**  
130 km<sup>2</sup> – 7 069 000 habitants



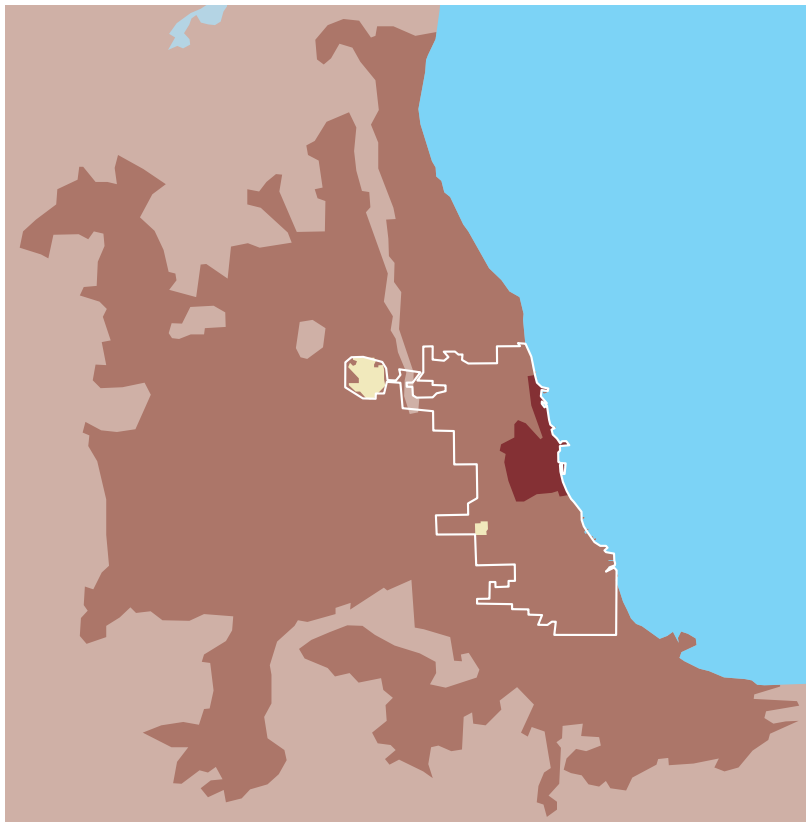
**TOKYO** – 5 300 km<sup>2</sup> – 36 669 000 habitants



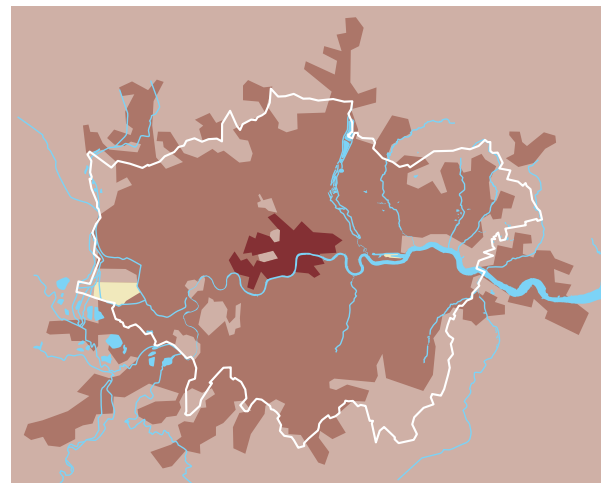
LA RANDSTAD – 2 000 km<sup>2</sup> – 4 005 000 habitants



RIO DE JANEIRO – 1 550 km<sup>2</sup> – 11 950 000 habitants



CHICAGO – 4 500 km<sup>2</sup> – 9 204 000 habitants



LONDRES – 1 800 km<sup>2</sup> – 8 631 000 habitants



BARCELONE – 500 km<sup>2</sup> – 5 083 000 habitants

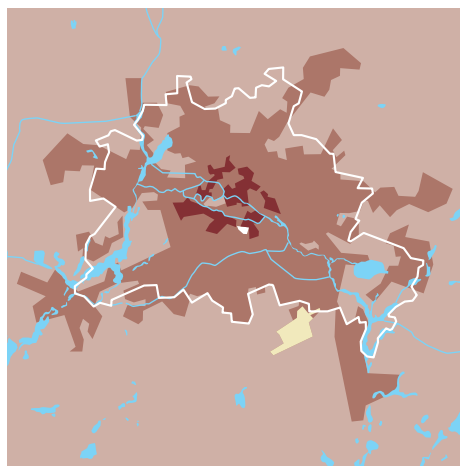
## Zones urbanisées et population des métropoles

- Zone dense
- Zone urbanisée
- Aéroport
- Plus petite unité administrative (municipalité, autres)

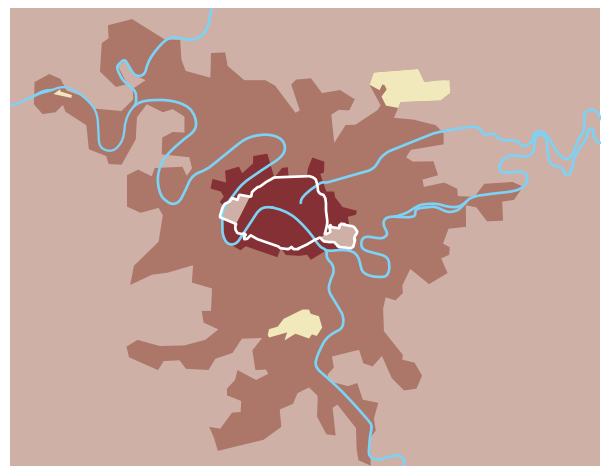
Sources :  
Zones urbanisées  
Paris, Londres, NY et Tokyo = densité humaine  $\geq 1\ 000$  hab. et/ou emplois au km<sup>2</sup>

Autres villes = surface bâtie, estimation à partir de Google

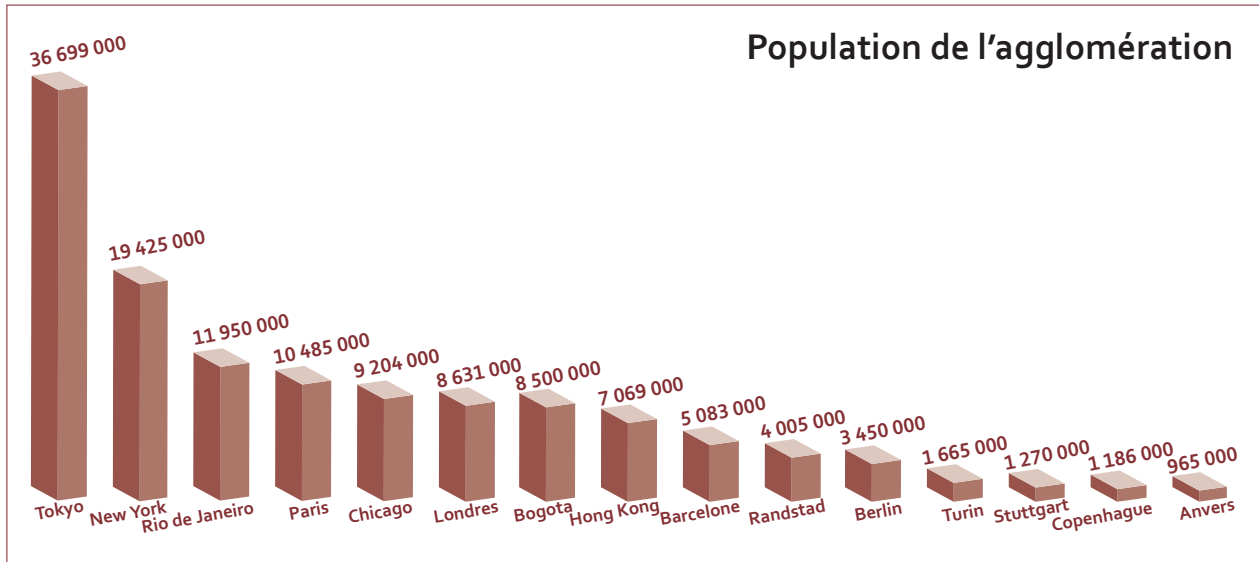
Population  
ONU 2009 et demographia.com 2011



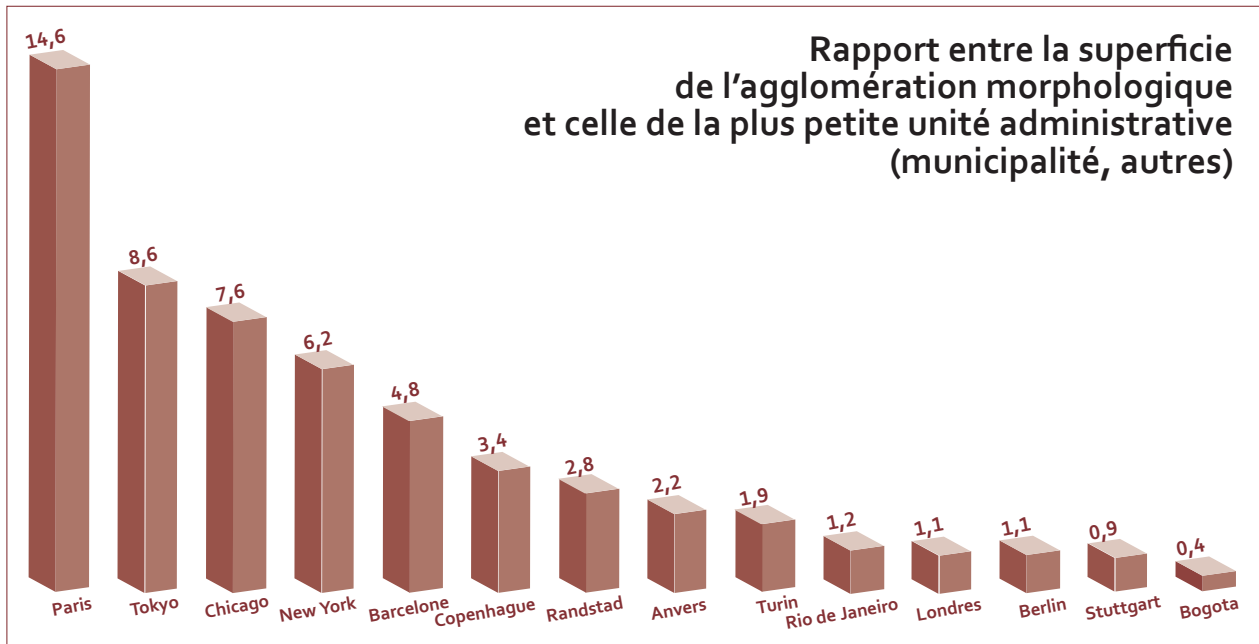
BERLIN – 950 km<sup>2</sup> – 3 450 000 habitants



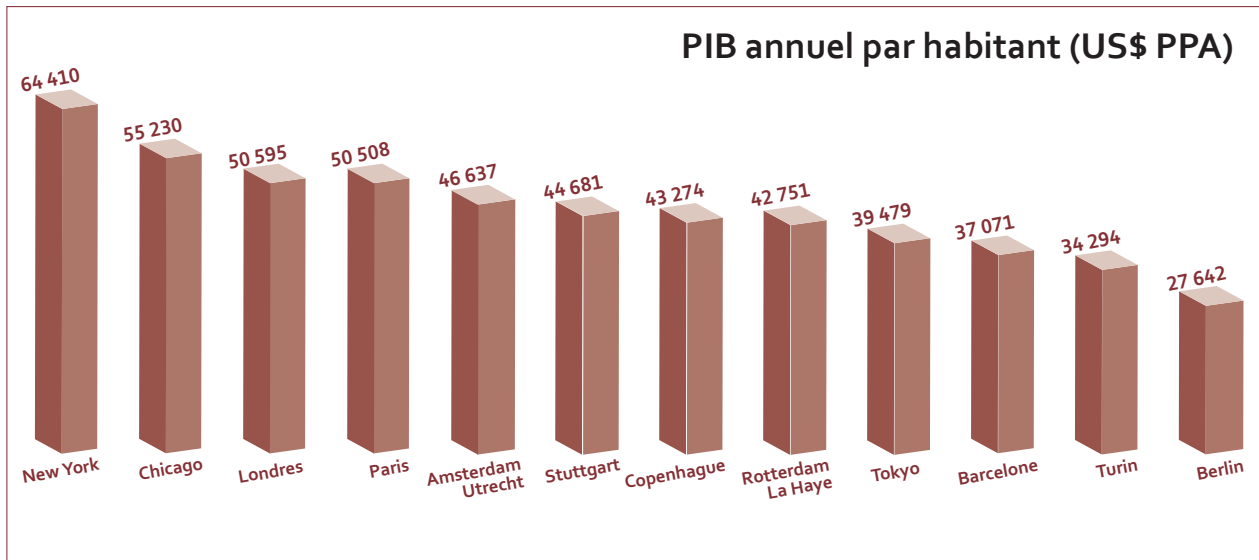
PARIS – 1 500 km<sup>2</sup> – 10 485 000 habitants



Source : Population 2010. Source ONU 2009 et demographia.com 2011

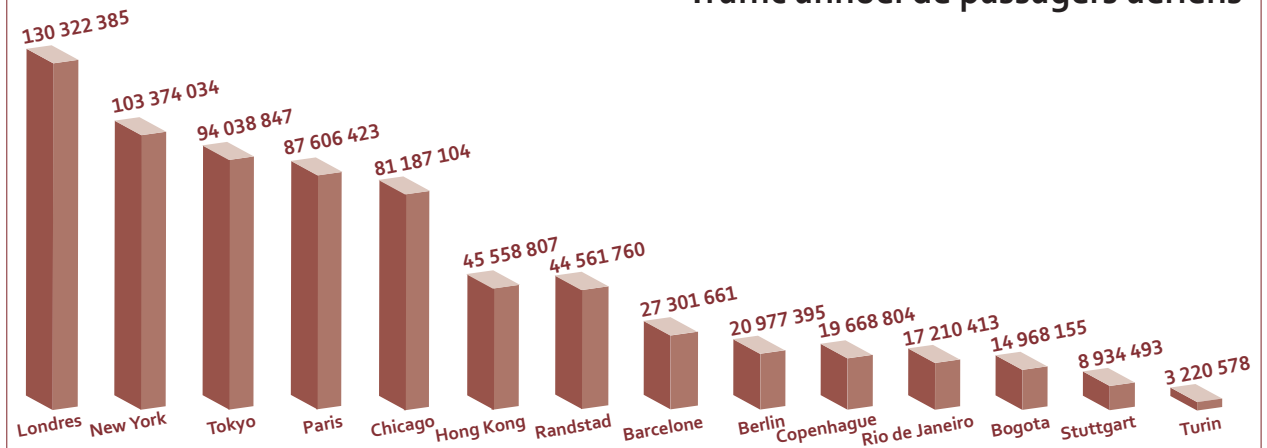


Source : Estimations Apur



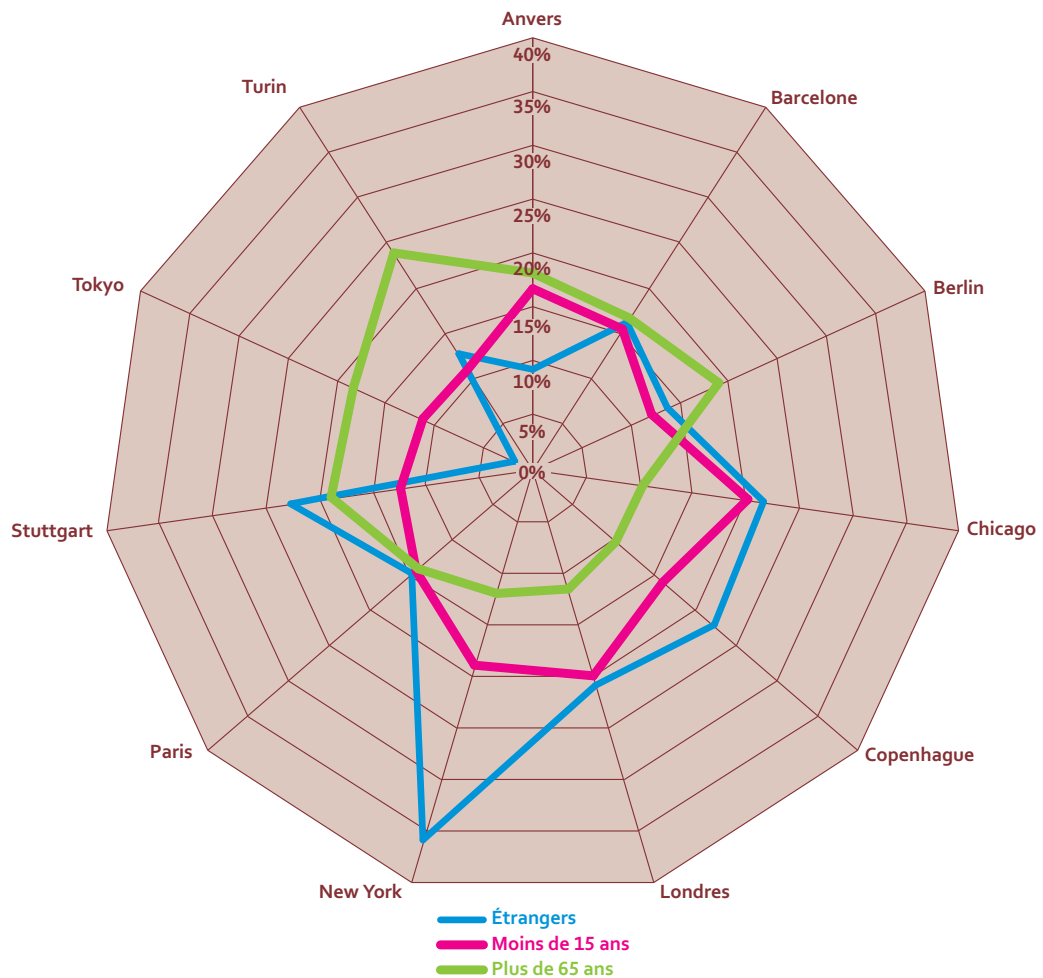
Source : OCDE, 2007 – Échelle : Aire métropolitaine – Définition : Produit intérieur brut en dollars constants (parité pouvoir d'achat)

## Traffic annuel de passagers aériens



Source : Airports Council International, 2009 – Échelle : Aire métropolitaine

## Indicateurs démographiques (moins de 15 ans, plus de 65 ans et étrangers)



Source : Sources nationales, 2007-2010 – Échelle : Plus petite unité administrative (municipalité, autres) – Parts dans la population totale

# Conclusion

## Gouvernance(s) métropolitaine(s)

Chacune des 15 métropoles présentées dans ce recueil constitue un cas unique, ayant développé des modalités de gouvernance qui lui sont propres en rapport avec son histoire et le cadre institutionnel de son pays. Sans nier leurs spécificités, on a cherché à identifier quelques traits communs entre ces différents exemples de construction métropolitaine.

### Des formes de coopération souples entre les échelles à paysage institutionnel constant

Paris, Turin, Rio de Janeiro et Copenhague présentent des profils assez différents en matière de gouvernance mais se rapprochant sur un point : elles se caractérisent par une pluralité d'acteurs politico-administratifs ayant des compétences à l'échelle métropolitaine et par l'absence d'une entité administrative en charge de l'ensemble de la métropole. Cela conduit au développement de formes de coopération souples destinées à prendre en charge les enjeux (ou partie des enjeux) métropolitains, de façon souvent sectorielle, sans pour autant fondamentalement modifier la géographie des entités politiques et administratives existantes et les équilibres politiques subjacents.

Le paysage institutionnel de **TURIN** comprend deux principales entités administratives couvrant chacune une partie incomplète de la surface métropolitaine : la Ville de Turin, qui ne concentre qu'un tiers du total des habitants de l'aire métropolitaine et la Province de Turin incluant à l'inverse une majorité de communes rurales. En l'absence de structures intercommunales dotées de compétences spécifiques dans le domaine de l'aménagement se sont développées des plateformes de discussion rassemblant les communes de l'aire métropolitaine. L'exemple du « Tavolo Metropolitano », regroupant dix-sept communes autour des problématiques de la gouvernance locale, reflète cette dynamique.

À **PARIS**, même si des syndicats techniques à vocation unique (Syctom, Siaap...) existent depuis de nombreuses années dans l'agglomération, les coopérations inter institutionnelles restent relativement limitées par rapport à d'autres villes françaises ou étrangères. Cependant, un modèle collaboratif politique a été créé en 2009 sous l'égide du Maire de Paris, Bertrand Delanoë : Paris Métropole, syndicat d'études. Il rassemble aujourd'hui près de 200 collectivités (communes, communautés d'agglomération, départements, région) dans l'optique de réfléchir collectivement au développement de la métropole parisienne. Son rôle demeure consultatif et la prise de décision commune est rendue difficile par la règle du consensus. La concurrence entre les différents niveaux institutionnels et la macrocéphalie de Paris au niveau régional comme national, rendent très sensible la question du déploiement d'un véritable pouvoir métropolitain en Ile-de-France. L'intérêt que l'État accorde au développement de la

région capitale à travers son projet du Grand Paris en atteste. Comparée aux deux précédents cas, **COPENHAGUE** constitue une synthèse entre la recherche d'un échelon métropolitain adapté et la prédominance de la ville-capitale. Bien que la municipalité de Copenhague ne rassemble que la moitié des habitants du Grand Copenhague, il n'existe pas d'entités entre la municipalité et la région. La réforme de l'organisation territoriale de 2007 a généré une recomposition du paysage administratif danois, en éliminant les structures intermédiaires (comtés). Dans le même temps, les communes ont été regroupées dans des municipalités plus larges, au nombre de 29, tandis qu'une région voyait le jour, appelée « région-capitale ». Le Grand Copenhague, ensemble de communes qui correspond à l'aire métropolitaine, ne possède toutefois aucun pouvoir administratif et politique.

### Des aires métropolitaines avec une faible coopération interinstitutionnelle

D'autres villes se caractérisent par une faible coopération interinstitutionnelle à l'échelle métropolitaine. **NEW YORK** constitue un cas à part dans la mesure où elle fonctionne selon une logique de croissance continue depuis le XIX<sup>e</sup> siècle. Avec l'apport majeur des populations migrantes, elle a étendu son territoire via l'annexion de communes et comtés adjacents, ce qui en retour donne des contours très flous à la zone métropolitaine qui s'étend sur les états de New York, du New Jersey et du Connecticut. La ville de New York possède une identité administrative et juridique forte dotée de compétences dans le domaine du logement, de l'aménagement et du transport. Toutefois, cette entité ne couvre qu'une partie du territoire de l'aire métropolitaine et il n'existe pas d'administration correspondant à la totalité de la surface métropolitaine. Les nombreuses institutions (villes, comtés) présentes à cette échelle n'ont pas développé d'approche collaborative, et la seule instance qui élabore un schéma régional d'aménagement est une organisation non-gouvernementale, la « Regional Plan Association », dont les plans sont établis avec le concours du privé qui en domine l'organigramme.

Les questions de gouvernance métropolitaines restent délicates à **BARCELONE** en raison des prérogatives de la région autonome et du rôle qu'elle entend conserver face au reste du pays. Un pouvoir métropolitain rassemblant 27 communes a existé de 1974 à 1987. Sa dissolution s'explique par la forte concurrence qu'il représentait face à la Catalogne. Le Grand Barcelone (Area Metropolitana de Barcelona) qui rassemble aujourd'hui 36 communes correspond à un modèle de gouvernance éclatée et non unifiée sous une entité administrative unique. Il englobe trois entités sectorielles séparées, fonctionnant sur la base d'une adhésion volontaire des municipalités parfois non compétentes vis-à-vis des décisions du parlement catalan.

Ces formes de gouvernance souples, fondées sur la collaboration des acteurs institutionnels, aboutissent à l'élaboration de politiques publiques qui tiennent compte des intérêts locaux. Du fait de moyens d'action relativement modestes, elles peuvent se révéler peu efficaces face à la réalité des enjeux métropolitains.

## Des actions volontaristes pour la création et le maintien de gouvernements métropolitains

Dans certains cas, la construction d'une gouvernance métropolitaine passe par la création d'échelons administratifs dotés de compétences et couvrant l'ensemble du territoire de la métropole. On distingue plusieurs degrés d'intégration et différents types de structures, allant de la création d'un échelon métropolitain supplémentaire à la fusion ou l'annexion de plusieurs collectivités. Les acteurs à l'origine de ces réformes sont divers : État, Région ou acteurs économiques et politiques locaux.

Le cas de **LONDRES** est symptomatique de la façon dont l'État peut faire et défaire des entités métropolitaines. Ce sont des lois du Parlement britannique qui ont créé le Greater London Council (GLC) en 1963, qui l'ont dissout à la demande de Margaret Thatcher en 1986 et qui ont fondé la Greater London Authority (GLA) en 1999, pour le renforcer encore en 2007. De la même façon, **BOGOTA**, en tant que municipalité démocratique, n'est née que de la volonté de l'État d'abandonner son contrôle direct sur la ville en 1988, le maire étant auparavant désigné par le chef de l'État colombien. Ce n'est que trois ans plus tard que la transition démocratique et le changement de constitution détermineront les règles de la décentralisation à Bogota. Dans le cas de **BERLIN**, c'est un soulèvement pacifique et démocratique qui entraîne la chute du mur, permettant la réunification du pays mais également celle de la ville. Auparavant divisée en 4 secteurs, la création d'autorités administratives sur l'aire urbaine devient un puissant symbole de la portée de l'événement. À **TOKYO** c'est également l'État qui décide de dissoudre en 1947 la ville de Tokyo pour l'intégrer, aux côtés d'autres collectivités, à une « préfecture métropolitaine » (GMT) trois fois plus étendue que la municipalité de départ. Ses contours ne correspondent cependant pas aux contours de l'aire métropolitaine tokyoïte et englobent des communes rurales et une partie seulement des communes urbaines. Par ailleurs, une vague de décentralisation lancée en 1974 accorde dans cet ensemble davantage d'autonomie aux 23 arrondissements spéciaux qui constituaient la municipalité de Tokyo, notamment à travers l'élection de leur maire.

De la même façon, dans un État fédéral, un État fédéré peut impulser la création d'un échelon administratif supplémentaire : La Verband Region **STUTTGART**, née d'une décision

du Land de Baden-Württemberg. Porté à l'origine par des acteurs économiques métropolitains et par des représentants de la société civile, le projet a ensuite été repris par les élus de la coalition CDU-SPD au parlement du Land. La **CHICAGO** Metropolitan Agency for Planning (CMAP), où siègent des élus locaux et qui a émis le premier plan global de développement urbain en 2010, est née de la volonté de l'État de l'Illinois de fusionner les deux syndicats d'études existants (le North-Eastern Illinois Planning Commission et le Chicago Area Transportation Study). Enfin, ces réformes peuvent être portées par des acteurs décentralisés. À **TURIN**, les projets métropolitains sont nés en réponse aux attentes d'acteurs locaux et avec leur pleine participation.

L'émergence d'institutions couvrant l'ensemble de l'aire métropolitaine et dotées de compétences spécifiques peut être rendue difficile par le caractère mouvant des frontières de la métropole et par le profond bouleversement qu'elle impose aux acteurs publics préexistants souvent réticents à abandonner leurs prérogatives.

## La métropole pragmatique

Il apparaît que les services en réseaux (transports, gestion des déchets...) qui supposent d'être gérés à un niveau supra communal en raison de leur nature extensive, des coûts élevés de financement et des problèmes de logistique qu'ils posent, peuvent constituer une première étape vers une intégration à une échelle métropolitaine. Dans les années 1950 à **CHICAGO**, l'État d'Illinois développe des syndicats d'étude dans le but de proposer des solutions politiques aux questions d'aménagement et de transports. En 2005, pour pouvoir traiter les enjeux de manière plus transversale à l'échelle métropolitaine, il décide de fusionner les deux entités. De la même façon, ce sont les transports qui ont, les premiers, appelé des solutions adaptées au continuum urbain, entraînant la création de la Regional Transport Authority (RTA). Ces questions ont été centrales dans la progressive prise de responsabilité du GLC (Greater London Council) à **LONDRES**, qui a pris le contrôle du London Transport Board en 1970 puis du London Regional Transport en 1984. Ce sont également les transports qui sont à l'origine de la dynamique en faveur d'une entité administrative conjointe aux deux Länder de **BERLIN** et de Brandebourg. La Verkehrsverbund (Fédération des transports) participe à la coordination de plus de 40 acteurs publics et privés situés dans les deux Länder. À **BOGOTA**, le projet TransMilenio a été le fer de lance d'une politique globale de planification urbaine, couvrant les problèmes de transports, de logement, d'espaces publics, d'environnement et de réduction de la criminalité. Ce réseau de bus à transit rapide a favorisé la mise en place d'une vision cohérente à l'échelle métropolitaine.

À **PARIS**, le Syndicat des Transports d'Île-de-France (STIF) fondé en 1959, s'est étendu à partir de 1991 à l'ensemble de la région et couvre l'intégralité de l'aire métropolitaine. L'État garde néanmoins un rôle important, via la « Société du Grand Paris » chargée de mettre en œuvre le nouveau réseau « Grand Paris Express ». Il interviendra aussi au travers de la signature des contrats de développement territorial (CDT) avec les communes concernées sur les domaines de l'urbanisme, logement, développement économique entre autres.

## Quelle démocratie pour les gouvernements métropolitains ?

Qui dit gouvernement métropolitain ne dit pas nécessairement citoyenneté ou même sentiment d'appartenance au territoire métropolitain. Tant dans leurs créations que dans leurs fonctionnements, on peut distinguer entre les autorités issues d'un vote et/ou appelant des scrutins réguliers, les organisations rassemblant des élus locaux sur le modèle de la « conférence métropolitaine », ou encore les instances bureaucratiques gérant des problèmes métropolitains mais n'appelant pas nécessairement de contrôle démocratique.

Ainsi, les métropoles de **BERLIN** et **CHICAGO** ont des autorités administratives métropolitaines ne faisant pas l'objet d'un vote démocratique. En effet la Chicago Metropolitan Agency for Planning n'est que l'émanation de deux anciennes entités bureaucratiques. Or sa mission qui est de fournir une vision d'ensemble à l'organisation d'un plan global d'urbanisme nommé "Go To 2040" lui donne un rôle croissant. En dépit de la présence d'élus locaux au sein de son administration, il apparaît que l'absence de scrutin direct risque à long terme de poser un problème de légitimité vis-à-vis de la population. De la même manière, la création d'une Aire de planification Berlin-Brandeburg en 2006 est fragilisée par l'échec du référendum sur la fusion des deux Länder en 1996. La formalisation de cette structure a cependant

permis la coopération sur des questions essentielles d'infrastructures dans le but de créer les conditions de l'émergence d'une métropole régionale à dimension européenne. Même s'il est légitime de prendre en main le développement d'une zone urbaine commune, notamment pour des objectifs de protection de l'environnement, l'exigence démocratique en Allemagne remettra sans doute en question dans un avenir proche cette structure émergente. D'autres villes ont à l'inverse créé des autorités métropolitaines par voie référendaire avec succès. Ainsi, si la CMAP de Chicago a été créée par voie législative, la Regional Transportation Authority a quant à elle fait l'objet d'un référendum. De la même façon, le Gouvernement britannique a également souhaité consulter la société civile avant de créer la GLA.

Certains gouvernements métropolitains sont directement soumis à des processus électoraux et bénéficient ainsi d'une forte légitimité. À **LONDRES** par exemple, le Maire est élu au suffrage universel direct à l'échelle métropolitaine. De ce fait il bénéficie d'une visibilité exceptionnelle tant au sein de la métropole, qu'à l'international où il est perçu comme l'ambassadeur du grand territoire londonien. De la même façon, **BOGOTA** élit tous les 4 ans son maire à l'échelle métropolitaine, et le Gouvernement Métropolitain de **TOKYO (GMT)** est également administré par un gouverneur élu au suffrage direct.

À la lecture des 15 exemples qui composent ce recueil, on peut constater qu'il n'existe pas de modèle universel de gouvernance métropolitaine. Les différences d'échelle, de statut et d'architecture du gouvernement local sont autant d'éléments qui invitent à considérer chaque ville comme une ville ordinaire, selon les termes de Jennifer Robinson. De par le monde, de nombreuses initiatives ont été mises en œuvre pour développer des modalités de gouvernance permettant de répondre aux enjeux posés à l'échelle des métropoles. Dans ce mouvement général, il apparaît que le contexte urbain, économique, social et culturel joue un rôle déterminant dans l'élaboration de réponses adaptées aux spécificités locales.