Les mercredis de
l'INET à Paris
UN ÉVÉNEMENT DÉDIÉ AUX CADRES DE DIRECTION TERRITORIAUX



SYNTHÈSE

GOUVERNER LES GRANDES MÉTROPOLES : REGARDS CROISÉS

> 22 février 2012, à Pantin

SOMMAIRE

Présentation de la journée / ouverture des travaux **3**
Gérard MORENO
Responsable formation INET 3

Gouverner une grande métropole : Shanghai, une modernisation politique **3**
Dominique LORRAIN
Directeur de la chaire ville de l'Ecole des Ponts ParisTech, directeur de recherches au CNRS 3

Gouverner une grande métropole : Le Cap après l'apartheid : une « crise » ou « tragédie » de la gouvernance ? **5**
Sylvy JAGLIN
Professeur des universités (Université Paris-Est Marne-la-Vallée), responsable de l'équipe RIT (Réseaux, Institutions, Territoires) au Latts (UMR CNRS-ENPC-UPEMLV) 5
Alain DUBRESSON
Professeur des universités, membre du laboratoire de géographie comparée des Suds et des Nords (GECKO) 6

Gouverner une grande métropole : regards croisés sur Paris, Londres, New York **8**
Christian LEFEVRE
Professeur des universités et directeur de l'Institut français d'urbanisme (IFU) 8

Des très grandes métropoles aux villes françaises **14**
Jean Marc OFFNER
Directeur de l'Agence d'urbanisme de Bordeaux (ancien directeur du LATTS, Ecole des Ponts) 14

Table ronde **15**

Conclusion des travaux **18**
Dominique LORRAIN

Les propos énoncés dans ce document n'engagent que la responsabilité de la personne citée.

Présentation de la journée / ouverture des travaux

Gérard MORENO
Responsable formation INET (Institut National des Études Territoriales)

Bonjour à tous. Je souhaite tout d'abord excuser l'absence de Jean-Marc LEGRAND, directeur général adjoint du CNFPT (Centre National de la Fonction Publique Territoriale) et directeur de l'INET, ainsi que celle de Philippe BAILBE, directeur de la délégation CNFPT première couronne Île-de-France.

Nous allons travailler aujourd'hui sur la question des grandes métropoles, celles que Dominique Lorrain appelle les « Gig@City », et en particulier sur leur gouvernance ou gouvernabilité. A partir de la situation des pays émergents, nous essaierons de tirer des enseignements valables ici. Les métropoles existaient en France avant d'être des structures intercommunales. Elles se distinguent indéniablement pour quelques-unes d'entre elles, par leur rayonnement suprarégional, national voire international.

Quelques unes d'entre elles seront représentées cet après-midi lors de la table ronde par de hauts fonctionnaires et un élu.

Gouverner une grande métropole : Shanghai, une modernisation politique

Dominique LORRAIN
Directeur de la chaire ville de l'École des Ponts ParisTech, directeur de recherches au CNRS (Centre national de la recherche scientifique)

La journée d'aujourd'hui vise à faire réfléchir de concert le monde de la recherche et les fonctionnaires communaux ; les cas de Shanghai et du Cap s'appuient sur notre livre « Métropoles XXL en pays émergents, Presses de SciencesPo, 2011.

Les grandes métropoles méritent notre attention car elles constituent des lieux d'accumulation de richesses politiques, économiques et culturelles. Elles sont le plus souvent à la pointe de la société. Elles sont constituées comme des hubs qui organisent les flux de marchandises, de personnes et de capitaux à l'échelle du monde. Les villes de 10 à 30 millions d'habitants sont réputées délicates à gouverner. Pourtant, elles ne cessent de se développer depuis une vingtaine d'années. Il existe des mécanismes de régulation qui les rendent moins chaotiques qu'il n'y paraît.

À mes yeux, les grandes métropoles dans les pays en développement nous invitent à nous concentrer sur les solutions plutôt que sur les principes. Elles mettent en évidence les facteurs stratégiques et nous engagent à relativiser nos propres problèmes.

Shanghai accueillait 7 millions d'habitants il y a 20 ans, contre 23 millions actuellement (dont 5 millions d'habitants « flottants »). Le gouvernement a décidé de développer cette ville pour faire face à l'émergence d'Hong Kong. Shanghai est une « ville totale » contenant une zone urbanisée, des commerces, de la petite industrie mais aussi des activités de grande ampleur (sidérurgie, pétrochimie, automobile, high-tech, centres financiers) dans une zone de 6 000 kilomètres carrés.

Au rang des grandes transformations matérielles, citons Pudong (1992), l'aéroport international (1996), les ports n°2 et 3 (2000), le Maglev (seul train magnétique en exploitation au monde, mis en service en 2003) et les TGV (2010). Les lignes de métro sont passées d'un nombre de 5 en 2006 à 10 en 2010. Des autoroutes, des ponts ont été massivement construits, ainsi que des logements. La ville se transforme en permanence.

Initialement, l'administration de cette ville était directe. L'autonomie était faible. Le financement était principalement réalisé par l'impôt. En 1992, le parti communiste chinois a décidé d'évoluer

vers une économie socialiste de marché. Shanghai a été aidé par l'échelon national à se moderniser (métro, assainissement, électricité).

Pour y parvenir, un principe de séparation des fonctions de décision (élus) et de gestion (compagnies) a été mis en place, ainsi qu'une autonomie plus grande des compagnies. La comptabilité privée a été introduite. Il a été fait appel aux mécanismes de marché pour le financement, avec des structures ad hoc (équivalent de la Caisse des Dépôts au plan local), mais aussi aux partenariats avec le secteur privé – en particulier occidental. Les Chinois ont décidé d'utiliser pragmatiquement les mécanismes du marché pour mobiliser des fonds.

Au départ, les partenariats ne consistaient qu'en des financements. Progressivement, ils se sont étendus pour concerner l'exploitation des services en réseau, avec des sociétés d'économie mixte regroupant les municipalités et des partenaires étrangers.

Shanghai a servi d'expérience pour le gouvernement chinois pendant une dizaine d'années. Une fois convaincus de l'intérêt des réformes appliquées à Shanghai, celles-ci ont été généralisées (eau potable, assainissement, Build Operate Transfer (BOT) autoroutes et ponts, parc industriel avec des partenaires, JV (Joint-Venture) eau, JV pour le 3ème port, contrat de gestion de décharge, JV déchets).

Venons-en au financement des infrastructures. 3 526 milliards de yuan, soit 392 milliards d'euros, ont été financés entre 1991 et 2007 (1 757 milliards de yuans pour les investissements productifs, 895 milliards de yuans pour l'infrastructure et 874 milliards de yuans pour le logement). 45 % ont été financés par les ventes de terrains, contre 20 % d'apport de fonds collectifs et 22 % de prêts. Les financements internationaux, les emprunts obligataires et les subventions de Pékin sont plus faibles que l'on peut le penser.

Le développement de Shanghai est maîtrisé. La ville a su offrir des services et des logements à tous ses habitants. Pour autant, ce développement ne semble pas durable. Cette ville est une « machine à produire » qui ne fonctionne qu'en période de croissance. Elle est nourrie par l'arrivée constante de migrants, qui pourrait se tarir à un horizon de 20 ans. L'accumulation d'investissements dans un même territoire pose problème, que ce soit en termes de prix fonciers et immobiliers que dans le domaine des impacts sur l'environnement.

Les enseignements que l'on peut retirer de l'exemple de Shanghai pour la gouvernance des villes françaises sont les suivants. Le bon fonctionnement de cette ville s'explique par un cadre clair en termes d'autorité, mais aussi par une culture du pragmatisme. Les Chinois réalisent des essais multiples et apprennent de leurs erreurs. Ils font appel à des entreprises du monde entier. L'État central laisse les villes réaliser des expérimentations, mais procède à des recadrages et généralise les bonnes solutions.

Les élites chinoises fonctionnent en réseau. Elles échangent entre elles les bonnes idées et ont largement recours au reporting. Les Chinois ont à la fois réformé les institutions formelles mais aussi les institutions de second rang – comme la comptabilité par exemple. Toute réforme de fond ne fonctionne qu'avec des outils.

Les Chinois sont également parvenus à résoudre leur équation financière, l'abordant sans tabou et avec pragmatisme. Ils ont utilisé tous les instruments financiers à leur disposition (subventions, tarifs, prêts, vente de terrains etc.).

Gouverner une grande métropole : Le Cap après l'apartheid : une « crise » ou « tragédie » de la gouvernance ?

Sylvy JAGLIN
Professeur des universités (Université Paris-Est Marne-la-Vallée), responsable de l'équipe RIT (Réseaux, Institutions, Territoires) au Latts (UMR CNRS-ENPC-UPEMLV)

Nous travaillons sur la ville du Cap (Afrique du Sud) depuis une dizaine d'années. Nous avons décidé de focaliser notre intervention sur le bien-fondé de l'échelle métropolitaine au regard de deux enjeux : l'intégration urbaine et la compétitivité économique.

Le Cap est une métropole contenant des espaces d'une très grande modernité et d'autres du Tiers Monde. Cette ville est beaucoup plus petite que Shanghai. Elle comptait 4 millions d'habitants en 2010 et constitue une métropole nationale et régionale à l'échelle de l'Afrique australe.

Les populations noires n'y sont pas majoritaires (30 % environ). Les métis comptent pour la moitié de la population, contre 20 % de blancs. Le Cap est la seule ville non contrôlée par l'ANC (African National Congress). Elle présente des écarts de richesse très importants, qui se rapprochent de ceux du Brésil.

Les 6 à 7 métropoles d'Afrique du Sud sont au cœur du projet politique de ce pays. L'objectif est de combiner une politique néolibérale et une démarche de redistribution néo-keynésienne. Les métropoles ont pour responsabilité de parvenir à un développement local. Pour ce faire, elles ont été dotées de gouvernements métropolitains, afin de démanteler la ségrégation et de parvenir à une intégration urbaine (équité spatiale, équité sociale et inclusion politique).

Je vais focaliser à présent mon intervention sur les services techniques, au travers de trois axes : territorial, fonctionnel et social. Concernant l'unification territoriale, le Cap comprenait 61 entités locales avant 1996. A cette date, elles ont été fusionnées en 6 municipalités, coordonnées par une autorité métropolitaine. Le Gouvernement a ensuite décidé de fusionner totalement les 6 municipalités dans une municipalité métropolitaine unique. Cette décision ne s'est pas réalisée facilement. Cette transformation des cadres a eu pour conséquence d'uniformiser les statuts des travailleurs municipaux, de réduire le nombre d'employés et de faire converger une vingtaine de structures tarifaires et fiscales. La fragmentation politico-administrative n'est plus un problème au Cap. Cette métropole est installée sur une surface de 2 500 km2. Elle est pilotée par un maire unique.

S'agissant de l'intégration fonctionnelle, le maître d'œuvre reste le système public local. Il s'apparente à une régie intégrée multiservices. Les services techniques sont en effet exploités en régie. La distribution électrique est la colonne verticale de ce système intégré. Elle alimente une part très substantielle des flux de trésorerie quotidiens. Ses excédents commerciaux subventionnent la fourniture d'autres services. Elle est aussi essentielle à la gestion des recettes et au contrôle des arriérés (utilisation de compteurs à prépaiement intelligents).

Cette organisation est source d'économies d'envergure (services communs, facturation intégrée, TMA - Total municipal account) et de subventions croisées entre services. La coordination entre les services techniques et les autres domaines de l'action municipale est mieux assurée qu'à Johannesburg. La ville du Cap a résisté aux pressions du privé pour préserver son modèle. Elle est très bien outillée. La modernisation menée en une dizaine d'années a été couronnée de succès.

Pour ce qui concerne la cohésion urbaine, la solidarité s'est manifestée par un rattrapage d'investissement et une uniformisation des normes de services. Cela a concerné en premier lieu les townships. Les capacités ont été augmentées dans les quartiers populaires densifiés. La croissance dans les corridors prospères (Dubanville) a été aménagée. Le problème principal porte sur les 200 000 ménages (15 % à 16 % de la population) vivant dans des squats sauvages. En

2007, la ville a décidé d'adopter un nouveau plan, pour intégrer ces espaces dans la planification et les investissements d'infrastructures : le Municipal Informal Settlement Plan. Une échelle de services avec des normes « glissantes » a été imaginée.

La solidarité passe aussi par la politique de gratuité des services, qui consiste en un panier de services universels gratuits pour tous (notamment 6 mètres cubes d'eau et 50 Kwh d'électricité/ménage/mois). Étant donné que les seuils fixés en matière de consommation d'eau ou d'électricité n'étaient pas toujours adaptés, une indigent policy a été instaurée en 2003, dans le cadre de laquelle des allocations pour la consommation de services et des exonérations fiscales ont été ciblées sur les ménages les plus pauvres. Je précise par ailleurs que l'État contribue au financement de cette politique.

La municipalité est parvenue à une modernisation gestionnaire efficace, avec une spectaculaire modernisation de la comptabilité publique municipale, des règles de management et du système informatique. Un nouvel ERP (Enterprise Resource Planning) a été mis en place, qui facilite l'établissement des comptes et qui gère de nombreuses transactions.

Cette politique a donné lieu à une flexibilisation, basée sur une contractualisation avec des prestataires privés décentralisés, formelle et informelle. Les comptes ont été assainis. Le Cap a été primé à plusieurs reprises au plan international.

L'efficacité de cette politique est toutefois relative en termes d'intégration. Les résultats sont probants dans des domaines où la maîtrise publique est affirmée et ancienne. En revanche, ce modèle présente de sérieuses limites face à la grande pauvreté issue d'un chômage massif (39 % des ménages sous le seuil de pauvreté). L'informalisation du marché du travail et de l'habitat multiplie les « pauvres invisibles ». Ces derniers ne sont pas recensés en raison de la nature de leur habitat et, de fait, sont exclus des aides et des services gratuits. Ce projet d'intégration est donc impuissant face aux évolutions du marché du travail.

Alain DUBRESSON

Professeur des universités, membre du laboratoire de géographie comparée des Suds et des Nords (GECKO)

Le développement économique local est une obligation constitutionnelle du gouvernement métropolitain. Il s'appuie sur de nombreux outils, dont l'un d'entre eux (le City Improvement District - CID) est particulièrement important. On dénombre 17 CID au Cap en 2012. Il s'agit d'un type de partenariat public / privé. Un CID est une construction institutionnelle soumise à la législation municipale. La gouvernance est localisée. Elle est issue de négociations entre propriétaires 'situés' pour délimiter un périmètre d'action, puis entre ces propriétaires et le CoCT (City of Cape Town). Les CID visent l'amélioration du niveau de services par addition aux services municipaux. Le financement provient d'une taxe additionnelle prélevée sur tous les propriétaires. Les services supplémentaires sont gérés sous contrôle municipal.

Pour les entrepreneurs privés, le CID est un outil d'amélioration d'externalités, mais sert aussi d'intermédiation directe avec le CoCT. Le CID constitue un outil de stabilisation des relations dans un contexte d'incertitude politique qui a duré jusqu'en 2006.

Le CID a été un outil de régénération urbaine, mais aussi de valorisation du patrimoine et d'accroissement des recettes budgétaires municipales. La gouvernabilité a été améliorée, car le CID a créé des relations entre firmes et CoCT. Il favorise les relations entre les firmes elles-mêmes. Il améliore la productivité et l'attractivité de la base d'accumulation.

Cet outil présente toutefois des limites. Il est confiné aux aires les plus riches, où sont déjà concentrés les investissements productifs privés, ce qui accroît encore les inégalités. Les CID n'ont pas été conçus comme des éléments de pilotage coordonnés mais comme une réponse à des initiatives privées.

Beaucoup de questions se posent au sujet de la naissance d'un urbanisme entrepreneurial à la suite d'opérations de cofinancement public-privé, comme au centre de Claremont, suburb riche.

Cela est accompagné d'une demande croissante d'autonomisation gestionnaire, d'une revendication en faveur de la ville entrepreneuriale qui pourrait être « cogérée » entre firmes privées et CoCT. Les CID posent donc un problème de légitimité démocratique. Ils sont hors de contrôle de la sanction démocratique que constituent les élections.

Pour nous, le « métropolitanisme », que ce soit au Cap ou ailleurs, présente un certain nombre de limites. Comme partout, des problèmes de gouvernance horizontale et verticale subsistent, surtout dans un système complexe de gouvernement multi-niveaux. Mais le problème essentiel n'est pas la gouvernance, ce sont les désajustements entre échelle métropolitaine et niveaux de régulation. La formation des dynamiques économiques et leur régulation sont réalisées à des niveaux supra-métropolitains, hors de contrôle de CoCT. Aux échelles infra-métropolitaines, les préférences résidentielles reproduisent la ségrégation. L'économie internationalisée des gangs est puissante dans les Cape Flats pauvres et échappe à toute gouverne politique instituée.

Il y a donc des interrogations fortes sur la pertinence de l'échelle métropolitaine en termes de développement local. On voit apparaître une demande de montée en puissance de l'État en matière de pouvoir de décision, un Etat 'développementiste' pour reprendre une expression des Nations unies et qui pourrait remplir des fonctions qu'un gouvernement métropolitain ne peut pas remplir, en particulier en matière d'emplois et de lutte contre la pauvreté.

Gouverner une grande métropole : regards croisés sur Paris, Londres, New York

Christian LEFEVRE
Professeur des universités et directeur de l'Institut français d'urbanisme (IFU)

Mon intervention va porter en premier lieu sur le lien entre globalisation et démocratie dans les métropoles. À mon sens, trois points posent problème :

- la faible légitimité de l'échelle métropolitaine ;
- l'asymétrie entre démocratie locale et démocratie métropolitaine ;
- des questions de démocratie non prises en compte (exemple de l'immigration).

Pour les populations, la métropole ne fait en effet pas sens au plan de l'identité territoriale, car elles s'identifient davantage aux quartiers et à la commune. Cela s'explique aussi par une survalorisation des centres villes par les politiques publiques. Cela a par exemple été le cas à Londres avec le Greater London. Les dernières élections montrent une forte différence de part de voix entre le centre de Londres et sa périphérie pour le maire qui a été élu. S'agissant de Turin, cette ville a été totalement rénovée au cours des 10 à 15 dernières années. Le patrimoine historique a été mis en valeur.

En revanche, nous pouvons constater que les firmes – en particulier les plus globalisées – se sont fortement mobilisées dans le cadre de London First (regroupant les 200 plus grandes firmes) pour peser sur les décisions prises à l'échelle de la municipalité. Ces firmes sont à l'origine de la création du Grand Londres.

Un exemple similaire existe à New York, où les plus grandes entreprises ont milité pour le New York City Partnership, dans le but d'obtenir des investissements. Les acteurs économiques ont une capacité de structuration plus forte que la société civile au plan métropolitain.

J'évoquais tout à l'heure l'asymétrie entre démocratie locale et démocratie métropolitaine. Vous pouvez prendre connaissance à l'écran des institutions infra-municipales existant à Berlin ou à Rome. Des formes de démocratie locale se développent. Les communes sont en train, à Rome, de gagner en autonomie. Pour ce qui est de Berlin, les arrondissements ont une légitimité très forte. L'espace métropolitain éprouve de grandes difficultés dans cette ville à produire une politique publique globale.

En parallèle de ce développement de la démocratie locale, nous constatons une quasi-absence de démocratie métropolitaine. Les politiques visant à faire des métropoles des territoires démocratiques sont peu nombreuses.

Une ville qui se veut attractive doit accueillir de nouvelles populations. Les villes des pays dits développés sont confrontées à une montée en puissance de l'immigration n'étant pas pensée au plan démocratique. Elle est le résultat de la globalisation. Rares sont les villes faisant de l'immigration un facteur positif, un facteur de dynamisme. L'immigration est malheureusement considérée comme un problème.

À Londres, la documentation publique est largement traduite en de nombreuses langues. Cela n'est pas le cas à Paris, où l'arabe est certainement la deuxième langue pratiquée.

Je souhaite à présent évoquer la question des stratégies compréhensibles partagées. Dans un monde d'incertitudes, les stratégies permettent de rassurer. Elles donnent un sens à l'action et confèrent une légitimité au politique. Quelles sont les conditions permettant de parvenir à des stratégies compréhensibles partagées ?

Dominique LORRAIN n'a pas évoqué tout à l'heure le fait que Shanghai est située dans un pays n'étant absolument pas démocratique, ce qui facilite pour le moins le processus décisionnel !

Pour bâtir une stratégie compréhensible et partagée, il est nécessaire d'avoir une vision du futur de la métropole. Il est frappant de constater que la plupart des métropoles n'ont pas, au-delà de la rhétorique, de stratégies. Cela est le cas en Île-de-France par exemple.

Deux villes comme Turin ou Londres ont, pour leur part, élaboré une stratégie, sur laquelle s'est appuyée la politique publique – notamment dans le domaine de la localisation des investissements. Turin est la ville qui, après Barcelone, a pris le plus au sérieux la constitution d'une vision stratégique. Cela a contribué à la transformation d'une ville industrielle en une ville du troisième millénaire. Alors que cette ville n'était pas du tout visitée il y a quelques années, celle-ci est désormais incontournable en termes de tourisme. Turin est parvenue à valoriser son patrimoine baroque et à se défaire de son image de « ville-FIAT ».

Pour sa part, la ville de Londres a établi un London Plan, qui est une vision assez simple – à savoir que Londres doit exceller dans tous les domaines. La priorité des industries créatives est de parvenir à maintenir les élites de la finance dans Londres. L'attractivité de Londres est développée en ce sens.

Pour établir une vision stratégique, le leadership territorial est aussi un point essentiel. Ce dernier est conditionné par plusieurs facteurs, comme par exemple la capacité du maire à contrôler son institution, l'expression d'une vision de la métropole, la capacité à réunir les acteurs qui comptent pour soutenir et mettre en œuvre cette vision.

Les plans stratégiques sont des exemples emblématiques du processus de gouvernance, à l'image de Turin et Barcelone. Les structures de pilotage des plans stratégiques sont très politiques. À Turin, un pacte politique a été passé par les acteurs du plan stratégique. Ils se sont tous engagés à respecter cette stratégie. Le plan stratégique de Turin est gouverné par une Assemblée générale, regroupant de nombreux acteurs.

Pour sa part, le projet de Londres n'est pas contesté. L'extension du péage urbain fait en revanche débat, car les petites et moyennes entreprises n'y sont pas favorables. Il y existe une alliance directe et affichée du maire de Londres avec les acteurs économiques. Les acteurs de la société civile y sont plutôt laissés de côté.

À l'inverse, l'Île-de-France n'est pas dotée d'une stratégie et n'a pas de légitimité acceptée. Il est inapproprié de comparer Londres et l'Île-de-France.

Gérard MORENO

Je vous propose de passer à présent au débat. Mais tout d'abord, j'invite Dominique LORRAIN à répondre à l'observation de Christian LEFEVRE sur l'absence de démocratie en Chine.

Dominique LORRAIN

Il est clair que ce pays n'est pas encore totalement démocratique. Il existe actuellement en Chine un compromis accepté par tous. Le parti communiste gouverne, ce n'est pas contesté, en contre partie les acteurs économiques peuvent se développer les classes moyennes s'enrichir. Je n'ai pas évoqué ces aspects car la priorité de la ville de Shanghai est de fournir des services à ses habitants et c'est ce qui est fait pour le moment. Dis plus directement, je ne suis pas certain qu'il soit préférable pour un jeune de 15 ans de vivre à Bombay qu'à Shanghai.

Gérard MORENO

Christian LEFEVRE a développé l'idée que les « grandes métropoles deviennent ingouvernables ». J'aimerais qu'il revienne sur ce point.

Christian LEFEVRE

Effectivement, les forces de la globalisation et de la délocalisation rendent beaucoup plus complexe la gouvernabilité des métropoles.

De la salle

Pouvez-vous développer votre opinion au sujet de l'Île-de-France, Monsieur LEFEVRE ?

Christian LEFEVRE

J'ai réalisé une analyse pour la Caisse des Dépôts et Consignations au sujet de la gouvernance de cette région. Il n'existe pas de cohérence au plan de celle-ci. Ce n'est pas le projet de Paris Métropole qui va changer mon opinion à ce sujet. Les différents acteurs de cette région ne se rencontrent que peu pour échanger sur leur vision stratégique. Il est faux de croire que l'on peut réduire les inégalités et parvenir à un développement durable tout en faisant de la région Île-de-France une ville-monde. Ces deux visions sont caricaturales et contradictoires. Le système d'acteurs n'est pas aussi cohérent en Île-de-France qu'à Londres dans le domaine de la stratégie.

De la salle

Monsieur LORRAIN a mis en évidence l'impact de la gouvernance sur le développement des infrastructures. Nous avons pu constater par le passé l'impact de l'État-stratège et la conséquence de la carence actuelle de l'État. Les habitants français ne sont plus prêts à accepter au plan local des décisions prises par l'État pour eux.

Je ne suis pas tout à fait d'accord avec vous lorsque vous expliquez qu'il n'existe pas de vision stratégique des métropoles. Pour moi, le développement durable n'est pas qu'un affichage marketing mais un réel élément stratégique.

Dominique LORRAIN

Les exemples internationaux démontrent que la fragmentation institutionnelle génère des coûts de transaction; l'argument vaut pour la France. On peut aussi s'interroger sur la demande de participation. Dans la commune de 30 000 habitants où j'habite en région parisienne, je constate qu'il n'y a pas plus de 20 personnes présentes aux réunions sur Paris Express et pour le PLU (Plan local d'urbanisme) une fois défalqués les élus et les fonctionnaires municipaux; j'ai participé à des réunions pour le POS où il y avait plus d'élus et de représentants des services que d'habitants. Il n'est pas démontré que les Français veulent être associés à toutes les décisions qui les concernent. Pour moi, il faut mettre en place des processus décisionnels plus simples et clairs et tout simplement avoir le droit de contester une décision.

Alain DUBRESSON

À Mumbai, toute décision donne lieu à une large participation démocratique des habitants, ce qui est moins le cas au Cap. Je constate toutefois que l'eau potable est largement absente à Mumbai, alors qu'elle est bien plus développée au Cap. Il y a peut-être un lien entre ces deux constats.

De la salle

Menez-vous des travaux sur les agglomérations françaises ?

Christian LEFEVRE

De nombreux laboratoires français travaillent sur ce sujet, notamment sur celui de la gouvernance. Des articles paraissent fréquemment dans ce domaine.

Paris Île-de-France Capitale Économique regroupe des acteurs économiques, dont la CDC. Dans le cadre du débat sur le Grand Paris, cette entité a formulé des désirs et des recommandations - à savoir de créer des projets prioritaires permettant de s'affranchir du débat démocratique ou encore de réduire le temps de débat public. Les grandes firmes savent identifier leurs intérêts, les structurer et les exprimer clairement.

De la salle

Il serait tentant d'essayer de transposer à la France les exemples qui ont été présentés à l'étranger. Pour moi, il serait intéressant de travailler sur la question des normes relatives ou encore sur la facturation centralisée des services (eau, électricité etc.) et sur un corpus de services gratuits.

S'agissant de la France, les rapports Balladur et Attali n'ont pas répondu aux problèmes des 36 700 communes françaises. Il me semble possible de structurer une réflexion territoriale tout en évitant de se poser des questions inutiles comme celle du « mille-feuille territorial ».

Dominique LORRAIN

Le système français présente à l'évidence des coûts de transaction ou de coordination. Il serait utile de simplifier : de mettre en place un pouvoir au plan métropolitain, élu au suffrage universel et de faire de nos communes l'équivalent des mairies de quartier. L'un des problèmes français est que toutes les mairies ont la même valeur en droit. Cela a, in fine, un coût. Une partie de nos problèmes de compétitivité s'explique par cela. Sur ce point, une réforme pourrait être menée. Il s'agit là d'un domaine sur lequel les politiques ont un réel pouvoir, qu'ils n'ont par ailleurs pas sur la conjoncture économique.

Sylvy JAGLIN

Pour moi, le Nord n'a rien à apprendre directement des expériences en cours au Sud. Une grande partie des innovations développées au Cap ont été rendues possibles par le traumatisme politique et par l'immense espoir né de la fin de l'apartheid. Cela a créé en effet une fenêtre politique rendant certaines décisions possibles. Actuellement, les contre-pouvoirs blancs se sont reconstitués. Les puissants tentent d'utiliser à leur propre profit les structures démocratiques. La politique de la gratuité est par exemple en train d'être contestée par certaines municipalités, ce qui n'était pas imaginable 10 ans plus tôt.

Je pense qu'il est intéressant de comparer les initiatives menées de par le monde, de s'enrichir de leur diversité, mais qu'il ne faut pas les appliquer strictement dans un autre environnement.

Christian LEFEVRE

Le fait de s'inspirer des bonnes pratiques étrangères constitue une méthode à la mode. Le problème est que ces dernières ne sont pas étudiées en profondeur. Il n'est pas suffisamment tenu compte du contexte dans lequel ces pratiques sont exercées.

Alain DUBRESSON

Contrairement au discours le plus répandu, je ne pense pas que la globalisation donne lieu à une uniformisation. Au contraire, la diversité n'a jamais été aussi forte. Par exemple, les choix politiques réalisés à Durban et au Cap ne sont pas tous les mêmes. Il n'y a pas de coalition d'acteurs économiques au Cap, ce qui est le cas à Durban. Cela est lié à des facteurs historiques.

Je ne crois pas du tout à la transférabilité de modèles, mais davantage au fait de tirer des enseignements des réussites et des échecs. Les budgets participatifs au Brésil sont partout cités en exemple mais ne peuvent fonctionner que sous certaines conditions, comme l'existence de couches moyennes.

De la salle

Les métropoles européennes font face à une croissance molle, alors que les métropoles que vous avez prises en exemple sont en fort développement.

Dominique LORRAIN

Dans les métropoles que nous avons évoquées, une situation post-traumatique facilite les compromis et la croissance. L'Europe est marquée par une croissance faible, un fort patrimoine attribué, des droits et des habitudes. Les écarts de revenu sur 80 % de la population se réduisent. Le pilotage doit être beaucoup plus fin dans les zones les plus développées.

Christian LEFEVRE

Une étude a été menée sur les villes en déclin, comme Saint-Etienne par exemple. Il en ressort qu'il faut parvenir à créer un nouveau modèle de développement. Il faut tenir compte de la fin du monde industriel et en tirer des conséquences en matière d'investissement. Il est impératif d'imaginer un nouveau modèle de développement.

Certaines villes comme Barcelone sont capables d'oser. Là où des tentatives réelles ont été menées, les élites étaient en train de changer.

Dominique LORRAIN

Pour moi, il est faux d'affirmer que l'industrie appartient au passé. Nous consommons de plus en plus de produits. Dans un monde concurrentiel, le premier qui imagine une nouvelle politique est celui qui réussit. Il ne faut pas donc tenter d'appliquer à Saint-Etienne la politique menée à Bilbao.

Les sociétés de conseil et d'ingénierie préconisent de mettre en place une stratégie de spécialisation. Or, seules quelques villes peuvent exister au plan mondial en étant spécialisée. Il existe un fort lien entre les préconisations de l'industrie de la finance et du conseil et les stratégies menées par les élus locaux. Je tiens à alerter ces derniers sur le danger que cela représente.

Sylvy JAGLIN

Le fait que des zones soient en croissance ne signifie pas que toutes le sont sur un même territoire. La redistribution n'est pas optimale dans les zones en croissance. Certains territoires de zones en croissance n'ont pas du tout bénéficié de celle-ci.

De la salle

La Commission européenne mène beaucoup de travaux sur l'économie de la connaissance. Je ne comprends pas comment nous avons la garantie que c'est celle-ci qui nous permettra de sortir de la crise.

Dominique LORRAIN

Je ne crois pas du tout à une logique consistant à se focaliser sur l'économie de la connaissance et à délocaliser toute la production. Pour moi, il faut maintenir l'ensemble des services sur un même territoire, de l'alimentation jusqu'aux technologies et à la finance – et donc mettre en place des politiques en ce sens.

De la salle

Ce que vous nous avez montré témoigne du fait qu'il peut exister des interactions heureuses entre le local et le central. Pourquoi cela ne fonctionne-t-il pas en Île-de-France ? Il existe de fortes disparités socio-territoriales dans cette région.

Christian LEFEVRE

Certaines institutions ne sont pas gênées outre-mesure par le fait que des émeutes interviennent de temps à autre. Depuis 2005, aucune action n'a été menée dans les banlieues françaises. Tous les acteurs semblent s'en contenter, même si une émeute a lieu tous les 10 ou 20 ans.

S’agissant de New York, Manhattan est sûr mais les problèmes de sécurité se sont déplacés dans les banlieues.

Alain DUBRESSON

La situation est la même au Cap. Certaines zones sont fortement sécurisées et d’autres très violentes. Dans ces dernières, les pouvoirs publics se défaussent au profit des gangs et des ONG (Organisations non gouvernementales).

Dominique LORRAIN

Il est intéressant de constater que les phénomènes de concentration urbaine existent dans de nombreux pays, alors que les politiques engagées y étaient différentes. L’action à mener doit avant tout permettre aux personnes contraintes de vivre dans un quartier pauvre de sortir de la pauvreté.

Des très grandes métropoles aux villes françaises

Jean Marc OFFNER

Directeur de l'Agence d'urbanisme de Bordeaux (ancien directeur du LATTS, École des Ponts)

J'ai retenu des débats de ce matin l'idée que les métropoles sont animées par deux forces antagonistes : la force régulatrice des réseaux d'une part, la production de logements d'autre part. Elles sont contradictoires dans leur logique d'organisation territoriale.

A été évoqué ce matin le niveau de gouvernabilité des métropoles. Trop de politique semble gêner la gouvernance, car cela génère de la concurrence entre les politiques et entre les territoires. Shanghai semble présenter une réelle fluidité entre les échelons territoriaux et une cohérence entre plan local et plan national.

Un sociologue s'est penché sur les raisons du succès des grands projets mitterrandiens. Celui-ci s'expliquait selon lui par une réelle connivence entre les ministères. L'appartenance à un même parti permet de « mettre de l'huile dans les rouages ».

La question des coalitions de croissance me semble intéressante à étudier en France, tout comme les instruments utilisés à l'international.

Pour moi, plusieurs questions doivent être posées. La première est « Est-il censé de gouverner par les réseaux dans la France de 2012 ? ». Beaucoup sont achevés. Lorsqu'ils ne le sont pas (télécoms par exemple), ils sont gérés sur un mode libéral. La capacité de pilotage par les réseaux a été sous-estimée, d'après moi. Le pilotage est très fragmenté entre les échelons. Certains experts considèrent que les principaux responsables de l'étalement urbain sont les conseils généraux. Il me semblerait intéressant de mettre en place une autorité organisatrice métropolitaine des réseaux routiers par exemple.

La deuxième question que je voulais poser était celle de la réforme territoriale et des coûts de transaction. L'instauration des PLU « trois en un » (plans locaux d'urbanisme, programme de l'habitat, plan de déplacement urbain) n'a pas forcément réduit les coûts de transaction mais les a déplacés. Il ne suffit pas de créer une entité unique pour régler tous les problèmes de coordination des acteurs. Il vaut mieux, pour moi, tenter de mieux faire fonctionner des institutions que d'en créer de nouvelles.

Pour ce qui concerne le sujet de la « coalition de croissance », le développement territorial endogène (clusters) répond à une volonté de territorialisation de l'activité économique et à une certaine absence locale des acteurs économiques.

J'ai le sentiment que les politiques locales sont formatées par la nature des instruments disponibles. Pour changer de politique, il faudrait changer d'instruments. Dans le livre de M. LORRAIN sur les grandes mégalopoles est évoquée la valse-hésitation entre le marché et la réglementation.

Sur 100 constructions réalisées en France sont recensés deux tiers de maisons individuelles, dont deux tiers dans le diffus. Le périurbain est en France le résultat de microdécisions.

La croissance démographique est très différente en Europe et même au sein de la France. Toulouse et Bordeaux peuvent à la fois travailler sur le développement du centre-ville et celui de la périphérie. Pour moi, il faut contextualiser nos processus d'urbanisation et les lois nationales.

Table ronde

Les débats étaient animés par **Dominique LORRAIN.**

Ont pris part à la table ronde :

Claude RAYNAL, Président délégué, Communauté urbaine du Grand Toulouse

Sébastien CHAMBE, Directeur de la planification et des politiques d'agglomération, Communauté urbaine du Grand Lyon

Marie DEKETELAERE-HANNA, Directrice générale, Paris Métropole

----

Claude RAYNAL

Contrairement à ce qui a été indiqué ce matin, je pense que les habitants reconnaissent assez bien l'échelon métropolitain.

Ce qui me frappe à Shanghai est la vitesse avec laquelle elle passe de la réflexion à l'action. Même si cela s'explique en partie par l'absence de démocratie, cela doit nous interroger sur notre propre lenteur d'exécution. En France, les organisations sont empilées et rendent le système moins réactif. Comme cela a été expliqué ce matin, certains sujets insignifiants ne doivent pas être traités par la démocratie participative. L'excès de discussions nuit à l'action et entraîne des coûts de transaction.

Le schéma institutionnel français actuel ne me semble pas le plus efficace pour aller de l'avant. L'émergence d'un leadership politique accepté est fondamentale pour agir et parvenir à des compromis.

Le sujet de l'implication des acteurs dans la métropole a été évoqué ce matin. À Toulouse, Airbus rayonne sur toute la zone métropolitaine, voire sur la région. Nous devons tenir compte des besoins de cet acteur dans les domaines routiers, de l'accessibilité et de l'immobilier.

En France, seule Paris est une réelle métropole. L'utilisation de ce terme pour les autres grandes villes de France est moins appropriée. Ce mot est d'ailleurs utilisé dans de nombreux contextes et devient galvaudé.

Sébastien CHAMBE

La région urbaine de Lyon est assez étendue. Elle regroupe 3,1 millions d'habitants pour plus de 60 villes et 1,3 million d'emplois. Cet échelon me semble intéressant pour agir au plan politique. Au global, la région de Lyon a connu une croissance démographique assez homogène depuis quelques dizaines d'années, à l'exception de la ville de Saint-Etienne. L'agglomération lyonnaise centre attire les populations externes et les redistribue. La croissance démographique devrait se poursuivre d'ici à 2030.

Une désindustrialisation a été constatée entre 1995 et 2010, alors que les services se sont à l'inverse développés. Il a été décidé de concentrer la croissance autour des axes ferroviaires en vue de protéger les espaces naturels remarquables. Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) compte pour l'heure 4 grandes agglomérations, un territoire de 1 600 kilomètres carrés et près de 2 millions d'habitants. Le siège politique du territoire métropolitain sera installé à l'été.

Les compétences de ce pôle métropolitain porteront sur les infrastructures, l'aménagement, la planification, l'agriculture, le développement économique, la culture et l'évènementiel. Il est envisagé d'attribuer au SCOT d'autres compétences supplémentaires. Il existe en France 26 projets de pôles métropolitains.

Les politiques publiques me semblent davantage relever des communautés d'agglomération et des communautés urbaines que de la métropole, qui a moins de légitimité démocratique. L'agglomération lyonnaise a mis en place un plan énergie assez ambitieux. Nous mettons en œuvre des expérimentations sur ce point avec des entreprises comme EDF ou Veolia.

Je note actuellement un double mouvement : l'approfondissement de l'échelle communautaire du Grand Lyon, qui récupère certaines nouvelles compétences comme le tourisme, et un développement de la métropole.

À mon sens, il faut opter pour une organisation différenciée des territoires selon leurs contextes. Il n'est pas forcément opportun que le mille-feuille institutionnel soit identique partout en France.

Jean Marc OFFNER

Nous sommes à Bordeaux dans une logique de construction d'un discours de légitimation de la Communauté Urbaine de Bordeaux (CUB) sur des sujets ne relevant pas de ses compétences. Un projet métropolitain qui se voulait original a été construit par celle-ci.

La deuxième phase consiste à faire sortir la CUB d'une logique « d'égalitarisme communal ». Nous souhaitons passer de la « coexistence pacifique » entre grandes institutions locales à une logique de partenariat. Les agences d'urbanisme me semblent constituer un outil à privilégier, étant donné leurs faibles coûts de transaction.

Je ne peux que regretter que Bordeaux ne prenne pas part à une démarche de pôle métropolitain, du fait de l'absence d'autres villes d'ampleur à proximité. L'arrivée de la Ligne à Grande Vitesse (LGV) pourrait permettre de changer cet état de fait. Le développement d'un pôle métropolitain serait positif au plan économique comme à celui de la recherche.

Marie DEKETELAERE-HANNA

L'Île-de-France est un territoire pour le moins paradoxal, qui contient des zones très riches et d'autres plus pauvres. Paris a pris conscience il y a une dizaine d'années qu'il était nécessaire de sortir de son quant à soi et de franchir le périphérique pour rencontrer les élus voisins. Une conférence métropolitaine réunit des élus sur les questions du logement, du transport, de l'environnement et de la fiscalité. Un syndicat mixte d'étude a été mis sur pied, réunissant 200 communes membres.

Le Grand Paris a été très structurant pour Paris Métropole, qui n'est pas intervenu sur les tracés. À l'inverse, Paris Métropole sera impliqué dans le cadre du Schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF), avec une vocation « d'ensemblier » sur les contrats de développement territoriaux.

Les élus de Paris Métropole ont constitué un Livre vert, c'est-à-dire un regroupement de points de vue divers et pluralistes préparant un Livre blanc pour le devenir de cette zone. Parmi les scenarii possibles figure le retour à un « département de la Seine » (Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) – qui a les faveurs notamment de Claude BARTOLONE - ou encore la mise en place d'une gouvernance multipolaire ou d'une confédération métropolitaine (région, départements et principales communautés d'agglomération).

Dominique LORRAIN

J'invite maintenant la salle à prendre la parole.

De la salle

La réforme entrée en vigueur le 16 décembre 2010 n'a pas simplifié le mille-feuille administratif mais a au contraire créé trois échelons supplémentaires : métropoles, pôles métropolitains et villes nouvelles.

Dominique LORRAIN

Le fait de vouloir constituer des grandes métropoles en France est plutôt positif en soi, mais de vastes territoires ne sont actuellement pas couverts par celles-ci. J'aurais préféré que la France soit scindée en de grandes zones de métropoles couvrant la totalité du territoire.

De la salle

Le dialogue métropolitain n'est-il pas en train de réinventer ce qui existe déjà, à savoir les régions ?

Claude RAYNAL

Pour l'heure, il ne s'agit que d'un dialogue métropolitain et non pas d'un pôle métropolitain. Les sujets de ce dialogue portent par exemple sur le tourisme ou encore sur le lien des villes moyennes à l'université – et non pas sur des compétences majeures des régions.

De la salle

Je pense que les niveaux actuels (région, départements, communautés de communes, communes) suffisent. Il convient en revanche de réfléchir à la répartition des compétences entre ces niveaux et au fait d'affecter la compétence économique aux régions.

La métropole en cours de constitution à Toulouse ressemble fortement au périmètre de la région Midi-Pyrénées.

Dominique LORRAIN

La France contient des métropoles ou des hubs très denses, regroupant les réseaux, les capitaux, les facteurs productifs. Il faut en tenir compte en matière de gouvernance pour exister davantage au plan international

Jean Marc OFFNER

Pour moi, les trois quarts des problèmes institutionnels relèvent de la division du travail technico-politique. Par exemple, les élus doivent prendre part en personne aux groupes de travail auxquels ils sont censés participer et non pas se faire représenter. Des institutions ne doivent être créées que là où la responsabilité politique fait défaut.

Sébastien CHAMBE

Pour moi, il n'est pas gênant que le territoire français ne soit pas totalement couvert par les pôles métropolitains, si ces derniers mènent de réels projets comme les parkings relais métropolitains. Ces pôles ont tendance à attirer de nouvelles villes en leur sein.

De la salle

La réforme territoriale a tendance à faire disparaître l'échelon des régions.

Claude RAYNAL

Les réformes récentes sont largement décriées car elles n'apportent pas de clarifications et sont très en-deçà de l'ambition initiale sur les métropoles. L'État ne veut pas de contre-pouvoirs locaux. En revanche, la France a intérêt à achever la carte de l'intercommunalité.

Conclusion des travaux

Dominique LORRAIN

Londres a été largement citée en exemple aujourd'hui. En dehors de la City et du pétrole de la mer du Nord, je ne suis pas certain que cette métropole soit si performante que cela. Nous devrions davantage nous inspirer du modèle allemand, plus équilibré. Prenons le terme de « développement durable » au premier degré. Nous ne pouvons pas continuer à urbaniser notre pays en consommant autant de territoires qu'actuellement. Les systèmes techniques du futur seront plus économes en énergie. Des grands acteurs industriels comme General Electrics, Tyco et Siemens y travaillent. Les Français ont intérêt à réfléchir à cette question.

Le système d'actions collectives est habité par des institutions de second rang dont les réponses ne sont plus adaptées à la réalité actuelle et qui peuvent parfois produire des effets contraires. Je pense que si nous ne parvenons pas à réformer très sensiblement les grandes institutions, votre position et vos compétences peuvent contribuer à toiletter les institutions de second rang.