

Etude de la gouvernance des métropoles mondiales : Londres, New-York, Tokyo, des références pour la métropole parisienne ?

Christian Lefèvre
Professeur, Institut Français d'Urbanisme, Université Paris 8

Etude réalisée pour

L'Agence de Développement du Val de Marne

23 rue Raspail - 94200 Ivry-sur-Seine

Tél. : 01.43.90.64.00 - Fax : 01.43.90.64.01

Mail : agence@valdemarne.com

Président du Directoire : Patrick TERROIR

Directeur Général : Joël GAYSSOT

Chargée Stratégies Territoriales : Francesca GRAZIANI

Table des matières

Introduction	1
Londres, un pilotage relatif de la métropole par une autorité métropolitaine stratégique	3
I. Géographie administrative et économique de Londres	4
II. Le système institutionnel et les acteurs du développement économique	5
Les acteurs publics : un système complexe mais bien structuré	5
Les structures de développement économique	8
Les aides au développement économique	10
Les acteurs privés, un monde bien structuré	11
III. Les modes de relations entre acteurs	12
Un Etat très présent	12
Un maire au centre d'une gouvernance en réseaux dominée par sa relation avec les entreprises	12
Un système instable et conflictuel	13
Une métropole fonctionnelle oubliée	15
IV. La gouvernance en acte : documents stratégiques et grands projets urbains	15
Les documents stratégiques	15
Le projet de Thames Gateway	17
New-York, une fragmentation de la métropole compensée par un duo d'acteurs forts, Etat et ville-centre	25
I. Géographie administrative et économique de New-York	25
II. Un système institutionnel et politique fragmenté mais dominé par la ville et l'Etat de New-York	26
Les deux acteurs publics forts de la métropole new-yorkaise : New-York City et l'Etat de New-York	27
Les structures de développement économique	28
Les acteurs privés	30
III. Les modes de relation et de régulation entre les acteurs	31
Un Etat fédéral modeste mais un Etat fédéré fort	31
Des institutions robustes de coopération entre acteurs publics : la <i>Port Authority</i> et la MTA	31
Les relations public-privé	32
IV. La gouvernance en acte : Documents stratégiques et grands projets urbains	34
Les principaux documents stratégiques sur New-York : une conception plutôt minimale de la stratégie	34
Le re-développement de Lower Manhattan : un projet en panne ?	36

Tokyo, le modèle de l'Etat Capitaliste Développeur en question	42
I. Géographie administrative et économique de Tokyo	42
II. Le système institutionnel et des acteurs du développement économique	44
Les acteurs publics : un système bien structuré	44
Les structures de développement économique	46
Les aides au développement économique	47
Les acteurs privés	48
III. Les modes de relation et de régulation entre les acteurs	49
Heurs et vicissitudes du système de l'Etat Capitaliste Développeur	49
L'ECD à Tokyo : quelques aperçus	51
IV. La gouvernance en acte : stratégies et grands projets	53
Les principaux documents stratégiques sur Tokyo : une complémentarité sous pression	53
Le projet du Front de mer (<i>Waterfront Sub-centre</i>)	54
Les enseignements de l'analyse comparée de Londres, New-York et Tokyo	61
Diversités et similarités dans le système institutionnel de la gouvernance	61
Des visions incarnées par de véritables leaders qui portent la stratégie	62
Le soutien de l'Etat est déterminant	63
Le pilotage de la métropole dépend fortement du degré déstructuration des acteurs et de la structuration des relations entre le secteur public et le secteur privé	64
Conclusion	65

Etude de la gouvernance des métropoles mondiales : Londres, New-York, Tokyo, des références pour la métropole parisienne ?

Christian Lefèvre
Professeur, Institut Français d'Urbanisme, Université Paris 8

La métropole parisienne est l'une des plus grandes villes du monde industrialisé et elle fait partie des villes globales dans la plupart des classements internationaux. Si son économie a fait l'objet de plusieurs travaux comparatifs depuis quelques années, sa gouvernance n'a généralement pas été étudiée de manière comparée, notamment avec celle de métropoles « rivales ».

Cette étude se présente comme un premier travail pour commencer à combler cette lacune. Sans analyser la gouvernance de la métropole parisienne proprement dite, elle part d'une hypothèse et d'une question : la configuration de la gouvernance en Ile de France qui n'identifie aucun responsable pour la métropole, sa stratégie de développement et la cohérence de ses projets, pénalise-t-elle la métropole parisienne par rapport à ses concurrents mondiaux si Londres, New-York et Tokyo disposent elles d'une véritable gouvernance stratégique ?

C'est à cette question que l'étude cherche à répondre en analysant la gouvernance des trois métropoles « concurrentes » de l'Ile de France en se focalisant sur les aspects stratégiques du développement économique et urbain. La gouvernance des métropoles de Londres, New-York et Tokyo sera donc appréhendée à travers une série de 5 questions qui renvoient d'une part, au système d'acteurs de la gouvernance et d'autre part, au contenu des stratégies.

1. Quelles sont les relations entre les territoires administratifs et institutionnels existants et ceux pertinents pour l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de développement ?

2. Quels sont les principaux acteurs publics au niveau politique, institutionnel, financier (gouvernements locaux, Etat, autorités métropolitaines générales et/ou sectorielles, structurations infra-métropolitaines du type de l'intercommunalité francilienne) qui interviennent dans le développement économique et quelles sont leurs modalités d'action ?

3. Quels sont les rôles et la place des acteurs privés, principalement des acteurs économiques, leurs structures de représentation (chambres de commerce, syndicats patronaux) et leurs structures territoriales (associations métropolitaines ou infra-métropolitaines, etc.) ?

4. Comment ce système d'acteurs est-il organisé ? Quelles sont les relations structurelles entre acteurs publics et privés dans le domaine des stratégies de développement : partenariats public-privé stratégiques, comités, commissions, procédures, etc. ?

5. Finalement, comment ce système de gouvernance fonctionne-t-il dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de développement ?

Méthode

Comme dans toute analyse comparative, la première difficulté à résoudre est celle de l'objet à comparer. Dans notre cas, il s'agit d'abord de s'entendre sur le territoire que nous allons considérer. Que signifie Londres, New-York ou Tokyo ? Dans la mesure du possible, nous avons essayé de travailler sur la métropole fonctionnelle, celle définie grosso modo par les trajets quotidiens domicile-travail, mais pour des raisons de commodité et de disponibilités de statistiques, cela n'a toujours pas été possible. En effet, si les informations économiques et géographiques sont souvent disponibles sur les métropoles fonctionnelles, celles concernant le système politico-institutionnel, le système financier et les relations entre acteurs concernent la plupart du temps des territoires plus réduits. Dans la présentation de la gouvernance de chaque métropole, il y a donc un va-et-vient entre les échelles, celle privilégiée étant celle des relations entre les acteurs puisque ce sont bien ces relations qui sont au cœur des questions de gouvernance.

Les informations utilisées proviennent de diverses sources : rapports d'étude et de recherche produits par les acteurs eux-mêmes ou des chercheurs dont l'auteur même de l'étude, documents stratégiques, articles et ouvrages scientifiques, ainsi que bien entendu, des informations diverses recueillies sur de nombreux sites internet. Les principales sources sont mentionnées à la fin des présentations de chacune des métropoles.

L'étude est divisée en 4 parties. Les trois premières sont des présentations de la gouvernance des trois métropoles. Elles suivent rigoureusement le même plan :

- 1) une brève présentation de la géographie administrative et économique de la métropole concernée,
- 2) une présentation du système d'acteurs (publics et privés) et des organismes s'occupant du développement économique,
- 3) une présentation du système de relations entre les acteurs, de ses logiques et de ses problèmes,
- 4) une présentation de l'élaboration et de la mise en œuvre des principaux documents stratégiques et notamment l'exposition d'un grand projet de développement urbain.

Une partie conclusive vise enfin à placer l'analyse des trois métropoles dans une perspective comparée à partir des enseignements qu'il est possible de tirer quant à leur mode de gouvernance.

Londres, un pilotage relatif de la métropole par une autorité métropolitaine stratégique

I. Géographie administrative et économique de Londres

Londres est la grande concurrente de Paris au niveau européen. Selon les secteurs d'activité, les statistiques et les périmètres utilisés pour comparer ces deux métropoles, l'une ou l'autre se place en tête.

Londres a une spécificité politique, non seulement par rapport à Paris mais par rapport à presque toutes les autres métropoles mondiales, à l'exception de Tokyo : elle n'a pas de ville-centre. Ce que l'on appelle Londres n'existe pour ainsi dire pas. Historiquement Londres, c'est la City of London, le « square mile » qui rassemble aujourd'hui environ 9.000 habitants (mais une population active de plus de 310.000 personnes), même pas un quartier mais une zone au cœur de la ville, qui concentre notamment le monde de la finance.

Ce qu'on appelle Londres depuis des décennies, c'est le comté du Grand Londres (voir carte 1 en annexe) qui recouvre environ 1600 km² et rassemble 7,5 millions de personnes en 2005. Ce territoire a également une spécificité : il est administré par une autorité politique depuis plus d'un siècle, si l'on excepte l'intermède 1986-2000 qui a vu l'abolition de cette autorité par le gouvernement central.

Le comté du Grand Londres s'étend sur 32 municipalités (les *boroughs*) et la City of London (voir carte 1). Il est grosso modo entouré par la Ceinture Verte constituée juste après la guerre afin d'éviter une suburbanisation trop étalée. Il comprend deux zones, une zone centrale (*Inner London area*) et une couronne (*Outer London area*). La zone centrale regroupe les 12 municipalités du cœur de Londres qui font à elles toutes 40% de la population du comté, soit 3 millions d'habitants. La couronne périphérique compte 20 municipalités et 60% (4,5 millions) de la population londonienne. Comme la plupart des métropoles britanniques, le Grand Londres a perdu régulièrement de sa population jusqu'en 1991, aussi bien la zone centrale que la périphérie. Ce n'est que depuis cette date que la croissance démographique a repris dans les deux zones, même si la zone centrale croît beaucoup plus vite.

Evolution de la population du Grand Londres : 1991-2005

	Inner London	Outer London	Comté du Grand Londres
1991 (en millions)	2,5	4,2	6,7
2001 (en millions)	2,8	4,4	7,2
2005 (en millions)	3,0	4,5	7,5
1991-2005 (%)	20	7	12

Source : GLA.

Mais Londres c'est aussi sur le plan fonctionnel beaucoup plus que le Grand Londres. Les limites de l'aire fonctionnelle de Londres sont discutables mais chacun s'accorde sur ce que l'on appelle la ceinture domicile-travail (*commuter belt*) qui s'étend sur la plus grande partie du Sud-Est britannique et une partie de la région 'East of England', vaste zone rassemblant quelque 20 millions d'habitants, c'est à dire 40% de la population totale du Pays de Galles et de l'Angleterre (voir cartes 3 et 4 en annexe). Le Grand Londres est le cœur de cette vaste région urbaine qui inclut donc des villes comme Brighton, Oxford ou Cambridge. Aucune autorité politique ne couvre cette zone.

Le Grand Londres est avec l'Ile-de-France la seule ville globale européenne. Aussi bien en termes démographiques qu'économiques, les autres métropoles européennes arrivent loin derrière. Le Grand Londres cumule en effet les atouts. C'est d'une part la capitale du Royaume Uni, autrefois centre d'un

immense empire colonial, ce qui aujourd'hui encore se retrouve dans la diversité de sa population (les minorités ethniques provenant du Commonwealth sont les plus fortes) et dans sa puissance économique et financière.

Londres est ainsi la première place financière d'Europe et la troisième du monde après New-York et Tokyo. C'est aussi la première métropole pour l'implantation des sièges sociaux des firmes internationales. En effet, beaucoup choisissent Londres comme localisation de leur siège européen. C'est aussi la 1^{ère} place européenne pour les assurances et le 3^{ème} marché mondial dans ce secteur. C'est enfin le premier hub aérien européen. Avec un PIB de 267 milliards d'Euros en 2004, elle représente pratiquement 20% de la richesse nationale.

Mais l'extrême richesse et la puissance économique de la métropole révèlent un pendant social catastrophique. En 2006, le taux de chômage du Grand Londres est de 7,6% pour une moyenne nationale de 5,2%. C'est le taux régional le plus élevé de la Grande Bretagne. Le Grand Londres possède aussi le taux de pauvreté le plus haut du pays, avec près de la moitié des enfants londoniens qui vivent en dessous du seuil de pauvreté.

Cette situation sociale se traduit par une ségrégation spatiale forte. La plus grande partie des minorités ethniques et la pauvreté se concentrent dans « inner London ». Alors que 37% des districts (*wards*) londoniens se situent parmi les 20% plus pauvres du pays, l'hyper-centre expose sa richesse. Londres est aujourd'hui l'une des villes les plus chères du monde avec un coût du logement prohibitif qui pose des difficultés croissantes de logement y compris pour les cadres.

Cette situation préoccupante est dénoncée par les pouvoirs publics et notamment par le maire. Pour autant, les politiques affichées ne semblent pas aller à l'encontre de ces tendances. En effet, comme nous le verrons, l'hyper-centre londonien demeure le quartier sur lequel se sont concentrés le plus d'investissements au cours des dernières années. C'est ainsi que la City et Canary Wharf, son extension à l'Est, sont en plein boom économique, ce qui a produit un îlot de richesse dans un environnement de pauvreté puisque l'est de la zone centrale comprend les quartiers les plus déshérités. Les projets de développement à l'Est, dans le Thames Gateway, que nous présenterons en dernière partie, sont censés apporter un rééquilibrage en produisant emplois et logements dans une zone parmi les plus déshéritées du pays.

II. Le système institutionnel et les acteurs du développement économique

Dans une étude récente (2004), l'unité stratégique auprès du Premier Ministre concluait : « le système de gouvernement de Londres est compliqué et implique de nombreux niveaux, mais ceci est le résultat pour partie de la complexité du monde réel. » L'organigramme présenté en annexe illustre pleinement cette remarque.

1. Les acteurs publics : un système complexe mais bien structuré

1.1. L'Etat

L'Etat est fortement présent sur Londres. D'une part, parce qu'il s'agit de la capitale économique, politique et culturelle dont il ne peut se désintéresser. D'autre part, parce qu'il a directement administré le Grand Londres entre 1986 et 2000 dans des secteurs importants comme les transports et la planification. Par ailleurs, l'Etat britannique est un Etat centralisateur qui intervient certes indirectement dans les affaires locales (il fait faire et n'a donc pas comme l'Etat français une administration territoriale importante) mais qui produit des normes et des politiques qui s'imposent aux acteurs locaux et encadrent fortement leurs actions. Enfin, il intervient aussi par les financements et les programmes de ses divers ministères.

L'une des figures emblématiques de l'Etat sur Londres est le Ministre pour Londres. Mais il s'agit là bien plus d'une fonction honorifique ou « diplomatique » que d'une position ministérielle réelle. En effet, le ministre pour Londres n'a pas de portefeuille. Il n'est généralement pas une personne de grande envergure.

Le *Government Office for London* (GOL) est l'un des 9 organismes régionaux déconcentrés que l'Etat britannique a créé à partir de 1994: les *Government Offices for the Regions* (GOR). Ce sont des « mini-préfectures » qui regroupent les services de 8 ministères parmi lesquels les ministères des Transports, de l'Environnement, du Commerce et de l'Industrie, de la Santé, de la Culture et de l'Education. L'ensemble des GOR dépendent du Vice-Premier Ministre et sont gérés par le nouveau super-ministère constitué en juillet 2006, le Ministère des Communautés et du Gouvernement Local (*Department for Communities and Local Government* - DCLG).

Le territoire de GOL couvre celui du Grand Londres. GOL est une structure qui a en charge un certain nombre de relations technico-administratives entre l'Etat et la GLA. En 2006, GOL gère plus de 40 programmes, les fonds structurels qui affectent le Grand Londres et la plupart des subventions affectées. Son budget se monte à environ 3 milliards de £ dont 2,5 constituent des subventions aux autorités londoniennes, principalement la GLA.

1.2. Les *boroughs* et la City of London

Les collectivités locales londoniennes, hormis la GLA, sont constituées des municipalités (*boroughs*) dont la taille varie entre 148 000 pour Kingston et 314 000 pour Barnet, et de la City of London.

La *City of London* est une collectivité locale spéciale. Historiquement, c'est la première autorité locale britannique. A ce titre, elle remplit les fonctions classiques d'une municipalité en matière de fourniture de services publics. Mais elle représente aussi depuis le Moyen Age le pouvoir des marchands de Londres. Son périmètre qui comprend l'hyper-centre bancaire de Londres (le « square mile ») n'a pas évolué depuis sa création. Son organisation politique est particulière puisqu'elle s'appuie sur un maire élu pour une année au sein du conseil des communs (*Common Council*), lui aussi élu pour un an par la population. En outre, la population élit un second conseil, le conseil des échevins (*council of aldermen*), composé de 25 membres.

Les *boroughs* sont dirigés selon les cas¹ par une assemblée élue pour 4 ans qui nomme en son sein un maire ou leader (généralement le chef du parti victorieux) (système parlementaire) ou par un maire élu au suffrage universel direct (système présidentiel), lui aussi pour 4 ans.

Les 32 *boroughs* et la *City of London* sont responsables des domaines suivants : les écoles, l'aide sociale, le logement, la collecte des déchets, l'entretien de la voirie, les transports publics locaux, la planification des sols, le développement économique, les bibliothèques. Pour assurer ces services, ils disposent de ressources fiscales locales basées essentiellement sur une seule taxe, la *council tax* et sur des subventions de l'Etat, généralement globales. La part des subventions de l'Etat est d'environ 75% du budget.

Depuis 1994, les 33 collectivités locales londoniennes se sont regroupées dans une association unique, l'*Association of London Governments* devenue *London Councils* en octobre 2006. Elle a une double fonction. Tout d'abord elle joue un rôle de représentation des collectivités locales et de lobbying auprès de l'Etat et de la GLA. D'autre part, elle produit des politiques communes aux *boroughs* concernant un certain nombre de domaines comme les transports publics, l'emploi, le logement ou la

¹ La loi de 2000 sur le gouvernement local a introduit un système politico-institutionnel où chaque municipalité peut choisir entre 3 formes de relations entre exécutif et délibératif : un système parlementaire, un système « présidentiel » et un système mixte. Sur Londres la plupart des *boroughs* ont choisi le système parlementaire (traditionnel), mais certains comme Lewisham ont opté pour le système présidentiel.

planification. L'ALG était dominée par le parti travailliste qui en 2000 contrôlait 18 municipalités contre seulement 5 aux Conservateurs et 3 aux Libéraux Démocrates. Les dernières élections de 2006 ont inversé et compliqué la donne avec les Conservateurs qui contrôlent 14 *boroughs*, les travaillistes 8 seulement, mais 7 municipalités ne disposent d'aucune majorité alors que les Libéraux Démocrates conservent leurs 3 fiefs, avec une relative opposition entre centre (Travaillistes) et périphérie (Conservateurs) comme la carte 2 en annexe le montre.

1.3. L'autorité du Grand Londres: Greater London Authority (GLA)

La *Greater London Authority* (GLA) a été établie en 1999 par la loi sur Londres (*London Act*). Elle recouvre le territoire du Grand Londres et dans une certaine mesure fait suite au *Greater London Council* (GLC) aboli par le gouvernement de M. Thatcher en 1986.

Dans sa conception, la GLA est une autorité stratégique alors que les collectivités locales londoniennes se définissent comme des autorités de gestion. Comme nous le verrons dans la partie III, les relations entre la GLA et les *boroughs* ainsi qu'entre la GLA et l'Etat, sont en plein bouleversement avec des propositions d'évolution de l'organisation institutionnelle présentées par l'Etat en juillet 2006. Notons cependant qu'il y a un seul domaine où la GLA détient des compétences de gestion, ce sont les transports publics.

La GLA se compose d'un maire et d'une assemblée. Le maire est élu au suffrage universel direct à la proportionnelle pour 4 ans selon le système du vote préférentiel. L'assemblée, élue elle aussi pour 4 ans, rassemble 25 représentants : 14 sont élus par circonscription au scrutin majoritaire à un tour et les 11 autres sont élus à la proportionnelle au niveau du Grand Londres.

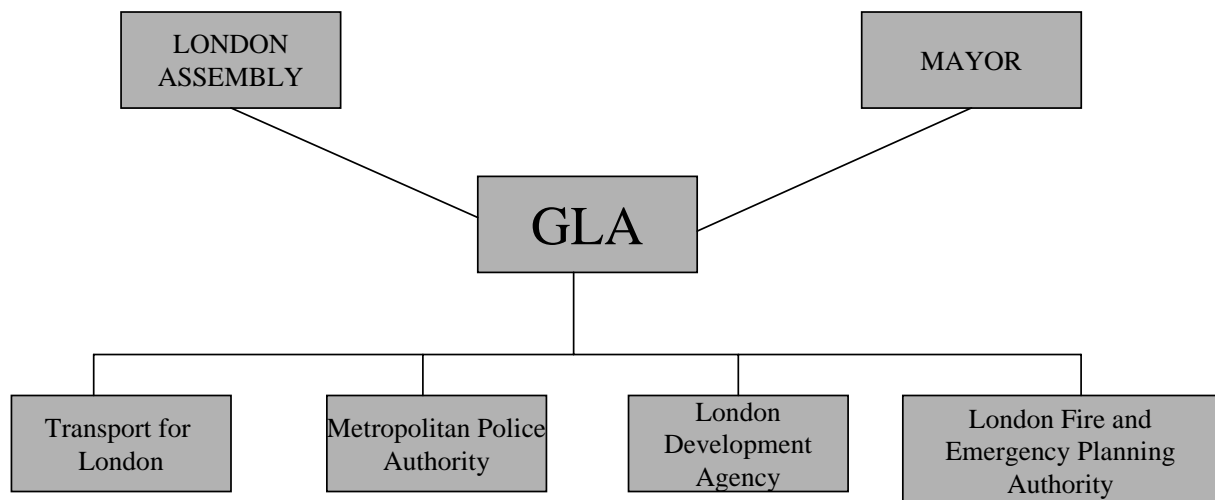
A la suite des élections de 2004, l'Assemblée de Londres se compose comme suit : 7 travaillistes, 9 conservateurs, 5 libéraux démocrates et 4 divers (Verts, One London Group). Aucun parti ne dispose à lui seul de la majorité.

Le maire de Londres, Ken Livingstone, a été réélu en 2004 pour un nouveau mandat de 4 ans. C'est l'ancien leader du *Greater London Council*. Membre du parti travailliste, il a été réélu en rassemblant 55,4% des voix. Selon le *London Act* qui limite à deux le nombre de mandats du maire, ce dernier ne pourra donc se représenter en 2008.

Le maire de Londres est l'exécutif du Grand Londres. Il travaille avec un cabinet qu'il nomme. L'Assemblée de Londres n'a qu'un rôle de « vérificateur » (*scrutinizer*). Le maire doit la consulter sur le budget et les stratégies qu'il doit élaborer. Elle peut s'opposer à certaines décisions du maire (notamment sur le budget) par une majorité des deux tiers. En ce sens, la GLA fonctionne selon un bicéphalisme asymétrique où le réel pouvoir appartient à l'exécutif, une conception traditionnellement opposée à la culture politique britannique qui repose sur le système parlementaire.

Le Maire de Londres est chargé d'élaborer les stratégies de la GLA conformément à la loi sur Londres de 1999. Ces stratégies concernent les domaines suivants : transports, planification, environnement, développement économique et culture. Pour assurer cette mission, il est aidé par 4 agences : *Transport for London* (TfL) qui depuis 2003 gère les bus et les métros de Londres, la *London Development Agency* (LDA) qui est l'agence de développement économique du Grand Londres, la *Metropolitan Police Authority* (MPA) et la *London Fire and Emergency Planning Authority* (LFEPA). TfL est présidé par le maire de Londres alors que les autres agences ont des conseils d'administration différents : la LFEPA est dirigée par un conseil de 17 membres dont 9 sont nommés par l'Assemblée de Londres et 8 par les *boroughs*. La LDA a un conseil d'administration nommé par le maire mais dont la composition est fortement contrainte par la loi sur Londres. Enfin la MPA est dirigée par un conseil de 23 membres (12 provenant de l'assemblée de Londres, 4 magistrats et 7 personnalités indépendantes).

Schéma organisationnel de la GLA



La GLA dispose d'un personnel de 700 personnes environ auxquels il convient d'ajouter celui des quatre agences. Pour fonctionner et assurer ses missions, elle possède en 2006 un budget global consolidé (avec celui des quatre agences qu'elle contrôle) d'environ 14,6 milliards €. La plus grande partie des recettes de la GLA et des 4 agences proviennent de l'Etat, mais la GLA dispose néanmoins d'un impôt additionnel (*precept*) sur la fiscalité des *boroughs*. Depuis 2003, le maire de Londres a imposé un péage urbain dans le centre, ce qui amène quelques recettes fiscales supplémentaires.

1.4. Les structures de l'aire fonctionnelle londonienne

Si le Grand Londres semble disposer d'un système institutionnel apte à prendre en charge l'ensemble de ce territoire, il n'en est pas de même de l'aire fonctionnelle londonienne. Les dernières réformes institutionnelles ont ainsi créé, en plus des collectivités locales que sont les comtés et les « unitary authorities », collectivités rassemblant les compétences des comtés et des communes, de nouvelles institutions : les assemblées régionales.

Sur l'aire fonctionnelle de Londres, il y a – en plus de la GLA – deux assemblées régionales, l'une pour le Sud-Est et l'autre pour l'Est. Les assemblées régionales sont des structures politiques² mixtes, dominées par les collectivités locales mais incluant des représentants du monde économique et social, chargées d'assurer la coordination des actions des collectivités publiques et d'assurer la planification régionale. Ce sont des structures faibles sans aucun pouvoir décisionnel. En revanche, comme nous le verrons dans la section suivante, il existe sur l'aire fonctionnelle, deux autres structures, les agences régionales de développement dont la mission première est de conduire le développement économique.

² Créées par la loi de 1998, les assemblées régionales ont été conçues comme la première étape d'une régionalisation politique, c'est-à-dire la constitution de nouvelles collectivités locales régionales à l'image des régions françaises. Ce processus de régionalisation politique a été stoppé net en novembre 2004, à la suite d'un référendum négatif sur l'instauration d'une région politique dans le Nord-Est britannique. Dans ce contexte, la seule région politique anglaise aujourd'hui est la GLA.

2. Les structures de développement économique.

Le développement économique est assuré par un labyrinthe de structures de partenariat public-privé qui fonctionnent à plusieurs niveaux (local, municipal, Grand Londres, national). Le système est devenu très complexe au point que les Britanniques eux-mêmes ont du mal à s'y retrouver. La régionalisation de ce système ne semble pas avoir simplifié la situation tout au moins sur le Grand Londres.

1.1. Les structures de l'Etat

Au cours des dix dernières années, l'Etat britannique a constitué tout un système de structures liées plus ou moins directement au développement économique. Nous en présentons ici trois qui sont les plus systématiques sur le territoire britannique et qui interviennent à des degrés divers sur le Grand Londres. Le plus souvent, il s'agit de structures locales mais dont les activités et les financements sont soigneusement encadrés par l'Etat.

English Partnerships. Créée en 1999 par la fusion de la Commission des Villes Nouvelles et l'Agence de Régénération Urbaine Nationale, *English Partnerships* est l'organisme national chargé de la promotion de la régénération urbaine. Dans le jargon britannique, il s'agit d'un *quango*, autrement dit d'une structure dont le conseil d'administration est nommé par l'Etat mais qui demeure indépendante au plan administratif de l'Etat. *English Partnerships* a pour rôle d'aider au re-développement des zones les plus en crise en tant que développeur. Elle peut ainsi acquérir des terrains et initier des projets de développement seule, mais plus généralement en partenariat avec des promoteurs privés. *English Partnerships* intervient un peu partout en Angleterre. Dans le grand sud-est britannique elle est présente par sa participation aux conseils d'administration de certaines *Urban Development Corporations*³ (Thames Gateway, Milton Keynes, Ashford) et à leur financement.

Les *Learning and Skills Councils* (LSC) sont des structures dépendantes du Ministère de l'Education et de la Formation. Il y en a en tout 47 sur l'ensemble du territoire national, dont 5 qui recouvrent à eux tout le territoire du Grand Londres. Les LSC sont responsables de la planification et du financement de l'ensemble des programmes de formation (apprentissage, formation professionnelle, formation permanente). Sur Londres, ils rassemblent la LDA, les universités et écoles, certaines firmes. A compter de 2007, les 5 LSC de Londres devraient fusionner (cf. partie 3).

Business Links. Il s'agit de diverses structures d'aide aux PME. Elles existent sur l'ensemble du territoire national. Sur Londres, il y a le *Business Link London*, en partie financé par les associations d'entreprises et par la *London Development Agency*.

1.2. Les structures des collectivités locales

Trois principales structures dépendantes des acteurs locaux sont concernées par le développement économique.

La *London Development Agency* : Comme nous l'avons vu, la LDA appartient à la « famille de la GLA » puisqu'elle dépend de cette dernière. La LDA est la structure en charge du développement économique sur le Grand Londres. C'est elle qui élabore la stratégie de développement économique de la GLA (voir partie 4). C'est elle aussi qui finance une grande partie des projets de développement, notamment par le biais des ressources de l'Etat à travers GOL. La LDA participe à de nombreuses structures comme les LSC sur Londres ou les nombreux partenariats public-privé (cf. partie 3). Son budget annuel se monte à environ 450 millions d'Euros.

³ Les *Urban Development Corporations* sont des établissements publics créés en 2003 par l'Etat sur un certain nombre de territoires clés. En 2006, il y en a trois dont une sur le Grand Londres que nous présenterons dans la dernière partie.

La LDA est dirigée par un conseil d'administration nommé par le maire mais celui-ci doit suivre des règles très précises dans sa composition. La majorité des membres de l'exécutif de la LDA doit en effet venir du monde de l'entreprise ainsi que son président. Le reste des membres doit refléter la composition politique de l'assemblée de Londres et faire de la place aux syndicats. Avec un nombre maximal de 14 membres, les choix du maire sont donc très contraints.

Greater London Enterprise. Il s'agit de la compagnie de développement de London Councils. Elle participe au développement de nombreux sites appartenant aux *boroughs* et administre pour le compte des municipalités une partie des fonds structurels européens et des programmes de régénération urbaine de l'Etat. Elle a 200 employés.

Think London. C'est la nouvelle agence de promotion internationale du Grand Londres (*inward investment agency*). Think London est conjointement financée par la *London Development Agency*, *London First* (voir ci-dessous), une puissante association de grandes firmes et par la *City of London*. Son conseil d'administration est entièrement composé de représentants des entreprises. La LDA n'y siège que comme observateur.

1.3. Les agences régionales de développement

Sur l'aire fonctionnelle de Londres, on trouve en plus des structures propres au Grand Londres, deux agences régionales de développement (RDA) : SEEDA (*South-East Economic Development Agency*) et EEDA (*East of England Development Agency*). Ces deux agences régionales, tout comme l'ensemble des autres agences régionales anglaises à l'exception de la LDA, sont des structures dépendantes de l'Etat. C'est en effet ce dernier qui nomme les membres de leurs conseils d'administration. La composition de ces conseils suit les mêmes règles que pour la LDA. Il s'agit donc de structures de partenariat public-privé dirigées par le secteur privé sous contrôle de l'Etat.

Comme toutes les autres RDA, à l'exception une fois encore de la LDA, SEEDA et EEDA ont d'énormes compétences. Elles sont ainsi responsables du développement économique de leur région, des politiques de l'emploi et de formation, de l'environnement, de l'aide aux entreprises. Elles n'interviennent pas directement mais par le biais d'un document stratégique précis et obligatoire (il est approuvé par l'Etat) qui s'impose aux acteurs locaux du développement. A ce titre, elles jouent le rôle d'évaluateurs des projets de développement soumis par les acteurs locaux. Elles disposent de budgets significatifs alimentés par les fonds structurels européens et les programmes de l'Etat pour le développement économique, la régénération urbaine et l'emploi.

3. Les aides au développement économique

Les aides au développement économique sont très nombreuses. Les principales s'inscrivent dans des programmes de l'Etat qui répondent à des logiques et des procédures bien précises. En règle générale, le développement économique s'insère dans des programmes ayant une conception plus vaste du développement. Ces programmes fonctionnent sur une base concurrentielle, c'est-à-dire que les acteurs locaux soumettent des projets à l'Etat et ce dernier sélectionne les meilleurs au regard de ses propres critères et normes. La règle de base demeure que les projets ne peuvent être proposés que par des structures de partenariat public-privé, paradigme organisationnel de la plupart des politiques publiques britanniques aujourd'hui. L'Etat ne financera pratiquement jamais tout un projet mais apportera sa contribution si le projet est assuré d'avoir d'autres sources de financement. Ces sources proviennent des collectivités locales et du secteur privé.

Depuis une bonne dizaine d'années, les programmes étatiques se sont multipliés et se sont progressivement intégrés les uns aux autres. En matière de développement économique, à l'exception d'opérations spéciales comme une partie de la régénération du Thames Gateway, notamment dans le cadre des Jeux Olympiques, l'essentiel des aides passe par les Agences Régionales de Développement (RDA). Ces agences disposent maintenant d'un fonds unique qu'elles utilisent pour mettre en

œuvre leurs stratégies établies dans leur document stratégique. Il s'agit là d'un grand progrès car auparavant les aides publiques étaient attribuées par programme (*Single Regeneration Budget, New Deal for Communities* pour les deux plus importants), chacun ayant des objectifs, des normes, des critères d'évaluation et des budgets spécifiques et séparés.

Dans le cas de Londres, la situation est plus compliquée car les aides au développement économique transitent à la fois par GOL et par la LDA (à titre d'exemple, le programme de régénération des quartiers « *Neighborhood Renewal* » est administré directement par GOL). Ceci étant, les ressources et les procédures restent les mêmes. A partir de 2003, le gouvernement a lancé un grand programme, « *Sustainable Communities* », administré par le DCLG. Ce programme a 5 priorités parmi lesquelles la performance économique. Dans ce cadre général, la LDA reçoit environ 600 millions d'Euros (en provenance de GOL et des ministères) qu'elle va utiliser pour développer des actions prévues dans le London Plan et dans son document de stratégie économique « *Sustaining Success* ».

Les structures de partenariat existantes ou créées ad-hoc établissent des projets qu'ils soumettent à la LDA et/ou à GOL. Ces derniers les sélectionnent sur la base de leurs priorités stratégiques et des critères gouvernementaux.

4. Les acteurs privés, un monde bien structuré

Trois structures, trois organismes représentent aujourd'hui le monde des entreprises à Londres. La Chambre de commerce, la Confédération de l'industrie britannique et *London First*. Les intérêts de la finance sont quant à eux pris en compte par la *City of London* que nous avons déjà présentée.

La Chambre de commerce et d'industrie de Londres (LCCI) a été créée en 1881. Contrairement aux CCI de la plupart des pays européens, il ne s'agit pas d'un établissement public mais d'une simple association volontaire d'entreprises. Elle n'a donc rien à voir avec, par exemple, la Chambre de Commerce de Paris, ni en termes de représentativité, ni en termes de ressources, ni en termes de pouvoir.

LCCI compte environ 3500 membres pour un budget estimé d'environ 21 millions d'Euros. Elle possède une cinquantaine d'employés. Elle est le résultat de tout un ensemble de fusion ente chambres de commerce, qui se sont notamment opérées au cours des dix dernières années. A ce titre, elle est la seule chambre de commerce sur tout le Grand Londres.

En tant qu'association d'entreprises, elle a principalement un rôle de lobby vis-à-vis des autorités publiques et de fournisseur de services à de ses membres.

La Confédération de l'Industrie Britannique (*Confederation of British Industry – CBI*) est la principale union patronale de Grande Bretagne. Elle rassemble quelque 200.000 entreprises de tous les secteurs d'activité. Créée en 1965, elle est organisée territorialement en 13 régions dont une sur le Grand Londres, CBI London. Comme la LCCI, elle joue principalement un rôle de lobbying et de services à ses membres.

London First a été créée au début des années 1990. Elle représente aujourd'hui environ 300 firmes d'envergure internationale localisées à Londres, allant de grandes entreprises (British Airways, BT, KPMG) à des universités. *London First* a été constituée après l'abolition du GLC par des personnes qui estimaient que Londres avait besoin d'une voix pour défendre sa place de ville mondiale. Très vite d'ailleurs, elle crée le *London First Centre*, qui s'est aujourd'hui en partie transformé en *Think London*, l'agence de promotion internationale du Grand Londres.

London First est très active dans la gouvernance de Londres. Elle a toujours été favorable à l'établissement de la GLA et produit régulièrement des documents stratégiques.

En 2000, quelques semaines avant l'élection du maire de Londres, ces trois organismes publient conjointement un document intitulé « The business manifesto for the Mayor and the GLA », résultat de plus de 45 meetings et d'une mobilisation de plus de 600 personnes. Ce manifeste présente au futur maire le point de vue du monde économique quant aux enjeux et défis que doit affronter Londres. Il est de fait le document de naissance du *London Business Board* (LBB), structure informelle de représentation du monde économique londonien qui associe LCCI, CBI London et *London First*.

III. Les modes de relations entre acteurs

L'établissement de l'autorité du Grand Londres en 2000 a profondément bouleversé la gouvernance de la capitale britannique. Pour autant, si un véritable leadership semble s'être installé, le système demeure encore largement instable et conflictuel et la question de l'aire fonctionnelle est la grande oubliée des réformes.

1. Un Etat très présent

La GLA a été créée parce que le système de gouvernance de Londres était insuffisant pour que la capitale britannique maintienne et développe son statut de ville globale. Les Britanniques considéraient en effet que Paris et l'Ile-de-France, principale rivale européenne, possédaient une meilleure organisation qui leur permettait de produire des politiques publiques (principalement dans le domaine des transports et de la planification) et de se faire entendre. Il manquait tout cela à Londres. Pour autant, en créant la GLA, la loi sur Londres n'éclaire pas les relations entre la nouvelle institution et l'Etat. Ceci est d'autant plus surprenant que les relations entre ces deux acteurs ont une histoire longue faite principalement d'une méfiance de l'Etat central face à toute possibilité d'autonomie politique de la capitale. La situation n'a aucunement changé aujourd'hui.

L'Etat est en effet omniprésent dans la gouvernance londonienne. Tout d'abord, il est présent dans de nombreux domaines : le développement économique, la régénération urbaine, la formation professionnelle, les financements européens. En second lieu, il joue un rôle de contrôle de l'utilisation des fonds notamment par le biais des normes et des critères de ses programmes. Même dans un secteur où la compétence est du ressort exclusif de la GLA, comme les transports, l'Etat reste un acteur puissant puisque c'est lui qui tient les cordons de la bourse, la GLA n'ayant pas les ressources financières nécessaires pour les infrastructures dont la ville a besoin. C'est du reste le cadre général. L'essentiel des ressources de la GLA provient de l'Etat et à ce titre elle n'est aucunement indépendante de ce dernier. L'Etat a voulu une autorité faible et sur le plan financier, il a fait en sorte qu'elle le soit.

Cette situation ne saurait durer. C'est du moins ce que pense le maire de Londres qui ne voit dans la loi sur Londres de 1999 qu'une première étape. Mais cette situation crée des conflits dont le plus violent a concerné le métro de Londres, le maire s'opposant, sans succès, au plan du gouvernement de le financer en partie par le secteur privé. Ajoutons à cela que la GLA souhaite la disparition de GOL qui, selon elle, n'a plus de raison d'être.

La réforme en cours (cf. ci-dessous) ne touchera cependant pas ce point, demandé également par *London Councils*. En effet, les dernières propositions de l'Etat n'incluent aucune disparition de GOL ni aucune réduction de son rôle.

2. Un maire au centre d'une gouvernance en réseaux dominée par sa relation avec les entreprises

Si la loi sur Londres crée une autorité métropolitaine faible au plan financier et des compétences, elle produit cependant une institution détenant un haut profil politique puisqu'elle est la « Voix » de Londres. Dans les mains d'un maire charismatique et fin politique comme K. Livingstone, il s'agit là d'une ressource fondamentale, d'autant plus qu'il va utiliser toutes les occasions pour accroître son prestige et son autonomie quitte à prendre des risques non négligeables comme lors de la mise en place du péage urbain sur le centre de Londres en 2003. Le choix de sa ville pour accueillir les Jeux Olympiques de 2012 est un atout supplémentaire.

Dès son instauration, la GLA va développer de nombreux réseaux et forums, des lieux où les « porteurs d'enjeux », les acteurs disposant de ressources, se rencontrent pour échanger de l'information, s'accorder sur des actions. Dans ces lieux, la GLA est souvent centrale. Elle va aussi initier des partenariats dans des domaines nouveaux et originaux comme le gouvernement électronique (*e-government*), le recyclage des déchets, la culture, ce qui va lui permettre de produire de l'innovation et d'être créative. Mais c'est principalement à partir de ses stratégies que le maire va construire ses principaux réseaux d'alliance.

Pour tout cela, pour pouvoir être présent sur tous les fronts, le maire a besoin de personnel. Conçue comme une autorité stratégique, la GLA devait compter environ 250 employés. Aujourd'hui elle en possède plus de 700.

C'est avec le monde économique que le maire a tissé les relations les plus fortes. Dès le départ, il affirme une attitude « pro-business » et affiche comme priorité principale de maintenir la place de Londres au niveau mondial, ce que les entreprises apprécient. Dès son arrivée au pouvoir, K. Livingstone produit une réponse au manifeste du LBB intitulée « The mayor and his relations with the Business community ». Ce document de 26 pages est un engagement du maire vis-à-vis des entreprises mais aussi une demande. Il se déclare prêt à travailler en commun avec elles mais il souhaite des positions claires et communes de la part des milieux d'affaires.

Très vite, il donne des garanties de sa bonne volonté. A peine élu, il constitue un cabinet qui fait la part belle au monde économique. Il choisit la présidente de la *City of London* comme conseillère et le LBB devient une sorte de forum consultatif avec lequel il discute régulièrement. Tous les 15 jours, une réunion formelle est organisée et les conseillers du maire sont en relations quasi-quotidiennes avec les principales associations d'entreprises.

Ces relations sont également formalisées dans la LDA puisque le conseil d'administration de cette dernière doit être dominé par les entreprises. Même si c'est le maire qui le nomme, au contraire de celui des autres RDA où ce pouvoir revient à l'Etat, celui-là doit cependant se conformer à la loi sur Londres. En conséquence, 7 sur 14 membres du conseil d'administration de la LDA appartiennent au monde de l'entreprise et les grandes associations d'entreprises londoniennes y sont représentées.

Le monde économique joue le jeu. Il parle d'une seule voix, s'implique dans l'élaboration des stratégies de la GLA et soutient K. Livingstone dans certains de ses combats comme pour la mise en place du péage urbain. Aujourd'hui encore *London First* appuie les propositions du maire pour que la GLA accroisse ses pouvoirs et compétences.

En parallèle avec les réseaux que la GLA développe avec les milieux d'affaires, celle-ci s'ouvre également aux autres parties de la société civile à travers un processus que l'on a appelé la « Grande Tente ». Dès 2000, le maire de Londres lance plusieurs forums et plate-formes destinés à consulter les forces culturelles et sociales de la société londonienne. Celles-ci se rendent au rendez vous et constituent le Forum Civique qui aujourd'hui rassemble environ 350 organismes.

Les relations que la GLA et son maire entretiennent avec la société civile ne sont pas au beau fixe. Beaucoup l'accusent de ne pas tenir compte des avis des différents forums et d'avoir une attitude beaucoup plus favorable aux demandes des entreprises, ce que ses politiques semblent confirmer.

3. Un système instable et conflictuel

La conflictualité du système de gouvernance du Grand Londres n'est pas une nouveauté. Cette conflictualité a été en effet au cœur des modalités précédentes de gouvernance, l'abolition du *Greater London Council* (GLC) ayant été le résultat des conflits entre ce dernier et l'Etat et entre le GLC et les *boroughs*.

La loi sur Londres de 1999 a cherché à produire un système équilibré en créant une autorité stratégique et faible, la GLA, et des autorités locales administrant un grand nombre de services et intervenant directement dans de nombreux domaines, notamment dans des secteurs importants comme l'éducation, la planification et le logement. Ce partage des rôles a bien fonctionné mais révèle aujourd'hui ses limites. En effet, après plusieurs années de pratiques et d'expériences, la GLA, et surtout son maire, ont mis en lumière des lacunes, des carences dans leurs pouvoirs et leurs compétences pour mener à bien leurs politiques. Ces lacunes sont à la base des demandes de K. Livingstone pour se voir attribuer des responsabilités supplémentaires. Ces demandes ont d'autant plus de chance d'être entendues, tout au moins partiellement, que le maire a su se constituer un profil politique important. Il ne parle plus en son nom propre mais au nom de tous ceux qui le soutiennent et nous avons vu qu'ils étaient nombreux et puissants, notamment du côté des milieux économiques.

La réforme en cours aujourd'hui est une preuve à la fois de l'instabilité et de la conflictualité du système mis en place par le *London Act* de 1999 et de la capacité politique du Maire à initier le changement. En juillet 2006, après plus de 6 mois de consultation, le gouvernement publie un document intitulé : « The Greater London Authority : The government's final proposals for additional powers and responsibilities for the Mayor and Assembly ». Dans ce document, l'Etat indique les réformes de la loi sur Londres qu'il envisage de soumettre au Parlement en novembre 2006.

Ces réformes portent sur de nombreux points mais la conclusion d'ensemble est bien de renforcer les pouvoirs et les compétences de la GLA... et ceci ne peut se faire qu'au détriment des *boroughs*, l'Etat refusant de toucher à son organisation sur le Grand Londres et notamment à GOL⁴. Les principales propositions de l'Etat portent sur les domaines du logement, de la planification, de la formation professionnelle et de l'emploi. Dans le domaine de la planification, la GLA aurait la capacité d'imposer des changements dans les PLU municipaux s'ils ne correspondent pas ou gênent des projets stratégiques de la GLA. Dans le domaine du logement, le maire deviendrait le Président du *London Housing Board*, un organisme chargé d'élaborer la stratégie de logement du Grand Londres mais qui est aujourd'hui contrôlé par l'Etat (via GOL) et où participe aussi *London Councils* et *English Partnerships*. Le maire se verrait ainsi responsable de la stratégie du logement et cette stratégie s'imposerait aux *boroughs*. Dans le domaine de la formation professionnelle et de l'emploi enfin, l'Etat propose la fusion des 5 LSC du Grand Londres et de donner au maire la présidence de cette nouvelle structure unitaire. Celle-ci sera chargée d'élaborer une stratégie. Son conseil d'administration sera dominé par les entreprises.

Les *boroughs* par l'intermédiaire de leur association, *London Councils*, s'opposent fortement au renforcement des pouvoirs de la GLA dans les domaines du logement et de la planification. Cette dernière a du poids notamment parce que les *boroughs* sont unis. Cette unité s'est progressivement forgée pendant la période de vacance de l'autorité métropolitaine entre 1986 et 2000 où les 32 *boroughs* et la *City of London* ont dû travailler ensemble. Ils ont découvert alors qu'ils défendaient des

⁴ Il est important de savoir que dans le système politico-institutionnel britannique, les collectivités locales n'ont pas de garantie constitutionnelle, ni sur leur existence propre (elles peuvent être abolies par un simple vote du parlement) ni sur leurs compétences (système d'une liste de compétences).

intérêts communs qui allaient au-delà et le plus souvent primaient sur les intérêts partisans. Ils ont aussi découvert que la GLA pouvait être leur ennemi⁵, notamment lorsque l'ALG s'est opposée violemment au budget de la GLA en 2001, ce qui a précipité le départ de la GLA de l'ALG⁶.

Le gouvernement ayant fait ses choix, les conflits et les pressions vont maintenant se porter dans la Chambre des Communes puisque c'est cette dernière qui devra voter la loi contenant les réformes demandées par l'Etat.

Mais l'instabilité et la conflictualité du système de gouvernance ne sont pas contenues uniquement dans les relations entre la GLA et les *boroughs*. De manière probablement moins visible, on assiste depuis quelques années à la constitution de structurations d'acteurs au niveau infra-métropolitain, ces structurations comprenant des intérêts qui parfois sont antagonistes.

Sur le Grand Londres se sont constitués au minimum 7 partenariats public-privé stratégiques sur des bases territoriales : Le *Central London Partnership* (CLP), le *City Fringe Partnership*, la *East London Business Alliance*, le *Thames Gateway London Partnership*, la *North London Strategic Alliance*, le *South London Business Leadership* et le *West London Business*. Selon les cas, ces partenariats rassemblent des entreprises, des collectivités locales, des *quangos* comme les LSC, mais ils sont en général dominés par les entreprises. Certains comme le CLP (7 *boroughs*, la *City of London* et des entreprises) sont très actifs et développent des stratégies économiques propres (le CLP souhaite par exemple lancer plusieurs *Business Improvement Districts* sur le centre de Londres). Le Grand Londres est en fait constitué de nombreuses structures de ce type établies à différentes échelles (quartiers, plusieurs *boroughs*, le Grand Londres) et il n'est pas évident que leurs stratégies s'harmonisent entre elles, comme il n'est pas certain que la GLA puisse remplir le rôle de coordinateur.

4. Une métropole fonctionnelle oubliée

Si le Grand Londres possède un système de gouvernance spécifique et qui fait de surcroît beaucoup parler de lui, il n'en est pas de même de l'aire fonctionnelle. Jusqu'en 2001, le grand Sud-Est était plus ou moins « pensé » par une structure, la *South East Regional Plan Conference* ou SERPLAN, organisme établi dans les années 1960 par l'Etat. Le SERPLAN était composé des *boroughs* londoniens et des autres collectivités locales (comtés et autorités unitaires) et son rôle était de conseiller le gouvernement sur les affaires de ce territoire. Il a disparu lorsque les RDA ont été mises en place.

En 2001, le SERPLAN disparaît et ses fonctions sont redistribuées entre trois structures politiques, la GLA et les deux assemblées régionales du Sud-Est et de l'Est et leurs agences régionales de développement respectives. Ce faisant, l'aire fonctionnelle de Londres perd le peu de structures qui la prenaient en charge. Aujourd'hui, la métropole londonienne est fragmentée en trois régions et aucune structure de coordination n'a été créée pour que ces trois régions travaillent ensemble.

Les questions cruciales sur le grand Sud-Est (localisation d'aéroports, système de transport, etc.) sont généralement traitées par l'Etat mais il le fait de manière fragmentée par le biais des trois mini-préfectures régionales (*Government Office for the Regions – GOR*), *GOL*, *Government Office-South-East*, *Government Office-East*. Pour le moment la planification de ce vaste territoire repose sur une stratégie élaborée en 2001 par les trois GOR et qui s'étend jusqu'en 2016, mais cette stratégie (appelée *Regional Planning Guidance* ou RPG 9) est très générale et surtout elle n'a pas impliqué directement les collectivités locales.

⁵ En fait l'histoire conflictuelle entre le Grand Londres et les *boroughs* est longue. Les conflits avaient été nombreux et violents entre le GLC et les *boroughs*, notamment dans les secteurs de la planification et des transports, les *boroughs* accusant le GLC d'agir brutalement... et ce GLC était à l'époque présidé par K. Livingstone.

⁶ Lors de la création de l'ALG en 2000, cette dernière était ouverte à l'ensemble des collectivités locales. La GLA, nouvelle institution locale, est alors devenue membre de l'ALG mais très vite elle s'est rendue compte que la convergence d'intérêt n'était pas forcément très forte et s'est retirée dès 2001.

La question de la gouvernance de l'aire fonctionnelle de Londres est la grande oubliée des réformes en cours qui se concentrent sur le Grand Londres. Cet état des choses s'explique largement parce que, contrairement au Grand Londres, personne, aucune structure, pas même l'Etat, ne porte le territoire fonctionnel au plan politique.

IV. La gouvernance en acte : documents stratégiques et grands projets urbains

1. Les documents stratégiques

La nature même de la *Greater London Authority*, que la loi sur Londres définit comme une autorité stratégique, conduit aujourd'hui à une abondance de documents stratégiques (pas moins de 8 établis par la GLA). Nous en présenterons deux qui sont d'une part liés entre eux et d'autre part dont les domaines touchent directement au développement. Il s'agit de la stratégie d'aménagement spatial et de la stratégie de développement économique.

1.1. La stratégie de développement spatial de la GLA, une illustration de la gouvernance en réseau.

Cette stratégie est plus connue sous l'appellation de *London Plan*. Elle a été approuvée en février 2004. Son horizon temporel est compris entre 15 et 20 années. Le *London Plan* propose quatre grandes orientations :

- la relance de la construction d'un minimum de 23.000 logements par an dont la moitié à caractère social dans le cadre d'une densification des secteurs les mieux desservis par les transports publics ;
- la relance de la construction de bureaux et hôtels dans le cadre d'une reconversion prioritaire des locaux industriels ;
- le développement des réseaux de transport, notamment publics par une augmentation de 50% de la capacité des réseaux ferrés et de 40% des réseaux de bus, le tout dans un objectif de réduction du trafic de 15% en 15 ans ;
- l'amélioration du cadre de vie, notamment par la protection des espaces verts comme la « Green Belt ».

Ces orientations sont réparties par municipalité et par sous-région.

Le *London Plan* détermine 5 secteurs stratégiques où seront mises en œuvre les quatre grandes orientations :

- des sites d'opportunités (*opportunity areas*). Ce sont des zones disposant de réserves foncières (en partie provenant de friches industrielles) et bien desservies par les transports publics ;
- des sites à densifier (*areas for intensification*). Ce sont des zones ayant peu de disponibilités foncières mais qui sont bien desservies par les transports en commun ;
- des sites de régénération (*areas for regeneration*), les zones les plus déshéritées ;
- des centres-urbains (*town-centres*) qui sont les centralités existantes, principalement sur les grands nœuds routiers et ferroviaires ;
- des espaces ouverts stratégiques (*strategic open spaces*), principalement des espaces verts d'importance métropolitaine.

L'élaboration du *London Plan* a donné lieu à une intense activité de consultation, soigneusement encadrée par la loi sur Londres de 1999. Cette consultation a été intense d'une part parce que le *London Plan* est la stratégie qui encadre les autres stratégies sectorielles de la GLA, mais aussi parce qu'elle peut s'imposer dans certains cas aux *boroughs*. Elle a été également intense parce que cette stratégie spatiale a été pour le maire de Londres l'un des instruments principaux de cette gouvernance en réseau à travers laquelle il compte asseoir sa légitimité. En conséquence, K. Livingstone a été

au-delà de ce qu'exigeait de lui le *London Act*. Il s'est constamment mis en avant, parlant de « My vision for London », indiquant par là qu'il s'agit bien de « sa » stratégie.

Dans une première phase, la GLA a produit un livre blanc (*Towards the London Plan*) en mai 2001. Il est le résultat des contributions d'une vingtaine de groupes de travail et propose déjà des scénarios et des projets spécifiques. Ce document a fait l'objet d'une vaste consultation, aussi bien des organismes et personnes publiques et privées généralement associées (l'Etat, *les boroughs*, les agences régionales de développement, les associations d'entreprises, etc.) que du grand public. Au bout d'une année, en juin 2002, la GLA a répondu par un second document intitulé « Response to Towards the London Plan » qui a lui-même fait l'objet d'une seconde consultation pendant 3 mois. Entre temps, la GLA a produit un projet de stratégie spatiale (*draft London plan*) qui a lui aussi été soumis à consultation. Un examen public par un panel d'experts a eu lieu en avril 2003, son rapport envoyé au Maire en juillet. Entre juillet et février la GLA a retravaillé le document pour finalement l'approuver en février 2004

1.2. La stratégie de développement économique, à l'écoute des milieux économiques.

La stratégie de développement économique de Londres dénommée « Sustaining success » (Poursuivre durablement la réussite) a été approuvée en 2004 et publiée en janvier 2005 par la LDA. Son rôle est de répondre aux principaux défis qui menacent Londres et de proposer des solutions à l'horizon de 2016.

Prenant acte du succès économique de Londres, elle souligne les points faibles de la capitale britannique : une forte pression sur les infrastructures et les ressources naturelles, un coût élevé pour ceux qui y demeurent, individus et entreprises, l'existence d'importantes zones de concentration de handicaps et le maintien de fortes inégalités. Elle vise à i) améliorer l'environnement économique et social, ii) accroître la productivité, iii) réduire les effets négatifs de la croissance et iv) permettre que tous les habitants bénéficient de la prospérité de la ville.

Cette stratégie propose d'intervenir sur 4 thèmes : les infrastructures et les lieux, les gens, les entreprises et enfin la promotion de la ville

- les infrastructures et les lieux : faire en sorte que les objectifs en matière de logement soient réalisés dans chaque sous-région, améliorer les infrastructures (Thames Gateway Bridge, Crossrail, etc.) ;
- les gens : enlever les barrières à l'emploi, réduire les disparités sur le marché du travail, améliorer l'emploi dans les zones critiques ;
- les entreprises : enlever les barrières pour l'implantation et le développement des entreprises et notamment les start-ups et les PME, augmenter les qualifications de la population active et maintenir la position internationale de Londres ;
- la promotion de la ville : assurer une meilleure cohérence des approches pour le marketing et la promotion de Londres, coordonner les actions des divers partenaires.

Comme pour le *London Plan*, elle a donné lieu à d'intenses consultations avec les principaux porteurs d'enjeux de la capitale britannique et bien entendu avec les milieux économiques, mais à la différence de la stratégie spatiale, elle a été élaborée par la LDA. Elle est donc dans un sens moins politique et reflète plus, du fait de la composition du conseil d'administration de la LDA, les intérêts des milieux d'affaires.

2. Le projet de Thames Gateway.

Thames Gateway (littéralement la porte de la Tamise) est une vaste zone qui s'étend sur une soixantaine de kilomètres à l'Est de Londres, de part et d'autre du fleuve et de son estuaire (voir carte 5). C'est un espace où l'on rencontre de nombreuses friches industrielles, des terrains pollués par les anciennes activités, mais aussi des zones rurales plutôt riches dans l'Essex et le Kent ainsi que le nouveau centre d'affaires de Londres, Canary Wharf. Pas moins de 1,6 million de personnes résident dans Thames Gateway. On trouve là parmi les populations les plus pauvres du Royaume Uni et les quartiers les plus dégradés de la capitale britannique.

Sur le plan administratif, Thames Gateway s'étend sur le Grand Londres et les comtés du Kent et de l'Essex. Sur le Grand Londres, il est couvert par le territoire de plusieurs municipalités dont les 5 principales sont Tower Hamlets, Greenwich, Newham, Barking et Bexley.

1. La petite histoire du projet.

L'ampleur de la zone fait qu'il n'est pas aisé d'en faire l'histoire en termes d'aménagement car les projets de développement, nombreux et variés, existent depuis longtemps, bien avant que l'on définisse cette zone comme « Thames Gateway ». Il en est ainsi par exemple du re-développement de Canary Wharf lancé au début des années 1980.

Dans l'ensemble, la zone londonienne de Thames Gateway a subi de profondes transformations depuis une quinzaine d'années. Canary Wharf est devenu un centre d'affaires et une zone commerciale de première importance, l'Ouest a vu l'établissement d'industries de la création et de nombreuses activités de production culturelle.

En 1996, la zone de Thames Gateway a été déclarée comme « la principale zone de croissance » pour le Grand Londres et le sud-est par une Directive Régionale d'Aménagement (*Regional Planning Guidance*) de l'Etat.

En février 2003, le Vice-Premier Ministre lance le Plan d'action pour des communautés durables (*Sustainable Communities Action Plan – SCAP*) qui classe Thames Gateway parmi les 4 zones prioritaires pour l'implantation de zones résidentielles contribuant à résoudre la crise du logement du sud-est britannique.

De son côté, la GLA confirme les choix du gouvernement dans ses divers documents stratégiques comme le London Plan. La *London Development Agency* publie un document « London Thames Gateway : development and Investment framework » en avril 2004 qui précise sa vision du projet et souligne les accords avec l'Etat, les universités, les milieux d'affaires et les *boroughs* sur les grands objectifs et les moyens d'action pour les atteindre. Ce document est co-signé par le maire de Londres, le président de la LDA et le président du *London Thames Gateway Partnership* qui représentent l'ensemble des porteurs d'enjeux sur la zone.

En juillet 2005, le Grand Londres est sélectionné pour accueillir les Jeux Olympiques de 2012. Une grande partie des équipements liés à cet événement sera localisée sur Thames Gateway.

2. Les principaux acteurs.

L'ensemble des actions sur Thames Gateway est supervisée et coordonnée par le nouveau Ministère des Collectivités Locales (*Department for Communities and Local Government- DCLG*) créé en mai 2006. Ces actions sont conçues et mises en œuvre par un ensemble d'acteurs qui fonctionnent en partenariat. Les principaux sont les suivants :

-
- La *Greater London Authority*, directement, et indirectement par le biais de
 - la *London Development Agency* (LDA);
 - L'Etat, directement par le DCLG et indirectement par la participation d'*English Partnerships* ;
 - Les entreprises par l'intermédiaire de leurs structures de représentation.

Tous ces organismes et institutions co-habitent au sein d'une structure, le *London Thames Gateway Partnership* (LTGP) que nous présentons plus bas.

En plus de LTGP, plusieurs structures de partenariat public-privé interviennent dans la mise en œuvre globale des projets de développement. Sur l'ensemble de Thames Gateway, on en dénombre 10 dont 3 pour la zone londonienne: la *London Thames Gateway Development Corporation* (LTGDC), le *Greenwich Partnership* et le *Bexley Regeneration Partnership*.

3. Les relations entre les acteurs : des partenariats à tous les étages

Dans le contexte britannique, chaque projet de développement spécifique est piloté par une structure de partenariat public-privé. Il en découle un système où le partenariat public-privé constitue la règle d'organisation entre les acteurs et où ces partenariats se rencontrent à tous les étages : au niveau global de Thames Gateway, au niveau de chaque zone de Thames Gateway et au niveau de chaque sous-projet de Thames Gateway.

Au niveau de la zone londonienne de Thames Gateway, on trouve le LTGP un premier partenariat, de nature stratégique, dont la composition et le mode d'organisation ont évolué au cours des années suivant en cela l'implication de plus en plus importante de l'Etat. Aujourd'hui il rassemble l'Etat, les associations de logements (*Housing associations*), la GLA, les *boroughs* concernés et des représentants du monde économique. Il est piloté alternativement par le Ministre de Londres et par le maire de Londres. Participent aux activités du LTGP de nombreuses autres institutions comme les universités, la LDA, *Transport for London*, *English Partnerships*, les *Learning and Skills Councils*, etc. Le LTGP se définit lui-même comme un organisme de stratégie et de lobbying, qui doit s'assurer notamment que les engagements des divers acteurs sur Thames Gateway soient effectifs.

A une échelle plus petite, celle de la mise en œuvre (*delivering agencies*), on rencontre, comme nous l'avons dit, 3 structures de partenariat sur la zone londonienne de Thames Gateway, dont la principale est la LTGDC. Sa mission est de conduire la régénération de deux grandes zones de Thames Gateway. Pour ce faire, elle peut acheter et vendre des terrains, les viabiliser. Elle dispose de pouvoirs de planification spécifiques qui en font l'autorité de planification pour les sites sous son contrôle. C'est elle qui élabore la stratégie précise de régénération et qui établit les plans d'investissement. Sa durée de vie est de 10 ans.

LTGDC a été créée en 2004 par l'Etat. Il s'agit d'un établissement public en partie financé par le ministère des collectivités locales et dont le conseil d'administration est nommé par l'Etat. Ce conseil est dirigé par un représentant des entreprises et se compose des principaux *boroughs*, d'un représentant de la GLA et de chefs d'entreprises.

La gouvernance d'une zone aussi vaste que Thames Gateway est éminemment compliquée. Certes, cette complexité renvoie en partie à la « complexité du monde réel », mais aussi à un choix aujourd'hui structurel et structurant de la part de l'Etat britannique, le partenariat public-privé à toutes les échelles et pour toutes les fonctions (stratégique, opérationnelle). Pour autant, ce partenariat public-privé demeure fortement dominé par le public et essentiellement par l'Etat. Non seulement celui-ci contraint fortement l'action collective par les normes et critères de ses financements et programmes, mais encore il contrôle les conseils d'administration des partenariats en les circonscrivant (cas de la LDA) ou en les nommant (cas de LTGDC). Enfin, Thames Gateway étant maintenant une zone directement concernée par l'accueil des Jeux olympiques, l'Etat en reprend le contrôle en pilotant le LTGP et en créant en 2006 une cellule spécifique pour les Jeux Olympiques rattachée au Premier Ministre.

REFERENCES

Ouvrages, articles et rapports

DCLG (2006), *The Greater London Authority : The government's final proposals for additional powers and responsibilities for the Mayor and Assembly*, Juillet.

GLA (2006), *The mayor of London's response to the ODPM consultation paper on the powers and responsibilities of the Mayor and the Assembly*, février.

GLA (2004), *The case for London: London's loss is no one's gain*, mars.

GLA (2004), *The London Plan, the Mayor's spatial strategy*, février.

Kleinman, M. (2002), « Une troisième voix dans la gouvernance métropolitaine ? Le Grand Londres » in Jouve, B. et C. Lefèvre, *Métropoles Ingouvernables*, Elsevier, Paris.

Local Government Studies, juin 2006, numéro spécial sur le Grand Londres

London Business Board (2000), *The business manifesto for the mayor and the assembly*.

London Development Agency (2005), *Sustaining success, the Mayor's economic development strategy*, janvier

Metropolis (2005), Etude sur les grandes métropoles (www.metropolis.org)

Newman, P. et A. Thornley (2005), « London, from fragmentation to world city promotion », in Newman, P. et A. Thornley, *Planning World Cities: Globalization and urban politics*, Palgrave, New-York.

Office of the Deputy Prime Minister (ODPM) (2005), *The Greater London Authority: The Government's proposal for additional powers for the Mayor and the Assembly*, novembre.

Prime Minister Strategy Unit (PMSA) (2004), *London Project Report*, juillet.

Prime Minister Strategy Unit (PMSA) (2003), *London: analytical report*, juillet.

Travers, T. (2003), *The politics of London*, Palgrave, Londres.

Principaux sites web:

Note importante: les Anglais mettent énormément d'informations et de rapports en ligne. Seuls les sites les plus importants sont répertoriés ci-dessous.

www.london.gov.uk, le site du Maire de Londres. Il permet d'accéder aux sites de la LDA et de l'Assemblée de Londres.

www.londoncouncils.gov.uk, le site de l'ALG

www.cbi.org.uk/london, le site de CBI Londres

www.cityoflondon.gov.uk, le site de la City Corporation

www.london-first.co.uk, le site de London First

www.londonchamber.co.uk, le site de la CCI de Londres

www.communities.gov.uk, le site du DCLG, anciennement ODPM

www.glegroup.co.uk, le site de Greater London Entreprise

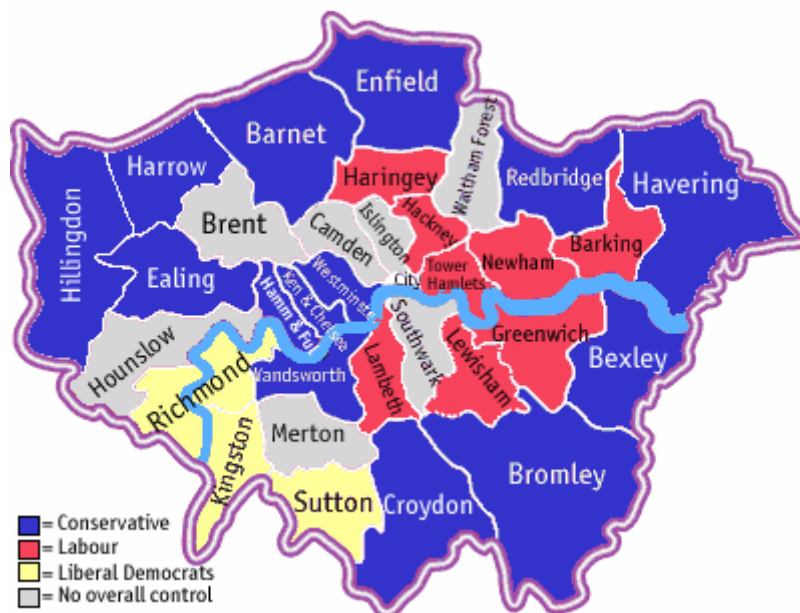
www.strategy.gov.uk, le site de la cellule stratégique du Premier Ministre

www.gos.gov.uk/gol, le site du Government Office for London.

Carte 1 : Les territoires du Grand Londres



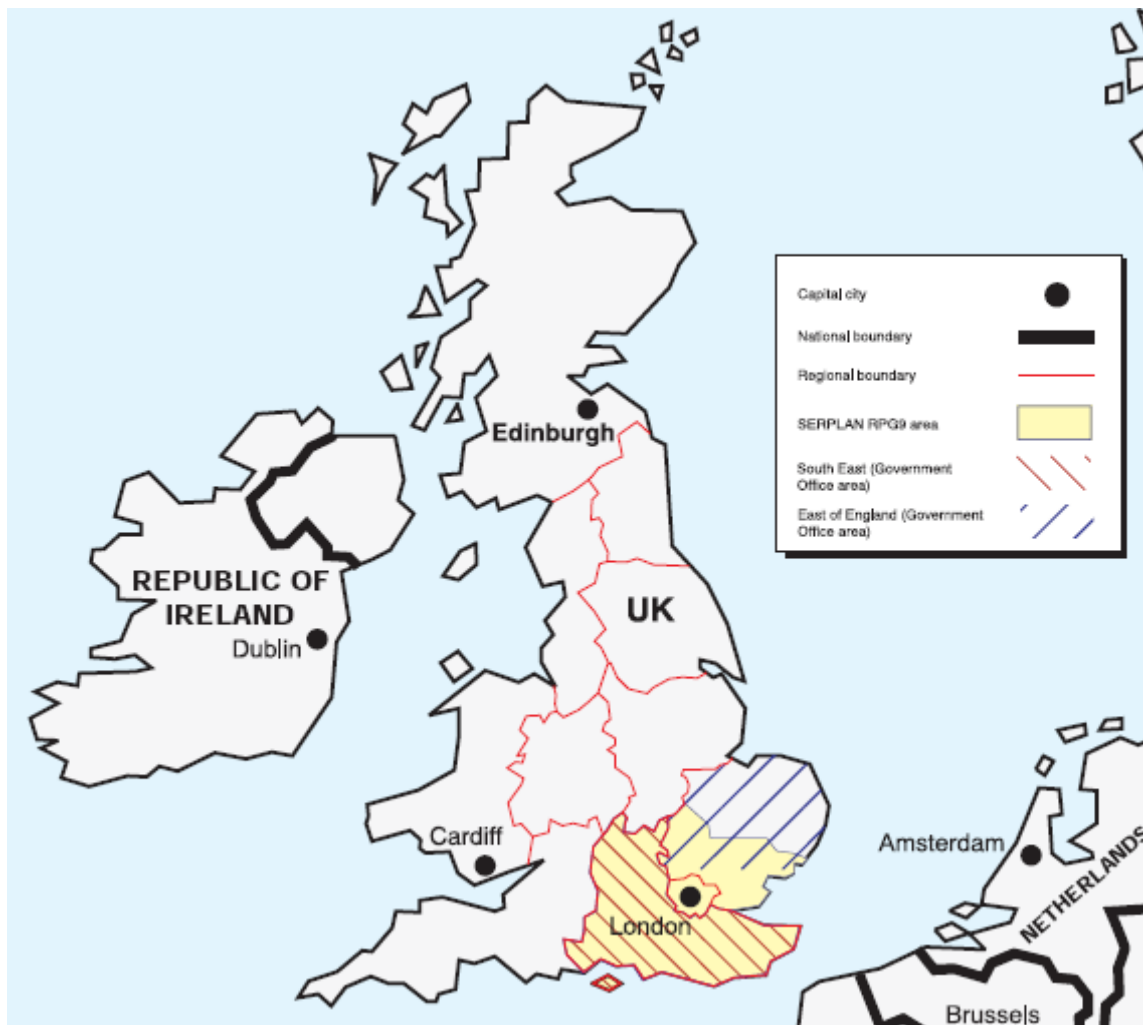
Carte 2 : Répartition des boroughs par affiliation politique aux élections de 2006



Carte 3 : Les collectivités locales dans l'aire fonctionnelle de Londres



Carte 4 : L'aire fonctionnelle de Londres en Grande Bretagne



New-York, une fragmentation de la métropole compensée par un duo d'acteurs forts, Etat et ville-centre

I. Géographie administrative et économique de New-York.

Trois territoires administratifs et statistiques recouvrent ce qu'on appelle généralement New-York considérée aujourd'hui comme la troisième métropole mondiale après Tokyo et Mexico.

1) La municipalité de New-York, New-York City (NYC), qui est le résultat de la fusion (*consolidation*) en 1898 des 5 *boroughs* (communes) de Manhattan, Bronx, Brooklyn, Queens et Staten Island (voir carte 1). En 2005, cette ville compte environ 8,1 millions d'habitants regroupés sur 786 km², soit une densité d'environ 10.300.

2) L'aire métropolitaine de New-York (*Metropolitan Statistical Area* ou MSA), a cheval sur les Etats de New-York, New Jersey et Connecticut qui rassemble 19,2 millions d'habitants et que l'on désigne communément par l'expression « Tri-State area » (carte 2). Elle recouvre 31 comtés, plus de 800 municipalités et plus de 1200 autres structures locales de gouvernement (*special districts, school districts, etc.*). C'est l'aire fonctionnelle de New-York puisque 98% des navettes domicile-travail s'effectuent à l'intérieur de cette aire.

3) Le Grand New-York qui renvoie à l'aire de la *Combined Metropolitan Area* (CMA) qui recouvre la MSA et une petite partie de la Pennsylvannie, soit au total presque 22 millions d'habitants et qui, à ce titre, est la plus grande métropole des Etats-Unis. Elle s'étend sur environ 30.000 km².

Evolution de la population des territoires new-yorkais (millions d'habitants)

	1990	2000	2005*	% 1990-2005
New-York City	7,3	8,0	8,1	11,0
MSA	16,8	19,0	19,3	14,9
CMA	19,7	21,4	21,9	11,2

Source : US Census (chiffres arrondis).

* estimation

La ville de New-York représente à elle seule environ 37% de la population du Grand New-York et aucune autre municipalité ne peut rivaliser ni avec son poids démographique ni avec sa puissance économique. Elle est principalement située dans l'Etat de New York, le 3^{ème} des Etats-Unis par sa population (19,3 millions en 2005) sur un vaste territoire de 141.000 km², soit un quart de la France environ, qui en fait un Etat principalement rural.

New-York est la "world city" par excellence. C'est la capitale financière du monde, sa capitale boursière symbolisée par le New-York *Stock Exchange* et le Nasdaq. C'est aussi une grande place pour les assurances, les services aux entreprises, la construction immobilière (*real estate*). Aucune ville au monde ne la dépasse pour la localisation des sièges sociaux des grandes firmes internationales et c'est bien entendu la première ville pour la localisation des sièges sociaux des grandes firmes nationales. L'agglomération regroupe également de très nombreux centres de recherche dans des activités de haute technologie comme la recherche médicale. C'est enfin l'un des centres artistiques et culturels les plus dynamiques au monde par ses musées, ses cinémas, sa musique mais surtout par ses industries créatives (industrie du film, design). En 2004, le PIB de la MSA se montait à 720 milliards d'euros, ce qui en ferait la dixième puissance économique du monde. Cependant la MSA ne contribue

qu'à 7,5% du PIB national.

La domination de New-York sur l'économie américaine et mondiale n'est pas sans nuages. Des secteurs de l'économie moderne, comme les industries créatives, se voient aujourd'hui menacés par d'autres grandes métropoles comme Londres ; le coût de la vie et notamment la hausse des prix immobiliers de bureaux semble aujourd'hui faire obstacle au développement économique de ces secteurs.

Sur le plan social, si la ville de New-York montre un taux de chômage relativement faible (6% en juillet 2006), ce taux de chômage varie sensiblement selon les *boroughs* (Bronx : 7,8% en juillet 2006 mais Staten Island 4,9%). Il en est de même de la pauvreté, 21% de la population new-yorkaise vivant en dessous de ce seuil en 2000, mais avec une répartition spatiale inégale entre les *boroughs* (Bronx 31%, Brooklyn 25%, Manhattan 20%, Queens 15%, Staten Island 10%) (NYC Census, 2001).

Manhattan symbolise la puissance économique et culturelle de la métropole new-yorkaise. Du reste l'essentiel des politiques et des projets de développement au cours des vingt dernières années ont principalement ciblé l'île de Manhattan. Jusqu'au début des années 1990, Manhattan était considérée comme la locomotive de la ville et de l'aire métropolitaine. Pas de salut sans elle ! Cette conception spatiale du développement justifiait des investissements énormes, publics et privés, dans la régénération urbaine de l'île, parfois au détriment des quatre autres *boroughs* et des banlieues plus lointaines. C'est ce qui explique les ressources considérables injectées dans la rénovation de Times Square et dans le Lower Manhattan.

Vers la fin des années 1990 et au début des années 2000, il y a eu une relative ouverture sur les *outer boroughs*, c'est-à-dire les zones situées hors de Manhattan. Cette ouverture s'explique pour deux raisons. D'une part, par la saturation de Manhattan en immeubles de bureaux ou tout au moins la cherté de ses immeubles et d'autre part, une sensibilisation plus forte d'une partie de la population à la nécessité d'opérer un changement de politique spatiale afin de produire un développement plus équilibré et qui puisse donc bénéficier à la métropole toute entière ou tout au moins à l'ensemble de la ville-centre. C'est ainsi qu'a pris forme, par exemple, le projet « Digital NYC : wired to the world », dont l'objectif était de créer des *clusters* multimédia en dehors de l'île de Manhattan, plus précisément à Brooklyn et dans Queens.

Les attentats du 11 septembre 2001 ont relancé le débat sur la concentration spatiale du développement de New-York. Tout d'abord, des centaines de firmes ont dû se relocaliser (65% dans mid-town, la partie centrale de Manhattan et 17% dans l'Etat voisin du New Jersey). Puis il a fallu attirer des firmes nouvelles. Malgré ce contexte, favorable à un rééquilibrage spatial du développement, les politiques menées ont continué à se centrer sur Manhattan, avec comme projet phare la reconstruction du *World Trade Center* et le redéveloppement de Lower Manhattan.

On peut donc alors affirmer que Manhattan reste bien le paradigme territorial du développement économique new-yorkais. Ceci s'explique en grande partie par la quasi-inexistence de groupes de pressions publics et privés à d'autres niveaux territoriaux que New-York *City* et l'extrême fragmentation politique et institutionnelle de la métropole qui empêche l'essor d'une réflexion métropolitaine et sa transformation en action collective.

II. Un système institutionnel et politique fragmenté mais dominé par la ville et l'Etat de New-York.

La métropole new-yorkaise est à cheval sur trois Etats : New-York, New Jersey, Connecticut (quatre si l'on compte une toute petite portion qui se situe en Pennsylvanie). Elle compte plus de 800 municipalités, 31 comtés et des centaines de collectivités locales ad-hoc qui s'apparentent à des SIVU, à ceci près qu'ils disposent parfois d'élus propres et de ressources fiscales propres. Des domaines importants comme l'éducation, la police, l'énergie peuvent être gérés par de telles structures.

Aucune structure métropolitaine (« régionale » disent les Américains) ne s'occupe du Grand New-York. Il en résulte un système fragmenté qui fait la part belle aux collectivités puissantes que sont la ville de New-York (NYC) et l'Etat de New-York. C'est surtout avec ces deux collectivités que les entreprises ont tissé des liens, parfois ténus comme nous le verrons dans la partie III.

1. Les deux acteurs publics forts de la métropole new-yorkaise : New-York City et l'Etat de New-York.

Les Etats-Unis sont un Etat fédéral où les Etats fédérés jouissent d'une forte autonomie. Selon la Constitution américaine, les collectivités locales sont les « créatures des Etats (fédérés) », ce qui signifie qu'elles sont sous la tutelle des Etats fédérés et non de l'Etat fédéral. Dans ce cadre, les Etats fédérés jouent un rôle important dans la gouvernance des collectivités locales et bien entendu des villes. A bien des égards, les Etats fédérés remplissent la fonction de ce qui est chez nous l'Etat central. C'est ce que nous verrons dans la section 1 de la partie III. Par ailleurs, les villes américaines jouissent d'une très large autonomie qui leur permet de décider elles mêmes de leur organisation politique et institutionnelle, et même fiscale.

1.1. New-York City

L'organisation institutionnelle de la ville de New-York est exceptionnelle aux Etats-Unis puisque la ville résulte de la consolidation complète de 5 *boroughs* à la fin du XIX^e siècle. A ce titre, les 5 *boroughs* qui la composent gardent une existence juridique mais ils sont politiquement faibles (ils sont dirigés par un président et un conseil élus au suffrage universel direct mais disposent de peu de compétences et d'un budget réduit). La consolidation établie il y a maintenant plus d'un siècle n'est cependant pas stable comme on pourrait le croire puisque le *borough* de Staten Island a voulu faire sécession en 1993.

La constitution de la ville de New-York (*City Charter*) a créé un maire fort et une assemblée faible. Le maire de New-York est élu au suffrage universel direct au scrutin majoritaire pour un mandat de 4 ans. Il ne peut se représenter qu'une seule fois. C'est un maire fort car d'une part, il jouit de la légitimité que lui donne le suffrage universel mais surtout il dispose d'énormes pouvoirs. C'est le véritable exécutif de la ville et l'assemblée ne joue qu'un rôle de contrôle. Il est responsable de nombreux domaines parmi lesquels l'éducation, la police, les hôpitaux, les services sociaux, la planification spatiale, le développement économique. Il nomme également les exécutifs des principales agences de la ville qui s'occupent des services publics. Aux dires de nombreux observateurs et experts, il est probablement le maire le plus puissant du monde. L'actuel maire de New-York s'appelle M. Bloomberg. Il a été élu pour la première fois en 2001 et réélu en 2005 avec 59% des voix.

L'assemblée de New-York se compose de 51 membres élus au suffrage universel direct pour un mandat de 4 ans. Sa fonction est principalement de contrôler l'exécutif et d'approuver le budget.

New-York City dispose d'un budget colossal de 43,6 milliards d'euros en 2006. Ce budget provient pour environ 70% des recettes fiscales locales et notamment de la taxe foncière et immobilière (*property tax*) qui l'abonde à hauteur de 22%. Le reste des ressources provient de l'Etat de New-York (7,6 milliards d'Euros) et de l'Etat fédéral (4,6 milliards d'Euros). La ville dispose de 250.000 employés.

La ville de New-York est traditionnellement une ville démocrate. Certes, depuis 1994 les habitants ont régulièrement élu des maires républicains (Giuliani puis Bloomberg), mais il s'agit de Républicains libéraux, plus proches des Démocrates que des Républicains conservateurs de l'Etat de New-York. L'assemblée de New-York est elle-même outrageusement dominée par les Démocrates qui détiennent 48 sièges sur 51. La plupart des sénateurs et représentants de la ville de New-York sont des Démocrates et aux dernières élections présidentielles de 2004, les New-Yorkais ont voté à 75%

pour le candidat démocrate J. Kerry. La domination démocrate s'estompe un peu à mesure que l'on quitte la ville mais elle demeure néanmoins puisque, si les banlieues sont plus équilibrées au plan politique, les Démocrates restent majoritaires.

1.2. L'Etat de New-York

L'Etat de New-York est l'un des 50 Etats fédérés qui composent les Etats-Unis. En tant que composante d'un Etat fédéral, l'Etat fédéré de New-York dispose de toutes les prérogatives et compétences d'un Etat classique hormis dans un certain nombre de domaines comme la défense et la monnaie. Il peut donc à juste titre être comparé à un Etat classique dans la place et le rôle qu'il joue dans la gouvernance de la métropole new-yorkaise.

De manière classique aux Etats-Unis, l'Etat de New-York est dirigé par un exécutif, le gouverneur et un système de deux chambres, Sénat et Assemblée. Le gouverneur est élu pour 4 ans au suffrage universel direct au scrutin majoritaire et le nombre de mandats n'est pas limité. Le gouverneur actuel, G. Pataki, a été élu pour la première fois en 1995 et réélu depuis. Il est républicain.

Le Sénat comprend 62 membres et l'Assemblée 150. Les mandats des deux chambres sont courts (2 années). Le Sénat est dominé par les Républicains mais l'assemblée par les Démocrates.

Le gouverneur est un exécutif fort. Il a le pouvoir de veto sur les lois votées par les chambres (sauf si elles le sont par une majorité de plus des 2/3). Il nomme de nombreux fonctionnaires et responsables d'agences publiques, comme la MTA et la Port Authority (voir plus loin).

L'Etat de New-York a compétence dans les transports publics, les aéroports et les ports. C'est lui qui contrôle les finances des collectivités locales et donc celles de la ville de New-York.

L'Etat du New Jersey fonctionne selon une structure et des compétences sensiblement identiques à celui de New-York. Au plan politique, l'Etat du New Jersey est dominé par les Démocrates. Le gouverneur est démocrate ainsi que les deux chambres.

2. Les structures de développement économique.

Les structures qui s'occupent du développement économique dans la métropole new-yorkaise sont nombreuses et il ne s'agit pas ici de les présenter toutes. Nous nous centrerons sur celles qui dépendent de la ville de New-York et de l'Etat de New-York et sur les plus importantes d'entre elles uniquement. La plupart d'entre elles prennent la forme juridique de *Public Benefit Corporations* (PBC), sorte d'agences contrôlées par les collectivités locales et/ou l'Etat. Elles interviennent dans tous les grands projets urbains et ont de nombreuses filiales.

2.1. Les structures de la ville de New-York.

La *New-York City Economic Development Corporation* (NYCEDC) dépend directement de la ville de New-York. Sa mission est d'encourager le développement économique sur le territoire de la ville, de stimuler l'investissement. Elle sert d'intermédiaire entre l'administration municipale et les entreprises. Elle peut vendre ou louer (*sell and lease*) des propriétés de la ville. Elle effectue également des études de faisabilité.

La NYCEDC est dirigée par un conseil d'administration dont le président et les membres sont directement nommés par le maire de New-York. Ses ressources lui viennent de la ville et de sa capacité à émettre des obligations non imposables (*tax-exempt bonds*) lui permettant de financer des infrastructures et des projets de développement.

La *New-York City Marketing Development Corporation*, plus connue sous le nom de NYC Marketing, a été créée par le maire en 2002. C'est une sorte d'établissement public dépendant de la ville. Sa mission est de trouver des ressources pour le développement économique de New-York sans avoir recours à des augmentations fiscales. Son objectif principal est de « vendre New-York au monde ». A ce titre, elle est en charge de l'image de marque « New-York ».

Le 11 septembre 2006, le maire de NYC, le Président de *NYC Marketing* et le maire adjoint chargé du développement économique ont décidé la création d'une nouvelle agence qui intégrera trois entités : *NYC Marketing*, *NYC Big Events* (chargée des grands événements) et *NYC Company* (chargée du tourisme). Cette nouvelle agence disposera de la totalité du personnel de ces trois organisations, soit plus de 100 personnes. Elle bénéficiera d'un budget accru (aujourd'hui de 17,5 millions d'Euros pour 30 millions en octobre 2007).

Le *Deputy Mayor for Economic Development and Rebuilding*: créée par M. Bloomberg, la position de maire adjoint chargé du développement économique et de la reconstruction est une innovation dans l'appareil municipal. En effet, le maire-adjoint coordonne les activités de plusieurs départements municipaux (Construction, Planification, Finance, Logement, Information et Technologie, PME, Transport), de la NYCEDC, le Bureau du Film et du Théâtre, etc.

2.2. Les structures de l'Etat de New-York

La *Empire State Development Corporation* (ESDC) : il s'agit probablement de l'une des plus importantes PBC de l'Etat. ESDC est chargée de la promotion et du développement économique dans l'Etat de New-York. Elle dispose d'une structure spécifique (*Urban Development Corporation*) qui s'occupe plus particulièrement du développement urbain, notamment sur la ville de New-York où elle intervient dans la reconstruction du *World Trade Center*.

Le conseil d'administration de ESDC est nommé par le gouverneur. Comme pour NYCDEC, elle peut émettre des obligations non imposables qui sont un instrument financier important.

ESDC possède un nombre important de filiales. Elle en déclare 70 mais les récentes enquêtes visant à mieux contrôler le fonctionnement de cette grosse structure en ont dénombré beaucoup plus. En fait, l'organisation de ESDC est opaque et il est difficile de bien connaître son budget et l'ensemble de ses activités qui font d'ailleurs l'objet de controverses.

Dans le champ du développement économique et urbain, ESDC possède au moins deux grosses filiales qu'elle a montées en partenariat avec la ville de New-York. La première, la *42st Redevelopment Corporation*, s'est occupée de la régénération de Times Square. La seconde, la *Lower Manhattan Development Corporation* est en charge de la reconstruction du *World Trade Center* et du développement du sud de Manhattan. Nous en détaillerons l'organisation et le rôle dans la 4^{ème} partie.

2.3. Les aides publiques au développement économique

Les aides publiques proviennent pour l'essentiel de l'Etat fédéral, des Etats fédérés et de la ville de New-York. Elles passent par une politique de réduction fiscale, des aides fiscales et des subventions.

Au titre de la politique fiscale, l'Etat de New-York a lancé dès 1995 des baisses significatives des principales taxes sur les entreprises ce qui lui permet aujourd'hui d'afficher les taux de taxation parmi les plus bas de l'Est américain.

Les aides fiscales (*tax incentives*) sont nombreuses : crédits d'impôts, exemptions fiscales (impôt sur les ventes « *sales tax* », impôt sur la propriété « *property tax* ») de toute nature sont proposés aux entreprises. Ces aides sont principalement celles de l'Etat de New-York et de la ville de New-York.

D'autres aides directes sous forme de subventions peuvent aussi être octroyées comme la subvention de US\$5000 par employé que la ville a accordée aux entreprises qui acceptaient de venir s'implanter dans le sud de Manhattan.

Ces diverses aides publiques passent par les budgets des collectivités territoriales et sont administrées par diverses structures comme le *Department of Small Business Services* de la ville de New-York pour l'aide aux PME. Mais elles peuvent également passer par les *Public Benefit Corporations* et par des zonages spécifiques.

Sur la métropole new-yorkaise, deux zonages principaux concernent l'aide au développement économique : les *Empire Zones* et les *Empowerment Zones*.

- Les *Empire Zones* : ce sont des zones d'affaires (*business districts*) qui permettent aux entreprises qui s'y implantent de bénéficier de certains avantages financiers. Les *Empire Zones* correspondent à un programme de l'Etat de New-York qui concerne 72 zones d'affaires sur la totalité de l'Etat, dont 10 sur la ville de New-York. Dans ces zones, les entreprises qui s'y installent ou qui s'y agrandissent bénéficient d'exemptions ou de réductions fiscales et parfois de subventions spécifiques. Le programme des *Empire Zones* est administré par la *New-York Empire Zone Corporation*, filiale de la ESDC.
- Les *Empowerment Zones* : ce sont des zones d'affaires sur lesquelles l'Etat fédéral intervient par des réductions fiscales et des aides financières et qui par là même bénéficient de soutiens financiers des autres collectivités territoriales. Il existe une *Empowerment Zone* sur New-York, située à cheval sur le nord de Manhattan et le sud du Bronx. Cette zone bénéficie d'une aide financière de 240 millions d'Euros partagée de manière égale par l'Etat Fédéral (Ministère du Logement et du Développement urbain – HUD), l'Etat de New-York et la ville de New-York. Sa durée de vie est de 15 ans, soit jusqu'en 2009. Au jour d'aujourd'hui, elle a permis de lever un financement privé d'environ 720 millions d'Euros. Les aides publiques peuvent être utilisées pour des prêts, des garanties d'emprunts, des subventions. La *Federal Empowerment Zone* (FEZ) est administrée par deux organismes : la *Bronx Overall Development Corporation* et la *Upper Manhattan Development Empowerment Zone Corporation*.

3. Les acteurs privés

Les acteurs privés et tout particulièrement les entreprises sont bien structurés. Ils disposent d'organismes de représentation et de pression particulièrement efficaces qui pour certains d'entre eux existent depuis longtemps et ont tissé des liens importants avec les pouvoirs publics (cf. partie III). Cependant, c'est au niveau de la ville de New-York et de ses *boroughs* qu'ils sont à la fois les plus nombreux et les plus puissants. En effet, au niveau de la métropole, les organismes de représentation du monde économique et social sont rares. Ceci étant, la myriade de structures de représentation que l'on rencontre sur la ville et l'aire métropolitaine ne doit pas faire croire à une fragmentation forte des milieux économiques car la plupart de ces structures comprennent souvent les mêmes membres.

Si l'on excepte la Chambre de commerce de New-York, la structure la plus ancienne de représentation du monde économique et social est probablement la *Regional Plan Association* (RPA). Créée au début des années 1920, la RPA compte aujourd'hui plus de 1200 membres. Son territoire est celui de la MSA. Cette association est dirigée par des hommes d'affaires via un conseil d'administration de 60 membres. Depuis sa création, elle cherche à promouvoir une réflexion régionale (comprendre « métropolitaine ») auprès des élites politiques, économiques et sociales de New-York. Elle opère à travers de nombreuses activités comme des forums ou des conférences régulières. Depuis son établissement, elle a rédigé 3 plans régionaux dont le dernier date de 1996. Intitulé « A region at risk », ce plan appelle à la construction d'un système de transport public rapide sur l'ensemble de la région, à la protection des ressources naturelles par la multiplication des parcs, au maintien de la

concentration urbaine et à l'intégration économique des minorités ethniques. C'est sur ces 4 points qu'elle se bat aujourd'hui, notamment lors de ses rencontres annuelles où participent plusieurs centaines de leaders politiques, économiques et sociaux.

La deuxième structure de représentation du monde économique est le *Partnership for New-York City* (PNYC). Celui-ci a été établi en 2002 mais il est issu de la fusion de deux organismes beaucoup plus anciens : la Chambre de commerce tout d'abord, qui aux Etats-Unis n'est qu'une simple association d'entreprises, et le *New-York City Partnership*, créé par D. Rockefeller en 1979. La mission de PNYC est de « développer l'économie des 5 *boroughs* de New-York afin de maintenir la ville au plus haut niveau mondial pour le commerce, la culture et l'innovation ». PNYC est composé des deux cents firmes les plus importantes de New-York (ses statuts limitent le nombre de membres à 200), parmi lesquelles, AOL-Time Warner, Axa, Morgan Stanley, CBS, KPMG, etc. Ses activités comportent bien entendu du lobbying auprès des pouvoirs publics à tous les niveaux (local, étatique et fédéral), mais aussi il intervient directement dans le financement de projets de développement économique par le biais d'un fonds d'investissement : le *New-York City Investment Fund*.

D'autres organismes représentent les milieux économiques mais sur des bases plus sectorielles. Probablement le plus puissant d'entre eux est le *Real Estate Board of New-York* qui représente les entreprises du bâtiment et de la promotion immobilière de la ville de New-York.

Finalement, on rencontre aussi de nombreuses associations d'entreprises au niveau des *boroughs* ou de parties des *boroughs* comme la *Alliance for Downtown New-York* et bien sûr les Chambres de commerce des différents *boroughs* et des autres municipalités. Souvent le PNYC, RPA appartiennent à ces structures.

III. Les modes de relation et de régulation entre les acteurs.

1. Un Etat fédéral modeste mais un Etat fédéré fort.

La logique institutionnelle américaine repose sur un Etat fédéral qui intervient peu dans les affaires locales. Certes, contrairement au fédéralisme allemand, l'Etat fédéral américain dialogue directement avec les villes, surtout lorsqu'il est aux mains du parti Démocrate, mais ce n'est pas sa vocation. Pour autant les programmes fédéraux d'aide aux villes se sont multipliés au fil des années comme nous l'avons vu avec le programme des *Empowerment Zones*.

Aux Etats-Unis, ce sont les Etats fédérés, les *senior governments*, qui occupent une place de choix dans les relations entre les municipalités et leur environnement politico-institutionnel. Dire que « les villes sont créatures des Etats » n'est pas une expression vaine. En effet, en règle générale, ce sont les Etats fédérés qui fixent ou en tous cas approuvent l'organisation institutionnelle et politique des villes (les *city charters*). Ce sont eux qui édictent les lois qui vont jouer, par exemple, sur les finances locales (fixation des conditions et des instruments de l'emprunt municipal : les *tax-exempt bonds* par exemple ; création de nouvelles taxes locales, etc.). Ce sont également les Etats qui décident des changements institutionnels, des fusions de communes ou des sécessions puisque de telles procédures sont possibles dans la plupart des Etats américains. Ainsi à New-York, c'est l'Etat de New-York qui a refusé en 1993 la sécession du *borough* de Staten Island pourtant approuvée par les électeurs. Enfin, nous l'avons vu, les Etats interviennent directement par des aides financières et par leur participation à des structures et organismes qui administrent tout ou partie de la métropole.

2. Des institutions robustes de coopération entre acteurs publics : la *Port Authority* et la MTA.

Les formes et instruments de coopération entre les acteurs publics sont nombreux. Nous présenterons ici seulement les plus importants et les plus institutionnalisés, notamment au niveau de la métropole new-yorkaise dans son ensemble.

2.1. La Port Authority New-York, New Jersey (PANYNJ)

Créée en 1921 sous l'appellation *Port Authority of New-York*, elle devient en 1972 la PANYNJ après l'adjonction de la partie new-yorkaise du New Jersey. Son territoire de juridiction comprend la partie de la métropole qui se trouve sur les territoires des deux Etats.

La *Port Authority* est l'organisme chargé de la gestion des principales infrastructures de la métropole : les aéroports et notamment les trois aéroports internationaux de JFK, La Guardia et Newark, les ports, les ponts et tunnels qui sont nombreux, notamment pour relier l'île de Manhattan, une partie des transports publics et notamment le PATH, le métro qui relie Manhattan au New Jersey.

PANYNJ est dirigé par un conseil de 12 commissaires (*commissionners*), 6 nommés par le gouverneur de chaque Etat. Les décisions de ce conseil peuvent être rejetées par les gouverneurs qui possèdent un droit de veto sur les votes de leurs propres commissaires.

La *Port Authority* fonctionne grâce à un budget (4 milliards d'Euros en 2006) qui provient pour l'essentiel des droits perçus sur les aéroports, sur les divers péages routiers et le trafic voyageur du PATH. Elle ne reçoit aucune aide publique mais elle peut emprunter (obligations gagées sur les recettes des infrastructures). Son personnel se monte à 9200 employés.

2.2. La Metropolitan Transportation Authority

Etablie en 1965, la *Metropolitan Transportation Authority* (MTA) est la principale responsable des transports publics. Ses réseaux desservent une population de 14,6 millions d'habitants répartis sur presque 2000 km², complètement dans l'Etat de New-York : la ville de New-York et les comtés de Dutchess, Nassau, Orange, Putnam, Rockland, Suffolk et Westchester (voir carte 3).

MTA est chargée de la planification, de l'organisation et de la fourniture des transports collectifs. Elle fonctionne par le biais de nombreuses filiales comme la *New-York City Transit*, la *Long Island Rail Road Company* ou la *MTA Bus Company*. Elle gère aussi quelques ponts et tunnels, notamment via l'une de ses compagnies associées, la *Triborough Bridge and Tunnel Authority*.

MTA est dirigée par un conseil de 17 membres, nommés par le gouverneur de l'Etat de New-York, mais 4 sont recommandés par la ville de New-York, les autres l'étant par les exécutifs des comtés.

Le budget de MTA est colossal (7,2 milliards d'Euros en 2006). Son personnel se monte à environ 64.000 employés, dont 47.000 pour *New-York City Transit*.

2.3. Divers

Les relations entre les acteurs publics passent également par des instruments moins institutionnels que la *Port Authority* ou MTA. Ainsi, les diverses agences de l'Etat de New-York et de la ville de New-York coopèrent pour la plupart des grands projets. Cette coopération peut aller jusqu'à l'établissement de structures mixtes comme la *Lower Manhattan Development Corporation* (LMDC).

Dans le domaine du développement économique, le poste de maire adjoint chargé du développement économique et de la reconstruction est intéressant par le rôle qui lui est assigné. En effet, outre le fait d'assurer la coordination des différents départements et agences touchant directement ou indirectement ce domaine, le maire adjoint a pour fonction explicite d'être celui qui assure les liens entre la ville, les Etats de New-York et du New Jersey, l'Etat fédéral, la MTA, la *Port Authority* et les *Development Corporations* comme la LMDC.

3. Les relations public-privé.

Dans la grande tradition culturelle nord-américaine, les liens entre les mondes économique et politique sont très ténus à New-York. Le maire actuel, M. Bloomberg, multimilliardaire, compte parmi les 100 plus grandes fortunes du monde. Il a fait fortune en développant sa propre firme, Bloomberg LP, compagnie de services aux entreprises dans les domaines de la finance. Il est donc très lié aux milieux financiers de Manhattan.

Selon P. Kantor et H. Savitch, auteurs d'un livre remarqué sur les « Cities in the International Market Place » (2002), le pouvoir à New-York se caractérise par un régime de type marchand où le pouvoir est guidé (mais non dominé) par une alliance entre le monde des affaires, et principalement de la finance et du droit, et le secteur public. D'autres acteurs jouent un rôle important comme les syndicats mais ils ne jouissent pas d'une place aussi forte que les grandes firmes.

Cette alliance n'est pas nouvelle mais correspond bien à l'histoire de la ville, tout au moins depuis les années 1960-70. Ces liens étroits entre la sphère économique et politique sont d'abord le fait de relations informelles qui se sont ensuite développées dans des structures jouant un rôle de groupe de pression. Mais elles ont aussi très vite pris une forme plus institutionnalisée par l'entrée massive des chefs d'entreprises dans les conseils d'administration de la plupart des organes d'administration et de gestion de la ville et même au-delà.

3.1. Groupes de pression et *Think Tanks*.

Les acteurs publics et privés se sont depuis longtemps regroupés dans des clubs et associations pour défendre des intérêts communs et influencer sur les politiques municipales. La première association de ce type et qui reste la plus importante encore aujourd'hui est l'*Association for a Better New-York*. D'autres se sont montées plus récemment comme le « Groupe des 35 ». Enfin, un certain nombre de *think tanks* continuent à alimenter les débats comme le *Manhattan Institute* ou le *Center for an urban Future*. Nous allons donc brièvement les présenter.

L'*Association for a Better New-York* (ABNY) a été créée dans les années 1970 par le grand promoteur immobilier, L. Rudin, comme une réponse à la crise financière de la ville. Par cette association qui rassemble *businessmen*, hommes politiques et une partie du monde culturel et social, il s'agit de discuter des principaux problèmes et menaces de New-York et de proposer des solutions que les collectivités publiques pourront mettre en œuvre. Célèbre pour ses *power breakfasts* qui réunissent les leaders économiques et politiques de la ville, ABNY regroupe aujourd'hui plus de 300 membres de tous les secteurs économiques, politiques et sociaux : les plus grandes firmes bien sûr mais aussi de nombreux leaders politiques et les responsables des départements de la municipalité, la plupart des universités, les grands journaux et médias, etc. C'est aussi un réseau de réseaux puisque le *Partnership for New-York City* en est membre.

Le « groupe des 35 » a quant à lui une histoire intéressante. Ce groupe a été créé en 2000 à l'initiative du Sénateur de New-York au Congrès, C. Schumer. Son objectif premier était de résoudre la crise des bureaux en faisant pression pour que la municipalité développe un vaste programme de construction de bureaux commerciaux. Très vite ce groupe a rassemblé les 35 leaders politiques (de la ville et de l'Etat), économiques (principalement de l'immobilier et du commerce), les syndicats et les universités. Il a investi le débat public en proposant des stratégies et des mesures concrètes pour sortir de la crise dans son document « *Preparing for the future : A commercial development Strategy for New-York City* ». Depuis lors, il semble un peu en veilleuse mais bien entendu ses membres sont présents dans la plupart des structures privées et/ou mixtes, comme ABNY ou le *Partnership for New-York City*.

Le *Manhattan Institute* et le *Center for an Urban Future* sont parmi les plus puissants think tanks de la ville qui en compte de nombreux autres comme le *Five Borough Institute* ou le *City Project*. Nous les

présentons car d'une part, ils s'intéressent directement au développement économique et d'autre part, il s'agit de structures bien écoutées par les décideurs politiques.

Le *Manhattan Institute* a été créé dans les années 1970. Aujourd'hui il rassemble principalement quelques grandes entreprises ainsi que le *Partnership for New-York City*. Cet institut publie des études et des rapports qui défendent généralement des conceptions néo-libérales. Il est aussi actif dans la vie politique par ses nombreux déjeuners-débats, ses conférences et son trimestriel *City Journal*. L'ancien maire de New-York, R. Giuliani, était et est toujours membre du *Manhattan Institute*. Le *Manhattan Institute* est d'obédience républicaine.

Le *Center for an Urban Future* représente le *think tank* progressiste de New-York, notamment par sa revue hebdomadaire *City limits*. Il s'est spécialisé dans la publication de rapports de style journalistique mais toujours bien documentés et informés sur des sujets brûlants et interpellent régulièrement les autorités publiques et le monde économique à partir de propositions concrètes. Ses rapports sont généralement bien débattus. Il a été fondé dans les années 1990 par une dizaine d'associations et de fondations comme la Fondation Rockefeller. Il est d'obédience démocrate.

3.2. La participation du secteur privé dans les conseils d'administration des organismes publics.

Cette participation semble aujourd'hui la règle. Selon les cas, les membres du secteur privé représentent soit des entreprises individuelles soit des associations ou des regroupement de firmes, voire même des groupes de pression qui jouissent alors d'une reconnaissance politique. Quelques exemples vont nous faire comprendre l'importance de cette pratique.

Dans le conseil d'administration de la *Port Authority*, les milieux économiques sont majoritaires. Le Président de la *Port Authority* est un avocat et 9 membres sur 12 proviennent des secteurs de l'immobilier et du bâtiment, des cabinets d'avocats et des médias. Le Vice-président de NYCEDC est un ancien haut dirigeant de Sony et le maire adjoint chargé du développement économique est un ancien banquier.

Les personnalités du secteur public sont plutôt rares : 4 sur 17 pour la LMDC, 2 sur 12 pour la *Port Authority*. Le reste provient des milieux universitaires et associatifs.

En outre, un membre d'un conseil d'administration cumule souvent des postes dans d'autres conseils d'administration. A titre d'exemple, le Président de la ESDC est aussi le vice-président de la *Port Authority* et il est également membre du conseil de la LMDC.

IV. La gouvernance en acte : Documents stratégiques et grands projets urbains.

1. Les principaux documents stratégiques sur New-York : une conception plutôt minimale de la stratégie.

Dans le domaine économique, de nombreux documents stratégiques cherchent à façonner le futur de New-York. Pratiquement tous les *think tanks* et les grandes collectivités territoriales (ville de New-York, les Etats de New-York et du New Jersey) ont produit des documents stratégiques. Mais, en l'absence d'une autorité capable de penser la métropole new-yorkaise, ces documents concernent pour l'essentiel leurs propres territoires et dans le cas des *think tanks* ; il ne s'agit que de documents visant à faire pression sur les élus. C'est pourquoi nous avons choisi de ne présenter que deux documents parce qu'ils ont été produits récemment par la ville de New-York et, à ce titre, vont déboucher sur des actions concrètes. Le seul document véritablement stratégique de la métropole new-yorkaise est le plan régional de la RPA, mais il est relativement vieux (il a été publié en 1996) et n'a pratiquement aucun poids politique.

Ceci étant, l'un des points importants à retenir pour le cas de New-York est la faible importance attribuée à la planification stratégique et aux documents qui la développent.

Deux documents récents offrent à la fois une vision stratégique de l'avenir de New-York et proposent des actions pour chercher à le concrétiser. Le premier a été produit directement par le cabinet du maire en 2006, le second par le département de planification de la ville en 2005. Il ne semble pas que leur élaboration ait donné lieu à une forte mobilisation de la société new-yorkaise et notamment des milieux économiques. Pour autant, cela ne signifie pas un désintérêt pour l'avenir de la ville car nous avons vu que les acteurs se mobilisent fortement par ailleurs. L'hypothèse que nous pouvons faire serait plutôt que l'activité stratégique en elle-même est peu considérée, qu'il importe peu de produire des documents stratégiques au sens des plans stratégiques européens, que la stratégie est une activité permanente d'ajustements par rapport aux événements et que cela peut fort bien se passer de Documents avec un grand D. Du reste, l'activité de planification est singulièrement étrangère à la culture américaine, a fortiori quand elle est produite par le secteur public. A notre connaissance, les deux documents présentés ci-dessous n'ont pas donné lieu à un battage médiatique comme nous pourrions y avoir droit en Europe (le cas londonien est ici emblématique) et leur importance semble donc toute relative.

Le premier document, *Major Economic Development Initiatives*, est une petite brochure de 8 pages seulement, produite par le cabinet du maire en 2006. Elle développe trois lignes stratégiques en matière de développement économique :

- Faire de New-York une ville plus vivable (*more livable*) en améliorant la qualité de la vie de manière à attirer et à retenir entreprises et salariés.
- Faire de New-York une ville plus accueillante pour les entreprises (*business friendly*) pour que la ville soit plus compétitive et crée des emplois.
- Diversifier l'économie new-yorkaise en diminuant sa dépendance vis-à-vis du secteur de la finance et de Manhattan.

Ces trois orientations sont ensuite déclinées en actions dont certaines sont relativement bien spécifiées et localisées (ex : développer dans la zone de Atlantic Yards un quartier d'affaires de 110.000 m² de bureaux, plusieurs milliers de logements et 300.000 m² de commerces).

Ce document qui expose les « stratégies » du maire en matière de développement économique ne présente en fait que des actions déjà engagées comme s'il s'agissait ici plutôt d'une mise en cohérence a posteriori, c'est-à-dire qui donnerait un sens à des éléments épars mais déjà en cours de réalisation ou tout au moins déjà décidés.

Le second document, publié en juillet 2005 par le Département de planification de la ville de New-York s'intitule fort simplement « Plan Stratégique ». Il n'est pas présenté comme le plan stratégique de la ville (qui n'en a d'ailleurs pas) mais comme celui du Département de planification. A ce titre, il est très explicite quant à la localisation des diverses actions qu'il décrit et préconise.

Le « Plan Stratégique » établit 8 lignes d'action :

- Restaurer et développer Lower Manhattan
- Mettre en œuvre le développement de Hudson Yards
- Renforcer les districts d'affaires en dehors de Manhattan
- Faciliter la production de logements
- Protéger le caractère des quartiers
- Encourager la mixité d'usage des sols
- Revitaliser les fronts de mer et développer les espaces publics
- Promouvoir l'excellence dans l'architecture (design).

Comme nous pouvons le voir, rien de bien original dans ces lignes stratégiques qui pour la plupart reprennent des actions déjà en cours.

Au vu de ces deux documents, de leur faible importance, de la quasi-inexistence de réflexions stratégiques au niveau métropolitain, ou en tous cas de leur marginalité, force nous semble de constater que New-York n'a pas de stratégie et que cela ne semble pas poser de problèmes aux principaux acteurs. En effet, au-delà des *think tanks* comme la RPA⁷, aucun document ne vient à l'appui d'une réflexion collective de niveau métropolitain. Il n'est même pas sûr qu'une telle réflexion, de nature globale c'est-à-dire multisectorielle, existe sur la ville même de New-York. A la place, on voit se multiplier des réflexions stratégiques sectorielles (industries créatives, commerces) ou sur des enjeux bien précis (la construction de bureaux) mais qui ne semblent pas dialoguer entre elles.

2. Le re-développement de Lower Manhattan : un projet en panne ?

En octobre 2006, environ cinq années après les attentats du 11 septembre, le vaste espace laissé par la destruction et la démolition de ce morceau de ville est toujours vide. Toujours pas de mémorial pour les victimes, toujours pas d'immeubles pour remplir ce trou hautement symbolique. La raison en est, nous dit-on, l'impossibilité de concilier les intérêts contradictoires des familles des victimes, des politiques, des milieux d'affaires, des résidents, des promoteurs. Une « faillite abjecte » comme le déclare le futur candidat démocrate au poste de gouverneur en novembre 2006, Eliot Spitzer. Pourquoi cette situation ?

2.1. La petite histoire

En juillet 2001, juste avant les attentats, le promoteur L. Sylverstein obtient un bail de 99 ans pour développer la partie sud de Manhattan (Lower Manhattan) appartenant à la *Port Authority*. A la suite des attentats, la *Lower Manhattan Development Corporation* (LMDC) est constituée. Son rôle est de procéder à la reconstruction du *World Trade Center* (WTC) et des espaces environnants, notamment avec l'argent de l'Etat fédéral. Le 27 février 2003, un accord entre tous les principaux acteurs intéressés par la reconstruction de la zone est trouvé et le projet de l'architecte D. Libeskind est approuvé.

Ce que l'on croyait le lancement d'un grand projet tourne très vite à l'enlisement. Le promoteur L. Sylverstein souhaite renégocier son bail et fait pression sur le gouverneur de l'Etat de New-York, G. Pataki, pour obtenir des changements significatifs au projet architectural, essentiellement pour des raisons de sécurité et pour obtenir davantage de surface de bureaux sous son contrôle. Un nouvel architecte est nommé. Pendant ce temps, la construction du terminal de la PATH et une station de métro sont en cours.

En mai 2006, le Procureur Général⁸ de l'Etat de New-York, E. Spitzer, futur candidat démocrate⁹ au remplacement de G. Pataki, accuse la LMDC d'inefficacité, d'être responsable d'un échec abject quant à son objectif de reconstruction du site. Cette dernière est également accusée, par des membres de son conseil d'administration, d'utilisation frauduleuse de ressources publiques. La LMDC disparaît en juillet 2006 et l'essentiel de son activité est répartie entre la *WTC Memorial Foundation* et le *Lower Manhattan Construction Command Center* (cf. ci-dessous).

En septembre 2006, les deux gouverneurs des Etats de New-York et du New Jersey et le maire de New-York annoncent que la *Port Authority*, propriétaire du lieu, et son locataire L. Sylverstein sont

⁷ En 1996, la RPA publie son 3^{ème} plan régional depuis sa création. Ce plan, intitulé « une région en danger » (*A region at risk*), souligne les menaces que la métropole (la zone à cheval sur les 3 Etats) doit prendre en compte et les stratégies qu'elle doit mettre en œuvre pour y répondre. Force est de constater qu'au niveau de cette zone tout au moins, aucune action n'a été entreprise à ce jour pour répondre à ces menaces.

⁸ Dans l'Etat de New-York il s'agit d'une fonction élective.

⁹ Il est donné largement gagnant par l'ensemble des sondages. N'oublions pas que New-York est une terre démocrate.

tombés d'accord sur un certain nombre de décisions pour se répartir les charges et tâches de re-développement. Grosso modo revient à la *Port Authority* le développement de la « Tour de la Liberté », à l'origine le projet phare de la reconstruction, et de la tour 5. Revient à L. Sylverstein le développement des tours 2, 3 et 4 pour un total d'environ 6,3 millions de m² de bureaux. L'ensemble des travaux doit être achevé en 2012.

2.2. Les principaux acteurs.

En dehors des Etats de New-York et du New Jersey ainsi que de la ville de New-York, les principaux acteurs intervenant sur le site sont la *Port Authority* que nous avons préalablement décrite et trois structures spécifiques à la zone : la *Lower Manhattan Development Corporation*, l' *Alliance for Downtown New-York* et le *Lower Manhattan Construction Command Center*.

Créée en 2001, la *Lower Manhattan Development Corporation* (LMDC) est une société fondée par l'Etat de New-York et la ville de New-York. C'est une filiale de l'*Empire State Development Corporation*. Elle possède une quarantaine d'employés. Son conseil d'administration est composé de 16 membres, nommés paritairement par l'Etat et la ville.

L' *Alliance for Downtown New-York* est la principale organisation de défense des intérêts des milieux d'affaires à Lower Manhattan. Elle a également une fonction de gestion puisqu'elle administre le *Business Improvement District* et assure la promotion de la zone à l'étranger. Elle est composée de nombreux hommes d'affaires et le maire de New-York en est membre.

Le *Lower Manhattan Construction Command Center* (LMCCC) a été constitué en novembre 2004 par l'Etat de New-York et la ville de New-York. Il est chargé de la coordination et du suivi de la construction des projets de plus de 25 millions de dollars sur la zone sud de Manhattan. En clair, il coordonne les actions des promoteurs, des investisseurs, des agences publiques et des associations de résidents. Politiquement, il est directement rattaché au gouverneur de New-York et au maire. Il a aussi un rôle de médiateur. Le LMCCC a été créé au moment où les critiques à propos de la LMDC allaient bon train. Son action se veut donc transparente (c'est du moins ce qu'il affiche). Il travaille par le biais de plusieurs programmes dont les principaux sont i) la prévention de la fraude (*Fraud Prevention*), ii) l'aide aux PME des minorités (*Opportunity Downtown Program*) et iii) le respect des normes environnementales (*Environmental Compliance*). En 2006, il doit s'assurer de la cohérence de pas moins de 50 projets.

2.3. Les relations entre les acteurs

Les relations public-privé entre tous ces organismes et structures illustrent bien ce que nous en avons dit précédemment. On assiste à un véritablement enchevêtrement de ces deux mondes. Quelques exemples :

Le conseil d'administration de la *Lower Manhattan Development Corporation* (LMDC) est présidé par un chef d'entreprise, dirigeant d'une grande compagnie d'assurance. Sur les 16 membres, 7 sont des représentants des grandes firmes et des groupes d'intérêt et de pression comme l'*Alliance for Downtown New-York* et l' *Association for a Better New-York* . Les banques y sont particulièrement bien représentées. Mais la plupart des membres ont eu et ont encore plusieurs casquettes car ils appartiennent à d'autres conseils d'administration comme celui de la *Port Authority* et/ou font des aller-retour entre les entreprises et des postes de hauts technocrates, voire des postes politiques au niveau local ou des Etats.

Le Directeur du LMCCC, C. Maikish, était auparavant Vice-président de *Global Real Estate Business*, une branche de la *Morgan-Chase Bank*. Auparavant il avait travaillé également à la *Port Authority*.

Toute cette imbrication de structures et de personnes joue un rôle fondamental dans l'élaboration des politiques et dans les décisions prises. Ainsi, l'un des gros problèmes de Lower Manhattan sera de trouver des acquéreurs pour les centaines de milliers de m² de bureaux qui vont être construits. Qu'à cela ne tienne ! L'accord signé entre toutes les parties en septembre 2006 repose sur des engagements pris par le secteur public et ils ne sont pas négligeables. La ville de New-York et la *Port Authority* se sont engagées à louer 40% des bureaux de la Tour de la Liberté où la *Port Authority* prévoit même de localiser son siège principal. L'administration fédérale et celle de l'Etat de New-York se sont elles aussi engagées à occuper environ 1 million de m² de bureaux sur le site.

Références

Ouvrages, rapports et articles

Center for an Urban Future (2005), *Creative New-York*, Rapport de décembre 2005

Center for an Urban Future (2005), *Beyond the Olympics*, Juin.

City of New-York (2006), *Major Economic Development Initiatives*, Bloomberg administration

Newman, P. et A. Thornley (2005), « New-York, capital of the world » in Newman, P. et A. Thornley (2005), *Planning World Cities: Globalization and urban politics*, Palgrave, New-York.

New-York City Marketing (2006), Progress report

New-York City (2005), *Strategic Plan*, Department of City Planning.

Regional Planning Association, Center for an Urban Future, Center for New-York City Affairs (2005), *Framing the 2005 mayoral debate: issues and proposals for the candidates*.

Regional Planning Association (1996), *A region at risk*, RPA.

Savitch, H. et P. Kantor (2002), *Cities in the international market place, the political economy of urban development in Northern America and Western Europe*, Princeton University Press.

Sites web

www.abny.org, site de l'Association for a Better New-York

www.nycfuture.org, le site du Center for an Urban Future

<http://nyc.chamber.com>, le site de la CCI de New-York

www.mta.nyc.ny.us, le site de la MTA

www.empire.state.ny.us, le site de la ESDC.

www.nyc.gov/html/nycmktg/htm, le site de New-York City Marketing

www.nyc.gov, le site de la ville de New-York

www.nycedc.com, le site de la NYCECD

www.nycp.org, le site du Partnership for New-York City

www.rpa.org, le site de la Regional Planning Association

www.panynj.gov, le site de la Port Authority

www.ny.gov, le site de l'Etat de New-York

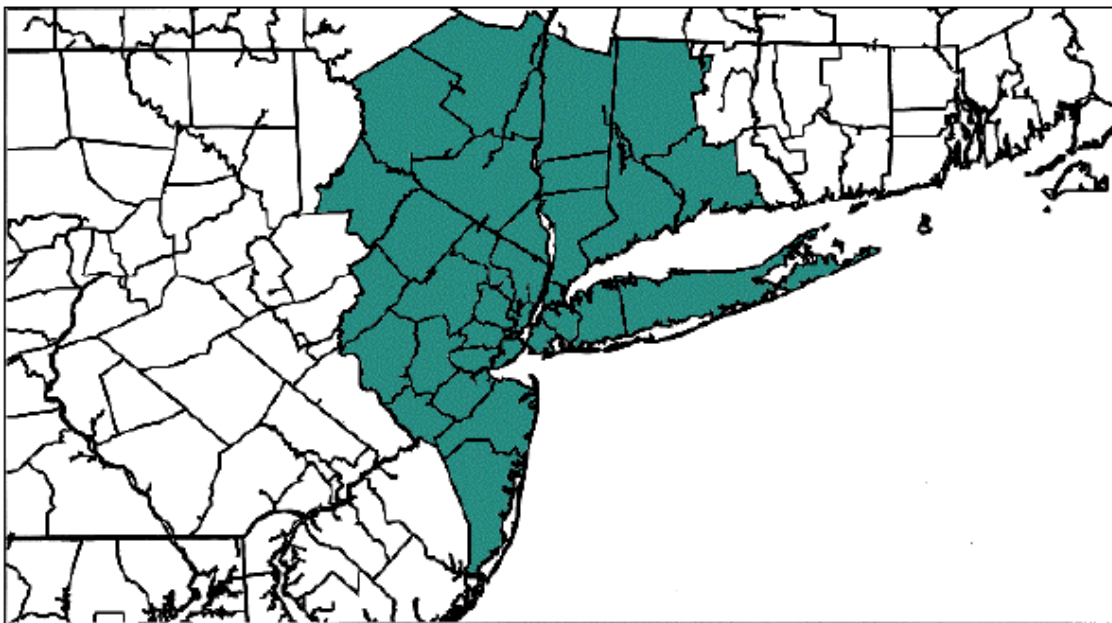
www.renewnyc.com, le site de la LMDC

www.lowermanhattan.info/lmccc/default.aspx, le site du LMCCC



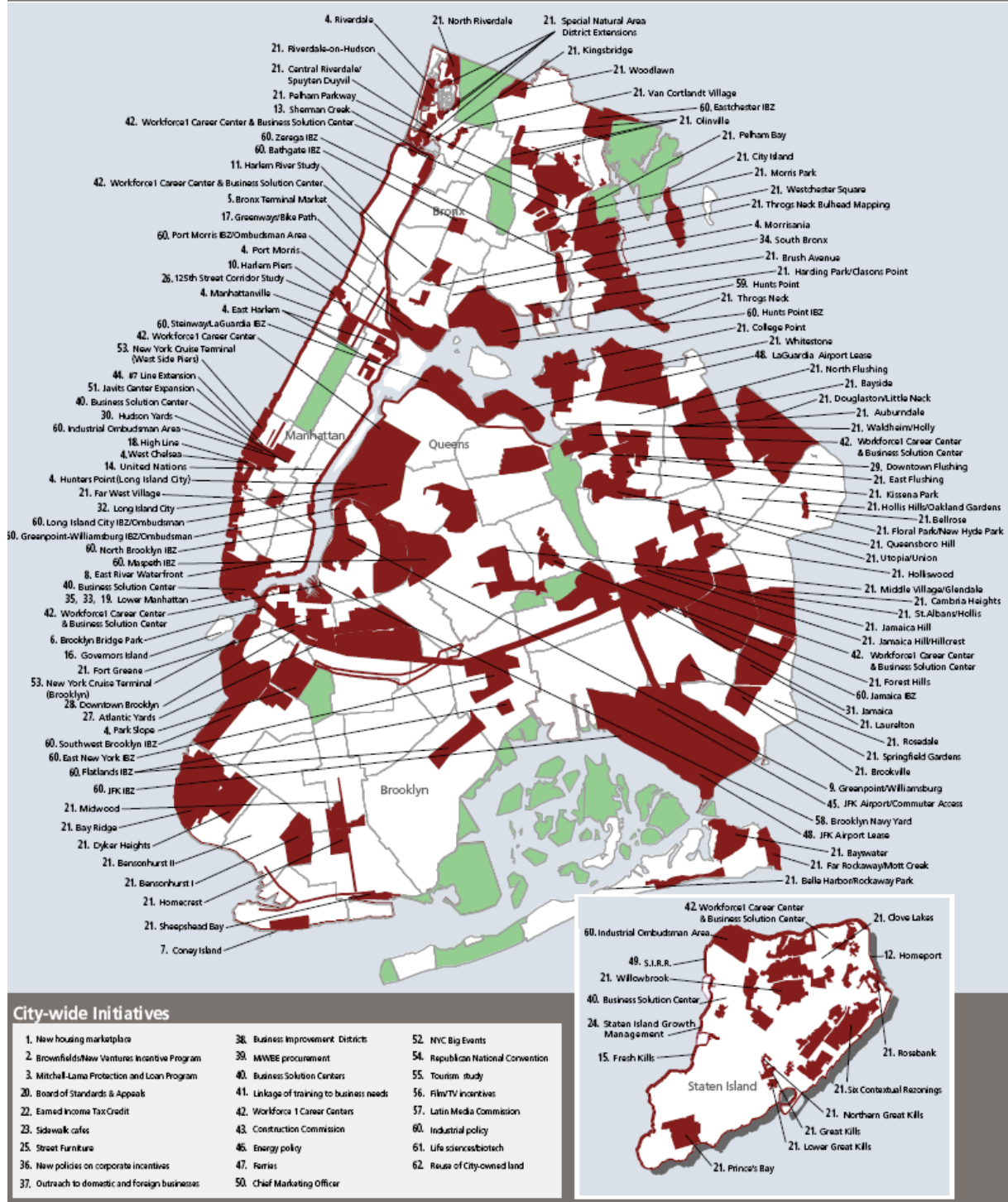
Carte 1: Les 5 boroughs de New-York

- 1: Manhattan
- 2: Brooklyn
- 3: Queens
- 4: Bronx
- 5: Staten Island



Carte 2 : Le territoire de l'aire métropolitaine de New-York : les 31 comtés

Selected Planning and Economic Development Initiatives



Carte 3 : Les principaux projets de développement économique et urbain dans la ville de New-York
 Source : Department of city planning, 2005

I. Géographie administrative et économique de Tokyo

Tokyo est considérée comme la première métropole mondiale avec 34,5 millions d'habitants en 2005, soit un peu plus d'1/4 de la population japonaise. Cette métropole se situe dans la mégalopolis Tokyo-Yokohama-Osaka-Kobe, vaste espace urbain d'environ 80 millions d'habitants, en plein centre du Japon. Mais l'appréhension spatiale de la métropole de Tokyo renvoie à une distinction entre 4 types d'espaces qui correspondent tous à des degrés divers à des territoires administratifs (carte 1).

1) la zone centrale de Tokyo qui comprend aujourd'hui 23 arrondissements (*ku*) et qu'on assimile généralement à la ville de Tokyo. Elle compte 8,4 millions d'habitants en 2005 sur une superficie d'environ 600 km². Sa densité est d'environ 14000 hbts/km², ce qui en fait la densité urbaine la plus forte du Japon et l'une des plus élevées du monde.

2) l'aire métropolitaine de Tokyo (*Tokyo-To*) qui comprend la zone centrale à laquelle il faut ajouter la zone de Tama (26 villes (*Shi*), 5 communes (*Cho*) et 8 villages (*Son*)¹¹. Cette zone est administrée par une autorité métropolitaine, le Gouvernement Métropolitain de Tokyo (cf. partie II). Elle compte 12,5 millions d'habitants en 2005 répartis sur près de 2200 km² (carte 2).

3) le Grand Tokyo qui compte 34,5 millions d'habitants en 2005 et qui outre l'aire métropolitaine, recouvre les préfectures de Chiba, Kanagawa et Saitama, soit environ 7000 km².

4) la « Région capitale », vaste zone de 41 millions d'habitants qui comprend le Grand Tokyo et les préfectures de Gunma, Ibaraki, Tochigi et Yamanashi. C'est pour l'Etat l'espace de la planification nationale.

Le Grand Tokyo correspond à l'aire fonctionnelle de la métropole car il intègre la quasi-totalité des migrations domicile-travail quotidiennes.

Depuis 1990, l'évolution de la démographie de la métropole de Tokyo est relativement lente puisque la croissance de la population se monte à environ 8,5% sur les quinze dernières années. En revanche cette évolution globale cache des différences significatives selon la période considérée. Ainsi, si entre 1990 et 2000, ce sont les préfectures de périphérie du Grand Tokyo qui ont crû le plus au détriment de la zone centrale qui perdait de sa population, cette dernière est parvenue depuis quelques années à stopper son déclin démographique et a même augmenté le nombre de ses habitants.

¹⁰ Une présentation bien informée de Tokyo nécessite d'avoir recours à des documents en japonais et donc d'utiliser la langue japonaise. Ceci n'ayant pas été possible, ce rapport se fonde pour l'essentiel sur des informations et documents en anglais qui sont soit traduits du japonais par les institutions japonaises elles mêmes, soit produites directement en anglais par divers experts, chercheurs et observateurs. Toutes les références sont mentionnées dans la bibliographie.

¹¹ La distinction entre ville, commune et village dépend de la taille. Une ville a plus de 50.000 hbts, une commune est plus petite qu'une ville et un village plus petit qu'une commune.

Tableau 1 : Evolution de la population des territoires de Tokyo : 1990-2005 (en millions d'habitants)

	1990	2000	2005	1990-2005	
Zone centrale	8,2	8,1	8,4	+ 0,2	+ 0,2%
Tokyo-To	11,9	12,1	12,5	+ 0,6	+ 0,5%
Chiba	5,5	5,9	6,1	+ 0,6	+ 10%
Kanagawa	8,0	8,5	8,8	+ 0,8	+ 10%
Saitama	6,4	6,9	7,1	+ 0,7	+ 11%
Total	31,8	33,4	34,5	+ 2,7	+ 8,5%

Source : Metropolis, 2005

En 2004, le Produit Intérieur Brut de la métropole de Tokyo se montait à environ 840 milliards d'euros, ce qui en fait la première puissance économique métropolitaine du monde. Cette puissance s'explique par l'importance de la capitale japonaise dans la vie économique nationale et internationale. En tant que capitale du Japon, Tokyo concentre tous les sièges sociaux des grandes firmes japonaises et la majorité des sièges sociaux des firmes internationales basées au Japon. C'est la capitale de l'industrie des médias, fer de lance stratégique de l'économie nationale, c'est la grande place financière du pays et l'une des principales d'Asie.

Mais Tokyo est-elle une ville globale comme New-York ou Londres ? Non, répondent la quasi-totalité des experts. Ce qui fait la puissance économique de Tokyo, c'est sa stature nationale. Tokyo n'est pas une ville globale mais la capitale des firmes japonaises d'envergure internationale. Si on la compare avec les principales métropoles mondiales, le nombre de firmes internationales installées à Tokyo est beaucoup plus réduit. Par ailleurs, Tokyo reste une ville où l'industrie demeure importante (en 2004, 24% de la population active travaille dans l'industrie et les transports).

Tokyo a vécu sa période de gloire dans les années 1980, période de boom économique au Japon, où l'attractivité de la capitale était telle que la pénurie de bureaux devenait préoccupante. Le boom économique a fait que les prix du foncier et de l'immobilier se sont renchérissés outrageusement. Les années 80 ont vu se multiplier les constructions (la croissance du parc de bureaux a été multipliée par 3 entre 1983 et 1988). Les coûts sont devenus prohibitifs et la concentration de l'activité économique au centre de la capitale (grosso modo les 5 arrondissements centraux) a été considérée comme un handicap à un développement plus harmonieux.

Le début des années 1990 a vu la bulle économique éclater et la récession s'installer au point que la décennie 90 est appelée la « décennie perdue » par les Japonais. Tokyo a subi de plein fouet la crise, d'autant plus qu'elle a frappé aussi bien les secteurs industriels que ceux de la finance et des services. A partir de là, la domination de Tokyo, au niveau régional du sub-continent asiatique, s'est faite moins forte au point que la métropole japonaise a commencé à voir sa position concurrencée par d'autres villes comme Hong Kong ou Singapour. Dans les années 1990, plusieurs firmes étrangères ont quitté Tokyo pour s'établir dans l'une de ces deux métropoles.

L'année 1998 est pour les Japonais celle de la fin de la récession. En 1999, la Commission Nationale sur « les objectifs du Japon pour le 21^{ème} siècle » affirme la nécessité d'adapter l'économie nationale à la globalisation et fait de Tokyo le point de départ de cette adaptation, suivie en cela par le nouveau gouverneur de Tokyo, S. Ishihara. Durant la crise, les prix étaient redevenus plus raisonnables et la relance économique en bénéficie. Les firmes des médias et de la 'high tech' s'installent dans le centre de Tokyo. Si l'essentiel de la croissance s'effectue dans l'aire métropolitaine, les grands projets se concentrent dans la zone centrale, même si l'Etat dans son dernier plan pour la capitale, publié en 1999, avance une conception territoriale plus vaste de la localisation de la croissance.

Comme nous le verrons dans la partie 4, Tokyo se lance aujourd'hui à la reconquête de son statut perdu de ville globale, mais il n'est pas sûr qu'elle ait une stratégie spatiale pour cela.

Sur le plan social, la métropole de Tokyo ne ressemble à aucune autre grande ville mondiale. En effet, la polarisation sociale que nous pouvons rencontrer à New-York, Londres ou Paris, n'existe pas à Tokyo. Tokyo apparaît comme une métropole dont la mixité sociale est l'une des caractéristiques.

II. Le système institutionnel et des acteurs du développement économique

1. Les acteurs publics : un système bien structuré.

L'organisation institutionnelle du Japon repose d'une part sur un Etat très centralisé et centralisateur et d'autre part, sur un système à 2 niveaux : préfectures et autres collectivités locales.

Le Japon est divisé en 47 préfectures¹² (*Ken*) et environ 2400 autres collectivités locales : 739 villes (*Shi*), 1317 communes (*Cho*) et 339 villages (*Son*). La métropole de Tokyo (le Grand Tokyo) possède une organisation spécifique, plus complexe, dominée par deux entités politiques, l'Etat et le Gouvernement Métropolitain de Tokyo (GMT), qui pilotent de fait un territoire recouvrant quatre préfectures et 95 villes dont certaines sont immenses, comme Yokohama qui compte 3,6 millions d'habitants.

1.1. L'Etat

L'Etat est un acteur très fort au Japon. Il est au centre du système politique et économique du pays. C'est lui qui a conduit tout le développement du Japon depuis le début de l'ère Meiji (1868), période qui marque à la fois la révolution industrielle japonaise et son ouverture au monde, jusqu'à aujourd'hui. A ce titre, il est l'un des acteurs centraux de la gouvernance de la capitale.

C'est un acteur central parce qu'il est au cœur de ce qu'on appelle le système de l'Etat développeur, que nous détaillerons dans la 3^{ème} partie. Pour la capitale, l'Etat est en grande partie responsable de son aménagement, ce qu'il fait à travers les plans nationaux d'aménagement et les plans de développement de la région-capitale qui assigne à la première métropole du pays un rôle spécifique dans le développement national, rôle décliné en termes d'options d'aménagement et de développement économique. Dans ce registre, c'est l'Etat qui a proposé dans les années 1990, la délocalisation des fonctions de capitale (le siège du gouvernement, de l'assemblée nationale, etc.) en dehors de Tokyo, un choix d'aménagement naturellement lourd de conséquences pour la ville. Ce projet est suspendu depuis 2001.

L'Etat est également central parce qu'il administre directement un certain nombre d'infrastructures, notamment l'aéroport de Haneda, le plus fréquenté du Japon. Jusqu'en 2004, il administrait également celui de Narita, l'aéroport international de Tokyo, situé dans la préfecture de Chiba et privatisé depuis.

Il est enfin central parce qu'il intervient directement par ses financements dans le développement économique de la métropole, notamment à travers le Ministère des Finances, le Ministère de l'Economie, du Commerce et de l'Industrie (METI) et le ministère de la Terre, des Infrastructures et des Transports (MLIT), énorme organisme créé en 2001 par la fusion de plusieurs ministères.

¹² La traduction habituelle de Ken est « préfecture ». Il s'agit aujourd'hui de collectivités décentralisées qui s'apparentent à des régions et non de préfectures au sens français du terme. Nous avons cependant préféré garder le terme de préfecture car c'est celui qui est le plus couramment utilisé, notamment dans la langue anglaise qui est celle où les écrits sur le Japon sont les plus importants (hormis le japonais bien entendu).

1.2. Le Gouvernement Métropolitain de Tokyo

Le Gouvernement Métropolitain de Tokyo (GMT) est une « préfecture » - c'est-à-dire au Japon comme nous l'indiquons en note une collectivité décentralisée de niveau régional - mais une « préfecture » spéciale, notamment parce qu'elle dispose de compétences et de ressources que ne possèdent pas les 46 autres.

Le GMT couvre, comme nous l'avons vu, l'ancienne ville de Tokyo (les 23 arrondissements actuels ou *Ku* et la zone de Tama) (cartes 1 et 2). Sur cette zone qui est la partie centrale de Tokyo et qui représente environ 36% de la métropole fonctionnelle en termes démographiques, l'organisation institutionnelle est composée de deux niveaux de collectivités locales dont les relations sont complexes. D'un côté les arrondissements, les villes, les communes et les villages, autrement dit les collectivités de base ; de l'autre le Gouvernement métropolitain.

- Les collectivités de base : Les *Ku* sont des anciennes municipalités qui ont dû déléguer de nombreuses compétences au GMT après la création de ce dernier en 1943 suite à une fusion autoritaire entre la ville de Tokyo et la préfecture de Tokyo. Aujourd'hui les *ku* assurent la plupart des services de proximité. Ils sont administrés par une assemblée élue au suffrage universel direct pour une période de 4 ans. Cette assemblée définit la politique du *Ku* et cette dernière est mise en œuvre par un maire, lui aussi élu au suffrage universel direct pour 4 ans. Les *Ku* sont soumis à l'autorité du GMT. Ils ne disposent d'aucune fiscalité propre, leur budget provenant pour l'essentiel d'une redistribution du GMT. Certains services de santé et la collecte des déchets sont assurés par des structures inter-ku.

Les villes, les communes et les villages détiennent des responsabilités très variables selon les cas. Ce sont les villes qui ont le plus de compétences et qui à ce titre jouissent d'une plus grande autonomie. Ainsi, si c'est le GMT qui fournit l'eau, l'assainissement et d'autres services de ce type aux *Ku*, ces services sont directement administrés par les villes et les communes sur la zone de Tama.

- Le Gouvernement Métropolitain de Tokyo (GMT) : Il est responsable de nombreuses tâches et principalement la planification, l'environnement, les transports, la santé et les services sociaux, le tourisme, l'éducation et l'université, le port, le logement social et le développement économique. Pour certaines de ces responsabilités comme les transports, il agit par le biais de compagnies spécifiques.

Pour mener à bien ses responsabilités, le GMT dispose d'un personnel colossal de 172.000 employés et d'un budget énorme de 42,2 milliards d'euros en 2005 (sans compter ceux des compagnies qu'il contrôle). 73% de ce budget provient des taxes locales, 7% de l'Etat, 6% des emprunts et 14% d'autres sources de revenus propres. Les principales taxes levées par le GMT sont la taxe foncière et immobilière et la taxe sur les entreprises.

Le GMT est administré par une assemblée de 127 membres élus au suffrage universel direct pour 4 ans. Cette assemblée approuve le budget et surveille l'exécutif. Elle doit également approuver la nomination des hauts fonctionnaires municipaux que lui propose le Gouverneur. Celui-ci, qui est l'exécutif du GMT, est élu pour 4 ans au suffrage universel direct. Il est généralement membre du PLD, le parti libéral démocrate, au pouvoir depuis 1955 au niveau national. Depuis 1999, le Gouverneur se nomme S.Ishihara. Il a été réélu en 2003. Ancien écrivain célèbre, il est connu pour ses dérapages racistes, sexistes et xénophobes qui l'ont plusieurs fois fait critiquer par l'Assemblée de Tokyo.

1.3. Les autres collectivités locales.

Les autres collectivités locales impliquées dans la gouvernance du Grand Tokyo sont les trois préfectures et les villes. Contrairement au GMT, les trois préfectures s'occupent essentiellement de compétences de nature « régionale » (planification régionale, développement économique, police, éducation secondaire), les autres compétences revenant aux villes et communes. Mention spéciale doit être faite des grandes villes, comme Yokohama (plus de 3,5 millions d'habitants) qui sont des « villes désignées » et qui à ce titre détiennent des compétences plus larges. Contrairement au Gouvernement Métropolitain de Tokyo, les autres préfectures de la région métropolitaine sont donc moins puissantes. Au-delà de compétences moindres, elles disposent également de ressources et d'une autonomie moindres puisque leurs propres recettes fiscales n'abondent que 30% de leurs budgets respectifs.

2. Les structures de développement économique

De nombreux organismes et institutions sont concernés par le développement économique et l'aménagement de la capitale japonaise. Nous ne mentionnons ici que les principaux.

2.1. Les structures de l'Etat

Deux organismes principaux nous intéressent ici. Le Bureau des Villes et des Régions et l'Agence de Renaissance Urbaine.

Le Bureau des Villes et des Régions est un département situé à l'intérieur du MLIT (Ministère de la Terre, des Infrastructures et des Transports). C'est ce bureau qui est chargé de produire les « visions » de l'Etat pour chaque ville, chaque région et en fait chaque partie du territoire national, y compris donc les zones rurales. C'est lui qui produit les plans de l'Etat pour la région capitale (cf. partie 4). Il joue donc le rôle de service d'aménagement du territoire du MLIT avec une déclinaison urbaine et locale.

L'Agence de Renaissance Urbaine est une structure directement rattachée au Premier Ministre. Elle dépend du Bureau de la Renaissance Urbaine, organisme établi en 2001 pour une période de 10 ans par l'Etat dans le but de relancer les villes japonaises et de coordonner l'ensemble des politiques urbaines, notamment celles liées au développement de Tokyo. L'Agence de Renaissance Urbaine a été créée en 2004 par la fusion de l'Etablissement Public de Développement Urbain et de l'Etablissement Public de Développement Régional. Cette agence est responsable de la mise en œuvre du programme national de renaissance urbaine (voir ci-dessous), programme élaboré par un comité interministériel ad hoc, présidé par le Premier Ministre et établi par la loi sur la renaissance urbaine de 2002.

D'autres ministères interviennent bien sûr par leurs politiques nationales comme le METI avec sa politique d'aide aux PME.

2.2. Les structures du GMT

Au sein du GMT, deux principales structures s'occupent du développement économique et urbain.

Le Bureau de l'Industrie et du Travail est une direction du GMT. Il a plusieurs missions parmi lesquelles développer le tourisme, élaborer et mettre en œuvre une politique de l'industrie, de l'emploi et de l'innovation. C'est dans ce cadre qu'il a notamment créé une agence de promotion des PME qui finance des pépinières d'entreprises.

Le Bureau du Développement Urbain est également une direction du GMT. Sa tâche est de préparer

les divers plans stratégiques (cf. partie 4) et bien entendu, l'ensemble des plans et programmes de développement urbain et de régénération urbaine situés sur le territoire du GMT.

En plus de ces deux bureaux, d'autres directions du GMT peuvent intervenir comme le Bureau des Ports qui non seulement gère le port de Tokyo mais participe directement au développement du grand projet du Front de mer.

A noter que Tokyo ne dispose pas d'une agence de promotion visant à attirer les activités et entreprises internationales (*inward investment agency*).

2.3. Les autres structures

En dehors du GMT, les autres préfectures et les grandes villes disposent elles aussi d'organismes similaires qui interviennent sur leurs territoires de juridiction.

3. Les aides au développement économique

Les informations que nous avons recueillies ne nous permettent pas de présenter un panorama précis des aides concernant le développement économique de Tokyo. De manière classique, les politiques du GMT proposent des aides sous forme de prêts à taux zéro ou de prêts garantis, notamment pour les PME (comme le programme des *Collateral Loan Obligations - CLO*), ces aides transitant par le Bureau de l'Industrie et du Travail. Au niveau national, plusieurs ministères, notamment le METI, ont eux aussi leurs aides à l'emploi, aux PME, etc. Plus intéressant nous semble le grand programme de Renaissance Urbaine initié par le gouvernement à partir de 2001 parce qu'il dénote une volonté politique claire de l'Etat, une vision globale du développement et implique de nombreux acteurs. Nous le présentons ci-après.

En 2001, l'Etat japonais décide de lancer une grande politique de redéveloppement urbain qu'il appelle « Programme de Renaissance Urbaine ». A partir de cette date et jusqu'à aujourd'hui, cette politique va évoluer puisqu'elle repose pratiquement exclusivement au départ sur des programmes centrés sur le foncier et l'immobilier pour aujourd'hui inclure des questions sociales et d'environnement.

Le Programme de Renaissance Urbaine (PRU) est un ensemble de mesures visant à accroître la compétitivité des villes japonaises en améliorant leur environnement urbain et en galvanisant les marchés fonciers. Ce programme a deux spécificités : d'une part il repose sur une approche ascendante et notamment sur l'initiative privée ; d'autre part il fait appel à des mesures financières et juridiques particulières qui concernent des territoires spécifiques. Dans cette perspective une loi, la loi d'urgence pour la renaissance urbaine, est votée en 2002. Cette loi instaure un fonds spécial de renaissance urbaine notamment.

Le PRU s'applique à des zones sélectionnées, dénommées « zones prioritaires de renaissance urbaine » en fonction de trois groupes de critères : i) des zones à fort potentiel de croissance ; ii) des zones démontrant un réel besoin de régénération et iii) des sites stratégiques pour les métropoles. En 2002, les premières zones sélectionnées concernent les 3 plus grandes villes de Tokyo, Osaka et Nagoya. Début 2006, ce sont 63 zones qui ont été sélectionnées et elles représentent plus de 6400 ha (voir carte 3).

Dans la philosophie du PRU, ces zones doivent voir arriver des projets de redéveloppement à l'initiative des entreprises, des collectivités locales ou d'autres organismes. Ces projets sont alors évalués par le Bureau de la Renaissance Urbaine. Une fois ces projets acceptés, ils vont d'une part recevoir des aides financières sous la forme de prêt à taux zéro et/ou d'exemptions fiscales, d'autre

part ils vont bénéficier d'un traitement administratif spécifique visant à accélérer les procédures (notamment pour la délivrance des permis de construire) et permettant l'abrogation des normes de planification qui les régissent et leur remplacement par des nouvelles en conformité avec le projet.

En 2005, les investissements privés directs sur les zones concernées sont estimés à plus de 47 milliards d'euros. Sur Tokyo, les sièges sociaux de Nippon Television, Nippon Express et d'autres ainsi que le grand centre d'affaires de Shiodome City ont été construits en partie dans le cadre du PRU.

Au départ, les projets sont principalement des projets de construction de bureaux ou de centres d'affaires et commerciaux, mais à partir de 2004, le gouvernement cherche à élargir les domaines d'intervention et crée la « subvention communautaire de rénovation ». Il s'agit d'une subvention globale destinée aux projets soumis par les collectivités locales et qui sont considérés comme des projets modèles parce qu'ils suivent les orientations promues par le MLIT. Par exemple, il s'agit de projets visant à améliorer le paysage urbain puisque pour le MLIT, la mauvaise qualité de ce paysage aurait un effet négatif sur l'attractivité des villes japonaises pour les entreprises et les cadres étrangers. Sur les 170 projets acceptés en 2005, 51 sont localisés dans Tokyo et Osaka.

4. Les acteurs privés

A l'exception de la Chambre de commerce de Tokyo et de celles des villes environnantes faisant partie de son agglomération, il ne semble pas y avoir d'associations territoriales d'entreprises au niveau de la zone métropolitaine ni à des niveaux plus petits. Les entreprises japonaises sont en effet fortement structurées au niveau national et par branche et très peu au plan local, sauf en tant que sections régionales (c'est-à-dire au niveau des préfectures) d'associations nationales. Ceci s'explique probablement par l'importance historique qu'a joué l'Etat dans la structuration du capitalisme japonais et des milieux économiques et par la logique de fonctionnement du monde économique en étroites relations avec l'Etat (cf. partie 3).

Afin d'éclaircir un peu le panorama, nous présenterons trois types de structuration des milieux économiques : les structures multisectorielles nationales, les conglomerats ou *keiretsu* qui représentent une spécificité japonaise et en partie sud asiatique et enfin la CCI de Tokyo. A des degrés divers, toutes ces structures interviennent sur Tokyo, d'autant plus qu'il s'agit de la capitale et que la ville est le lieu où ces associations sont localisées.

4.1. Les associations nationales d'entreprises

Il y a trois principales associations nationales de représentation des milieux économiques au Japon. La première, la *Nippon Keidanren* (Fédération Japonaise des Affaires) est le regroupement en 2002 de la *Keindaren* (la Fédération Japonaise des Organisations Economiques) et de la *Nikkeiren* (la Fédération Japonaise des Associations d'Employeurs). C'est de loin la principale association patronale. En 2006 elle représente près de 1400 entreprises, plus de 130 associations industrielles et 47 organisations régionales.

La seconde est l'Association Japonaise des Dirigeants d'Entreprises (*Keizai Doyukai*). Elle représente plus de 1600 dirigeants provenant de 900 entreprises. Ses interventions se situent dans les champs du développement économique et des affaires sociales.

La troisième association est la *Nissho* ou la Chambre de Commerce et d'Industrie du Japon qui fédère les 522 CCI des principales villes et des Préfectures.

4.2. Les conglomerats.

Durant l'ère Meiji (1868-1912), l'Etat sélectionne un petit noyau de firmes pour qu'elles contribuent à l'objectif de développement national. Ces noyaux se structurent et forment des groupes industriels

qu'on appelle des conglomérats ou *Keiretsu* en japonais. Ce sont toujours aujourd'hui les fers de lance de l'économie nationale et leurs stratégies sont en grande partie orientées par l'Etat via le METI.

Plus précisément les *keiretsu* sont des regroupement d'entreprises (il y en a parfois des centaines) liées entre elles par des liens financiers tissés à partir d'une banque. Celle-ci prête aux membres du *keiretsu*. Chaque *keiretsu* s'appuie sur des réseaux de PME sous-traitants. Tout le monde connaît les principaux *keiretsu* comme Mitsui, Mitsubishi, Sumitomo ou Fuyo.

A titre d'exemple, Mitsubishi est articulé autour de la banque Mitsubishi UFJ bank et comprend des firmes comme Mitsubishi Motors ou Nippon Yusen. Les firmes Toshiba, Toyota ou Fuji appartiennent au *keiretsu* Mitsui alors que Canon, Hitachi, Ricoh, Yamaha ou Nissan font partie de Fuyo.

Depuis la crise des années 1990, les frontières entre les différents *keiretsu* se sont estompées, notamment du fait des fusions bancaires (Mitsui et Sumitomo ont par exemple la même banque, Sumitomo-Mitsui Bank) mais même si le système est en train de perdre de sa rigidité, il continue à structurer les relations entre les grandes firmes et entre ces dernières et l'Etat.

4.3. La Chambre de commerce de Tokyo.

Comme toutes les Chambres de commerce japonaises, la CCI de Tokyo est un établissement public. La CCI rassemble quelque 85.000 entreprises de la zone centrale de l'agglomération, les 23 *ku* qui sont son territoire de juridiction. En 2004 elle avait un budget de 74 millions d'euros et un personnel de 416 employés. C'est donc plutôt une structure de taille et d'importance moyennes.

III. Les modes de relation et de régulation entre les acteurs.

Les relations entre acteurs passent par un système institutionnel et organisationnel complexe baptisé « Etat Capitaliste Développeur ». Il est largement spécifique au Japon et s'est structuré dans le temps. Ce système semble traverser une crise mais continue de façonner les relations et les régulations entre acteurs. En effet, la globalisation n'a pas réduit le rôle de l'Etat dans la régulation de l'économie. Pour comprendre les relations entre les acteurs et principalement entre le public et le privé, il est essentiel de faire un détour par la présentation et une brève analyse de ce système. Nous le présenterons tout d'abord au plan national pour ensuite nous intéresser au cas de Tokyo.

1. Heurs et vicissitudes du système de l'Etat Capitaliste Développeur.

1.1. L'Etat capitaliste développeur : principales caractéristiques et fonctionnement.

L'Etat Capitaliste Développeur (ECD) débute au moment de l'ère Meiji lorsqu'une élite (les bureaucrates samouraï) se lance dans la construction d'un Etat puissant afin de fabriquer un pays fort au plan militaire et économique de façon à rester indépendant de l'Europe et des Etats-Unis. L' ECD repose sur ce que l'on appelle le « triangle de fer », c'est-à-dire un ensemble de relations mutuelles entre l'Etat (la bureaucratie), le monde politique (les partis) et le monde économique (les entreprises). Il possède 5 caractéristiques fondamentales :

- une quasi-confusion des secteurs public et privé ;
- une idéologie nationaliste et étatiste ;
- le développement comme légitimité de l'Etat ;
- le plan comme outil de gestion et de contrôle de la société ;
- une autonomie de la bureaucratie (technocratie).

L'absence de distinction nette entre public et privé provient de la philosophie de Confucius et de son interprétation japonaise. Pour ce dernier, il y a unité entre le politique et l'économique plutôt que

division. Ce fondement de la culture japonaise produit alors un système où la bourgeoisie marche main dans la main avec l'Etat (à la différence de l'Occident où la bourgeoisie a dû s'opposer à la royauté pour faire du commerce). Ce dernier développe d'ailleurs un nationalisme économique qui se traduit notamment par une centralisation forte du système bancaire dans les mains de l'Etat. La création de la Banque du Japon illustre cette centralité. Aujourd'hui comme hier, cette banque, qui dépend directement du Ministère des Finances, finance l'ensemble du système bancaire privé et notamment les banques des *Keiretsu*. Ces dernières s'assurent de la coopération entre les *Keiretsu* et l'Etat dans l'élaboration et la mise en œuvre des diverses politiques.

L'Etat a toujours guidé le développement économique du Japon, à travers notamment le « Toyotaïsme », version moderne du « triangle de fer ». Le Toyotaïsme repose historiquement (il correspond à la période de croissance 1960-1980) sur trois éléments : i) une politique industrielle étatique, ii) le développement des conglomérats (*Keiretsu*) et iii) un système de *welfare* financé en totalité par l'Etat. Ainsi, dans le Toyotaïsme le développement est assuré par un ensemble de relations oligarchiques entre l'Etat (les ministères), les milieux économiques (les conglomérats) et le système politique (le parti au pouvoir depuis 1955, le Parti Libéral Démocrate (PLD)). Dans ce cadre, les milieux économiques vont toujours participer à l'élaboration des politiques les plus diverses. C'est pourquoi par exemple, les grandes firmes (Honda, Sony) vont être particulièrement bien représentées dans les comités présidant aux réformes comme ceux sur la réforme administrative.

L'Etat intervient par des plans. Dans le domaine urbain, il produit des plans nationaux et régionaux d'aménagement que les collectivités locales doivent appliquer. Ces plans sont produits par une technocratie historiquement recrutée dans des écoles spéciales et qui développe un fort sentiment de l'intérêt général fondé sur le rôle de l'Etat comme instrument de développement de la société. En ce sens, cette élite bureaucratique est relativement autonome du monde politique.

Comme on le voit donc, à l'heure du néo-libéralisme et de la globalisation, la société japonaise n'a pas été profondément touchée, dans son système de régulation tout au moins, par ces deux éléments.

1.2. Crise et dérives de l'Etat Capitaliste Développeur.

De nombreux observateurs et chercheurs parlent aujourd'hui de la crise de l'ECD. Cette crise proviendrait de trois évolutions : la perte de puissance du PLD, un retrait de l'idéologie nationaliste et une ouverture de l'économie au secteur privé. Ces trois évolutions sont discutées aujourd'hui au Japon car si elles paraissent en partie réelles, leur impact sur le système de régulation semble encore faible.

Le PLD a été – et demeure – central dans le triangle de fer, comme nous le verrons sur Tokyo. Mais cette centralité, alliée à l'intégration entre politiques, bureaucrates et hommes d'affaires, a produit de nombreuses dérives (ou effets pervers) qui aujourd'hui semblent faire obstacle au développement économique du Japon et de ses villes.

Le système de l'ECD et sa version plus moderne du Toyotaïsme a produit progressivement un système clientélaire qui gangrène la société. Tous les Premiers Ministres récents et les médias dénoncent cette situation qui n'est donc pas contestée. Deux modalités de fonctionnement de l'ECD très courantes illustrent la crise actuelle : les *Zoku-Giin* et les *Amakudari*.

Les *Zoku-Giin* : le système japonais a produit des clans (*Zoku*) qui correspondent à des secteurs particuliers de l'économie (principalement de l'industrie). Ces clans ont tout naturellement, de par les fondements de l'ECD, des relations fortes avec les ministères, au point que certains clans ont développé des relations très privilégiées avec des ministères particuliers. Pour que ces relations se traduisent en actes importants (lois, politiques spécifiques, etc.), il faut un relais politique. Ce relais politique, ce sont les *Zoku-Giin* que l'on traduit généralement par « Parlementaires des tribus ». Les *Zoku-Giin* sont donc des parlementaires issus le plus souvent du PLD qui représentent les intérêts de certains secteurs de l'industrie et ont des relations privilégiées avec les ministères adéquats. Conçus

au départ comme instrument pour favoriser l'intégration des mondes politique, administratif et économique (ce qui a fait la force du modèle de développement japonais), ils sont devenus aujourd'hui l'un des responsables d'une fragmentation des politiques publiques sur des bases clientélistes préjudiciables au développement puisqu'ils n'oeuvrent plus pour le bien public mais pour celui de leur clientèle.

L'ancien Premier Ministre, J. Koizumi, s'était engagé à réduire l'influence des clans mais il n'a rien fait. Il était lui-même d'ailleurs membre du clan de la Finance.

Les *Amakudari* : littéralement signifiant « qui descend du paradis », les *Amakudari* sont des structures privées ou semi-publiques où viennent s'installer les hauts fonctionnaires une fois leur temps effectué dans l'administration. Il s'agit le plus souvent de fonctionnaires encore jeunes (aux alentours de 50 ans) qui vont travailler dans des *Amakudari* créées par des *Keiretsu* liées à leurs ministères. Ils entretiennent ainsi les relations clientélistes entre ministères et *Keiretsu*. Cette pratique très courante vient s'ajouter à celle non moins commune d'intégration de « jeunes » hauts fonctionnaires dans les conseils d'administration des grandes entreprises.

2. L'ECD à Tokyo : quelques aperçus.

Les chercheurs travaillant sur le pouvoir à Tokyo décrivent cette métropole comme étant produite par une coalition de croissance urbaine rassemblant un réseau de bureaucrates et de leaders économiques soutenus par le PLD. Plus précisément et en opposition avec New-York, ces mêmes chercheurs définissent Tokyo comme une ville fortement dépendante d'une bureaucratie et d'une classe politique contrôlée par l'Etat (*State-centered political and bureaucratic city*). Les informations que nous avons pu recueillir confirment à la fois ce diagnostic mais le nuancent avec quelques évolutions récentes qui semblent indiquer un début d'autonomisation de la sphère locale et notamment du Gouvernement Métropolitain de Tokyo (GMT).¹³

2.1. Une gouvernance toujours structurée autour du « triangle de fer ».

Tokyo, nous l'avons vu, possède deux caractéristiques : C'est d'une part une ville globale et d'autre part la capitale du Japon. Aux dires de la plupart des observateurs et experts, c'est cette seconde fonction qui définit aujourd'hui le mieux Tokyo et lui accorde son statut de métropole mondiale. A Tokyo, le triangle de fer semble particulièrement bien fonctionner et le PLD jouer un rôle clé dans le développement de la ville.

Tout d'abord, en règle générale, le gouverneur de Tokyo appartient au Parti Libéral Démocrate, au pouvoir et qui détient la majorité dans les deux assemblées nationales et dans l'assemblée de Tokyo. Non seulement le gouverneur appartient au PLD mais il y a occupé le plus souvent des fonctions importantes. C'est notamment le cas du gouverneur actuel, S. Ishihara, qui s'est certes présenté sans étiquette aux élections locales, mais qui a fait toute sa carrière politique nationale au sein du PLD où il a siégé dans toutes les hautes instances. Le PLD a d'ailleurs soutenu depuis une quinzaine d'années une position visant à accroître la compétitivité de Tokyo au niveau international et qui privilégie l'échelle urbaine des politiques plutôt que l'échelle nationale.

Les connexions de S. Ishihara avec le PLD se sont montrées très efficaces, notamment pour faire accepter par l'Etat le développement de l'aéroport de Haneda, l'aéroport du Japon pour les vols intérieurs, affaire délicate car ayant des ramifications diplomatiques importantes et pouvant remettre

¹³ A noter cependant que les travaux récents sur le pouvoir à Tokyo sont pratiquement inexistant, y compris en japonais.

en cause le traité américano-japonais (l'extension de Haneda requiert des changements dans l'aéroport militaire de Yokota qui dépend des Américains).

Le gouverneur de Tokyo a également des relations très étroites avec les milieux d'affaires. Il s'est fait remarquer en 1989 pour avoir écrit un best seller sur l'avenir du Japon avec le PDG de Sony. Fort du soutien des milieux économiques, il a ainsi pu s'opposer au projet gouvernemental de délocalisation de la capitale en faisant jouer les leaders économiques de la ville (notamment ceux de la finance, très bien introduits auprès du Premier Ministre) largement défavorables à cette délocalisation.

Si le gouverneur et l'administration du GMT maintiennent et cultivent leurs relations avec le PLD et l'Etat, c'est parce que ce dernier reste toujours l'acteur fort de la métropole de Tokyo. Rien ne peut se faire contre lui. Il s'ensuit donc une intense activité de lobbying soit pour diriger les politiques et les financements nationaux vers Tokyo, soit pour infléchir les politiques nationales en faveur des options défendues par le GMT. C'est notamment le cas de la politique aéroportuaire. Jusqu'en 1999, le GMT n'avait aucune politique spécifique dans le domaine et suivait celle de l'Etat. Aujourd'hui où il développe une politique « personnelle » différente de celle du gouvernement, le travail de lobbying est particulièrement important pour infléchir la politique étatique, ce qui semble avoir en partie réussi puisque l'Etat a accepté l'extension de l'aéroport de Haneda. N'oublions pas que l'Etat intervient directement sur la capitale par le biais du plan national d'aménagement qui lie fortement le national et le local.

Tous ces liens entre les trois sphères (politique, bureaucratique, économique) trouvent leur concrétisation dans les *Amakudari*. Dans l'étude la plus récente (1998) effectuée sur ce thème à Tokyo, T. Machimura identifie environ 150 structures hybrides (*Amakudari*, comités consultatifs, groupes de travail, etc.) rien que pour le thème du développement urbain. Ces structures hybrides rassemblent le plus souvent l'Etat (ministère des finances, MLIT, METI), le GMT (parfois d'autres collectivités locales), le monde économique (les *keiretsu* et d'autres grandes firmes).

2.2. Vers une autonomisation du GMT ?

Le Japon traverse aujourd'hui une période de décentralisation ou plutôt de velléités de décentralisation car certaines réformes sont encore en discussion. Ceci étant, le GMT développe depuis quelques années, grosso modo à partir du premier mandat de S. Ishihara, des points de vue de plus en plus différents de ceux du gouvernement qui le font rechercher ailleurs des soutiens à ses propres projets. Ceci ne remet cependant pas en cause la fonction de l'EDC sur Tokyo car, en effet, les relations horizontales demeurent encore bien faibles alors que les relations verticales ne semblent pas avoir diminué depuis les premières réformes décentralisatrices.

Même si les relations avec l'Etat sont bonnes, les points de friction semblent se multiplier entre celui-ci et le GMT. Nous avons déjà abordé la question de la politique aéroportuaire qui oppose l'Etat au GMT. Alors que l'Etat veut concentrer l'essentiel de la croissance du trafic aérien international sur l'aéroport de Narita, l'actuel aéroport international de Tokyo, le GMT souhaite développer celui d'Haneda, l'actuel aéroport pour le trafic intérieur. L'enjeu est de taille car pour le GMT, la position du gouvernement risque de faire perdre à Tokyo son attractivité. Narita est situé à 70 kms du centre ville (contre Haneda à 13 kms) et cette distance est considérée comme préjudiciable face à la concurrence des aéroports de Singapour et de Hong Kong. Le gouverneur Ishihara ne se prive pas de déclarer publiquement que le gouvernement ne comprend pas les enjeux métropolitains et qu'il doit alors faire lui-même les démarches pour que le GMT parvienne à son objectif.

Les conflits existent également sur la vision du développement. Alors que l'Etat veut déconcentrer les fonctions métropolitaines vers les pôles urbains de la région métropolitaine, le GMT s'y oppose. Les conflits se manifestent à travers le plan pour la région capitale et les divers documents stratégiques du GMT (cf. partie IV ci-dessous).

Ce qu'il faut noter, c'est le léger déplacement de la « régulation ». En effet, ce qui semble nouveau aujourd'hui, c'est l'affichage des divergences qui produisent des conflits, conflits qui auparavant étaient régulés à l'intérieur du système de l'ECD mais qui aujourd'hui se dévoilent sur la place publique. Dans ce contexte, le leader incontestable et peu contesté de la métropole est le GMT.

En effet, en règle générale, le leadership du GMT est accepté ou tout au moins admis. Les autres collectivités locales (les grandes villes et les autres préfectures) adoptent généralement une attitude de « wait and see ». Les politiques ou les plans du GMT servent de cadre de négociation entre les collectivités locales. Aux dires des observateurs, il y a un sens d'un destin commun lié à Tokyo et un front se constitue très vite contre ceux qui veulent s'opposer au développement de l'agglomération¹⁴.

Dans ce contexte, la tentation est forte de tableur sur une autonomisation du GMT vis-à-vis de l'Etat et de sa capacité à construire sur la région métropolitaine un leadership à partir d'alliances tissées avec les collectivités locales, voire avec des firmes, développant ainsi une sorte de EDC sans l'Etat au niveau métropolitain. Il n'est pas possible aujourd'hui de répondre par l'affirmative à cette hypothèse car le « triangle de fer » au niveau national semble encore bien fonctionner.

IV. La gouvernance en acte : stratégies et grands projets.

1. Les principaux documents stratégiques sur Tokyo : une complémentarité sous pression

Il existe plusieurs documents stratégiques sur Tokyo, principalement élaborés par l'Etat et par le GMT. Ces documents sont en partie complémentaires, c'est-à-dire que des priorités établies par l'un vont s'inscrire dans l'autre et réciproquement. Comme ces documents stratégiques donnent lieu à des réalisations, les enjeux pour inscrire les priorités en sont d'autant plus importants.

L'Etat produit régulièrement des Plans Nationaux pour la Région Capitale. Le dernier en date a été approuvé en 1999 et concerne la période 2000-2015. Les plans de l'Etat s'intéressent au territoire de la Région Capitale, c'est-à-dire à l'aire métropolitaine de Tokyo dans son extension la plus vaste.

Le 4^e plan national, celui de 1986, prévoyait de transformer Tokyo en ville globale en tablant sur la croissance de la métropole et sa production de richesses pour la redistribuer à l'ensemble du pays. La crise économique a rendu ce projet obsolète. Comme nous l'avons vu, la sortie de crise à la fin des années 1990 doit s'effectuer, pour l'Etat, par le re-développement urbain. Les villes sont au centre du projet étatique et Tokyo en est le fer de lance. Le 5^e plan national de 1999 confirme ce choix. Il contient deux éléments majeurs qui vont structurer le développement urbain de la capitale. Tout d'abord, il s'agit de développer les villes-pôles de la périphérie de Tokyo. En second lieu, il convient de redynamiser l'hyper-centre. Du côté de l'Etat, on voit donc établie une vision poly-centrique du très grand Tokyo, avec un hyper-centre redynamisé.

A partir de 1999, à la suite de l'élection du gouverneur Ishihara, le Gouvernement Métropolitain de Tokyo lance toute une série de documents stratégiques dont 4 principaux : i) le « plan stratégique pour sortir de la crise », en 1999 ; ii) le livre blanc, Tokyo 2000 en 2000 ; le plan « Tokyo 2000 » lui aussi en 2000 et enfin le plan « Tokyo Megalopolis » en 2002. Ces quatre plans expriment ensemble la vision qu'a le GMT du futur de la métropole. Il s'agit, comme nous l'avons esquissé précédemment, d'une vision de Tokyo comme « ville globale » mais ce statut n'est plus considéré comme donné mais

¹⁴ L'existence d'un instrument, le « Sommet de la région capitale », sorte de forum créé il y a une quinzaine d'années, illustre en partie ce sentiment. Le « Sommet de la région capitale » rassemble les 8 gouverneurs de la région capitale et les principales grandes villes. L'Etat n'en fait pas partie. Ce sommet qui se réunit une fois par an traite de trois questions principales : le traitement des déchets, les problèmes d'environnement, la préparation et la gestion des risques. Il n'est pas décisionnel et les débats s'organisent dans un cadre où il n'est pas question d'envisager des réformes institutionnelles.

au contraire comme à construire. C'est donc une vision qui exige des stratégies proactives. Pour le GMT, la principale est la redynamisation de l'hyper-centre.

C'est le plan « Tokyo Megalopolis » qui exprime avec le plus de force cette vision. Ce plan est un mélange de super POS et d'un plan de transport mais dont l'horizon est 2025. Produit par le GMT mais approuvé par les préfectures de Chiba, Kanagawa et Saitama et les trois villes de Yokohama, Kawasaki et Chiba, il s'adresse néanmoins à un territoire beaucoup plus vaste qui couvre au moins le Grand Tokyo. Ce plan vise à mieux répartir la croissance sur l'ensemble du Grand Tokyo, répondant en quelque sorte au projet de l'Etat de délocalisation de la capitale du fait de la concentration excessive sur ce territoire. Mais il affiche aussi la nécessité d'un recentrage des activités de commandement public et privé sur l'hyper-centre. Ceci passe, selon le plan, par un grand programme de régénération urbaine des premières périphéries et d'énormes investissements sur l'hyper-centre.

Ces priorités affichées par le GMT trouvent écho dans le 5^e plan national pour la Région Capitale comme nous l'avons vu. De manière plus précise, ce plan abolit les restrictions quant aux constructions dans la zone centrale de Tokyo. Il inclut également la réalisation d'un périphérique, proposé par le GMT dans le plan « Tokyo Megalopolis » mais sur des terrains situés dans les préfectures environnantes. Ce faisant, il avalise le plan du GMT. Les priorités du GMT se trouvent également prises en compte par l'Etat à travers le Programme de Renaissance Urbaine (PRU), celui-ci déclarant les secteurs de la gare centrale et du front de mer « zones de régénération prioritaires » et bénéficiant à ce titre des dispositions spécifiques du PRU.

Nous n'avons pu obtenir des informations sur les modes d'élaboration de ces divers documents, notamment sur l'implication du secteur privé. Cependant, au vu du mode de gouvernance que nous avons présenté précédemment et de la façon dont se développe le projet du *WaterFront* dont nous allons maintenant parler, cette implication doit être bien réelle et passer par les canaux que nous avons préalablement décrits.

2. Le projet du Front de mer (*Waterfront Sub-centre*).

Le projet du Front de mer se situe au sud-est du centre de Tokyo, dans la zone de Rinkai, à 6 kms exactement de la gare centrale. Il s'agit d'un grand projet urbain, complet dans le sens où c'est un morceau de ville qui sort de terre, avec des hôtels, des restaurants, des immeubles de bureau, un centre d'exposition, un complexe de loisirs, des commerces et des logements, le tout sur une surface de 450 ha environ.

2.1. La petite histoire

C'est un vieux projet, initié dans les années 1980 par le GMT et l'Etat. A cette époque, le Japon est en plein boom et l'idée de l'Etat est de créer un deuxième centre High-Tech dans le cadre du 4^e plan national de la région capitale. Au début des années 1990, 15 premiers projets sont lancés, entièrement financés par le secteur privé. Mais bien vite, l'ensemble du projet va subir d'énormes retards pour au moins trois raisons : i) la crise économique que traverse le Japon dans cette « décennie perdue » qui empêche le privé de maintenir ses engagements ; ii) des accusations de corruption entre les entreprises et le monde politique local et national à propos des financements du projet et iii) une remise en cause de l'idée de faire de Tokyo une ville globale au milieu des années 1990.

On va alors chercher à réduire l'ampleur du *Waterfront Sub-Centre* mais sans succès, l'Etat et TMG arguant de la nécessité d'en maintenir la taille pour rentabiliser les infrastructures en cours de construction. Car si les entreprises sont beaucoup moins présentes, le secteur public poursuit la réalisation d'équipements jugés nécessaires pour assurer le succès de ce grand projet. Un plan de développement révisé en 1997 prévoit toujours la construction de 14.000 logements, la venue de 44.000 habitants le tout sur une surface identique de 450 ha.

L'élection en 1999 de S. Ishihara au poste de gouverneur de Tokyo va changer profondément les choses. Celui-ci va en faire un projet stratégique pour la métropole. Il l'inscrit comme un projet-phare dans les plans stratégiques en tant que « pôle de revitalisation de dimension internationale importante » et en fait l'un des 4 « éléments structurels » destinés à transformer Tokyo en ville globale. Il décide de poursuivre les infrastructures en cours d'édification et en 2005, d'en faire un pôle touristique important de la ville. Aujourd'hui, le projet semble bien avancer avec des tours de bureaux, des hôtels, des restaurants et des commerces qui attirent beaucoup de monde. Il est présenté comme un succès.

2.2. Les principaux acteurs

Les principaux acteurs sont l'Etat et le GMT. L'Etat, parce qu'il intervient sur Tokyo par le biais de son plan national pour la région capitale, par le programme de renaissance urbaine et par sa participation au financement d'un grand nombre d'infrastructures.

Le GMT est aussi présent. C'est en fait lui le leader du projet. Tout d'abord, il possède la plupart des terrains. En second lieu, il contrôle le Port de Tokyo dont il dirige l'administration. En troisième lieu, c'est lui qui assure la planification du projet, qui octroie les permis de construire et qui sélectionne les projets privés à retenir.

Le secteur privé est bien entendu un acteur important car sans lui, point de *Waterfront Sub-Centre*. En effet, la philosophie du projet est de le faire financer par les entreprises. Si le secteur public, Etat et GMT, s'occupe des équipements publics (infrastructures de transport principalement, notamment les liaisons avec l'hyper-centre et avec l'aéroport), les activités mêmes qui s'implantent sur le site sont entièrement financées par le secteur privé. Pour soumettre un projet, en règle générale, les entreprises se regroupent en consortium et ce sont ces consortiums qui réalisent les projets.

Dès le départ du projet, une société par action, mixte, la *Tokyo Waterfront Development Inc.* (TWDI) a été constituée. Elle se compose du Gouvernement Métropolitain et des entreprises. Ces dernières possèdent 49% du capital qu'elles partagent en parts égales. Le GMT y est donc majoritaire. TWDI est responsable du développement de l'ensemble du projet. C'est elle qui assure le suivi des infrastructures. Les deux tiers de son personnel proviennent du secteur privé, principalement des banques et des sociétés de construction.

2.3. Les relations entre les acteurs : un projet piloté par le secteur public

Le pilotage du *Tokyo Waterfront Sub-Centre* est complètement assuré par le public. On assiste en fait à un co-pilotage entre le GMT et l'Etat, le secteur privé étant plutôt suiviste. Dans l'ensemble, le duo Etat-GMT fonctionne assez bien dans une relation que A. Saito (2003) qualifie de « dépendance mutuelle avec une forte rivalité », qui se vérifie dans le contenu des divers plans stratégiques. D'un côté, l'Etat a besoin du GMT pour mettre en œuvre ses choix, ses programmes. C'est le GMT qui possède les terrains, il dispose aussi de ressources importantes, financières mais aussi d'expertise, avec lesquelles l'Etat doit compter. Le GMT a besoin de l'Etat pour faire valider ses choix par les autres collectivités locales et pour les financer.

Le *Tokyo Waterfront Sub-Centre* est en fait le compromis entre les priorités de l'Etat et celles du GMT. Dans les années 1980, l'Etat veut un grand centre d'affaires pour redynamiser l'économie alors que le GMT souhaite réaliser un simple téléport sur la zone de Rinkai. Finalement, le compromis est trouvé puisque le téléport existe et qu'un grand centre d'affaires est en cours de réalisation. Ce compromis a été décidé dans le cadre d'un comité de pilotage mixte entre l'Etat (6 ministères) et le GMT. C'est ce comité qui siège lorsque des discussions sont nécessaires pour aboutir à une décision commune.

Si le privé est suiviste, il n'en est pas pour autant sans influence. Cette influence passe d'une part par sa participation à TWDI. En second lieu, les entreprises sont presque toujours présentes dans les nombreux comités consultatifs et groupes de travail qui sont très actifs, comme ceux organisés par l'autorité portuaire de Tokyo. Ils existent aussi au niveau de l'Etat et du GMT. En troisième lieu, le secteur privé s'exprime et fait savoir par des documents ses positions et ses priorités. Il a ainsi constitué plusieurs structures de réflexion comme le *Tokyo Teleport Research Group*, un organisme créé par la Banque Industrielle du Japon, la *New Nippon Steel* et 70 autres sociétés, qui a exposé les choix des milieux d'affaires sur la configuration du projet.

Pour autant, l'aménagement et le développement du *Tokyo Waterfront Sub-Centre* restent sous le contrôle du public. Ils illustrent bien en cela le fonctionnement de l'Etat Capitaliste Développeur. Si le secteur privé est suiviste et accepte de financer l'essentiel du projet c'est, selon A. Saito, pour deux raisons. La première c'est que, en règle générale, le public parle d'une seule et même voix, l'Etat et le GMT étant somme toute d'accord sur l'essentiel et jouant le jeu de la négociation pour parvenir à un accord. Cette attitude les rend fiables aux yeux du secteur privé.

La seconde raison est plus structurelle et culturelle et renvoie à l'influence de la philosophie de Confucius où la distinction entre le politique et l'économique est estompée, où le collectif est valorisé par rapport à l'individuel, où le paternalisme de l'Etat est accepté. Comme l'exprime A. Saito, « Parce que c'est une pratique courante des fonctionnaires de l'Etat de définir, d'assurer le suivi et de prendre en charge les intérêts du secteur privé, le monde économique n'est généralement pas proactif dans le développement mais préfère suivre les décisions prises par les fonctionnaires publics... D'un point de vue pratique, l'influence des fonctionnaires s'exerce au sein des structures et des mécanismes de partenariat qui produisent un environnement de respect mutuel que l'on peut voir dans les divers comités existants, le processus d'appel d'offres et la gestion de TWDI. »

Références

Ouvrages, articles, rapports :

Fujita, K. et R. Hill (2005), « Innovative Tokyo », World bank Policy research Working Paper 3507, World Bank, Washington.

Fujita, K. (2003), « Neo-industrial Tokyo: Urban development and globalisation in Japan's State-centred Developmental Capitalism », *Urban Studies*, 40, 2.

IAURIF (2002), *Tokyo: stratégies de développement urbain de la région métropolitaine*, rapport de mission d'étude, IAURIF, Paris.

Kuratani, M et Y. Endo (2003), "Tokyo's central role in the knowledge based economy", NRI papers 65, Nomura Research Institute, Tokyo.

Metropolis (2005), Etude sur les régions métropolitaines, Metropolis (www.metropolis.org)

Ministry of International Affairs and Communication (2004), "White Paper on Local Public Finance, 2004", Tokyo.

Newman, P. et A. Thornley (2005), « Tokyo : Shaping a World City in the face of Economic Turbulence » in Newman, P. et A. Thornley , *Planning World Cities: Globalization and urban politics*, Palgrave, New-York.

OCDE (2005), Japan Territorial Review, OCDE, Paris.

Saito, A. (2003), « Global City Formation in a Capitalist Developmental State : Tokyo and the Waterfront Sub-centre project », *Urban Studies*, 40, 2.

Thornley, A. et A. Saito (2003), « Shifts in Tokyo's World City Status and the Urban Planning Response », *Urban Studies*, 40, 4.

Tsukamoto, T. (2006), "Regionalism in the new globalized economy: Politics of scale and the discourse of regionalism: comparative politics of two japanese global city-regions: Tokyo and Osaka", Thèse de Doctorat, université de Louisville, USA.

Vogel, R. (2001), "Decentralization and urban governance: reforming Tokyo Metropolitan Government", Department of urban and Public Affaires, University of Louisville, Etats-Unis, mimeo, 35 p

Sites web :

Important : Les sites en anglais sont d'une part le plus souvent des résumés d'informations de parties des sites japonais et d'autre part ils ne sont pas toujours actualisés. A titre d'exemple, le site de la CCI de Tokyo n'a pas été actualisé depuis début 2004.

www.metro.tokyo.jp/ENGLISH, le site du GMT en anglais

www.tokyo-cci.or.jp/english/About_Us.html, le site de la CCI de Tokyo

www.mlit.go.jp/english, le site du MLIT

www.ur-net.go.jp/profile/english/index.html, le site du Programme de Renaissance urbaine

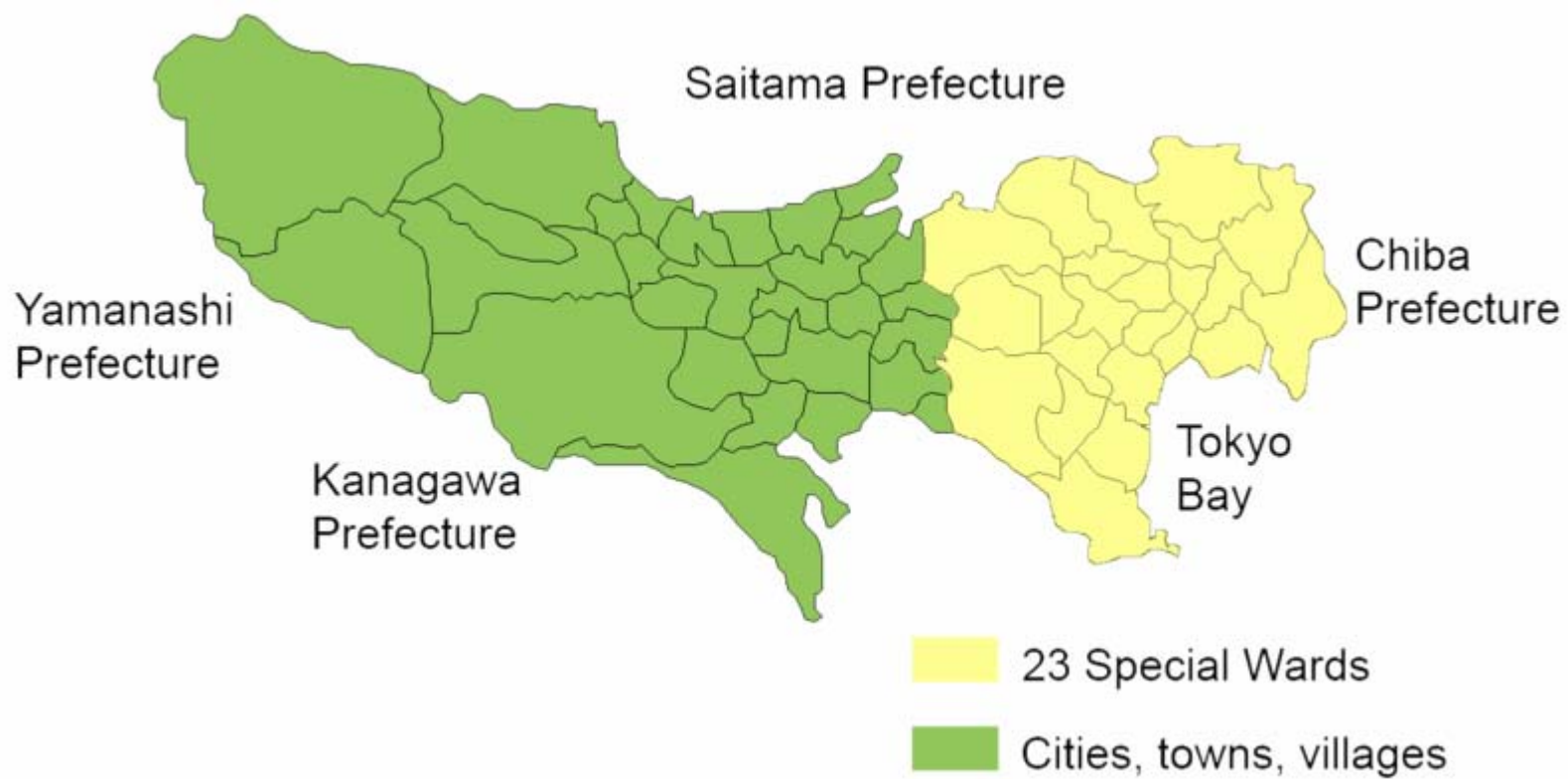
www.jlhc.org/en/aboutjapan.html, le site du Japan Loal Government Center à New-York

www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/plan/pl_index-e.html, le site du département de planification de GMT



Le découpage politique et administratif de l'aire métropolitaine de Tokyo
 Source : "Tokyo", Roman Cybrisky, 1998

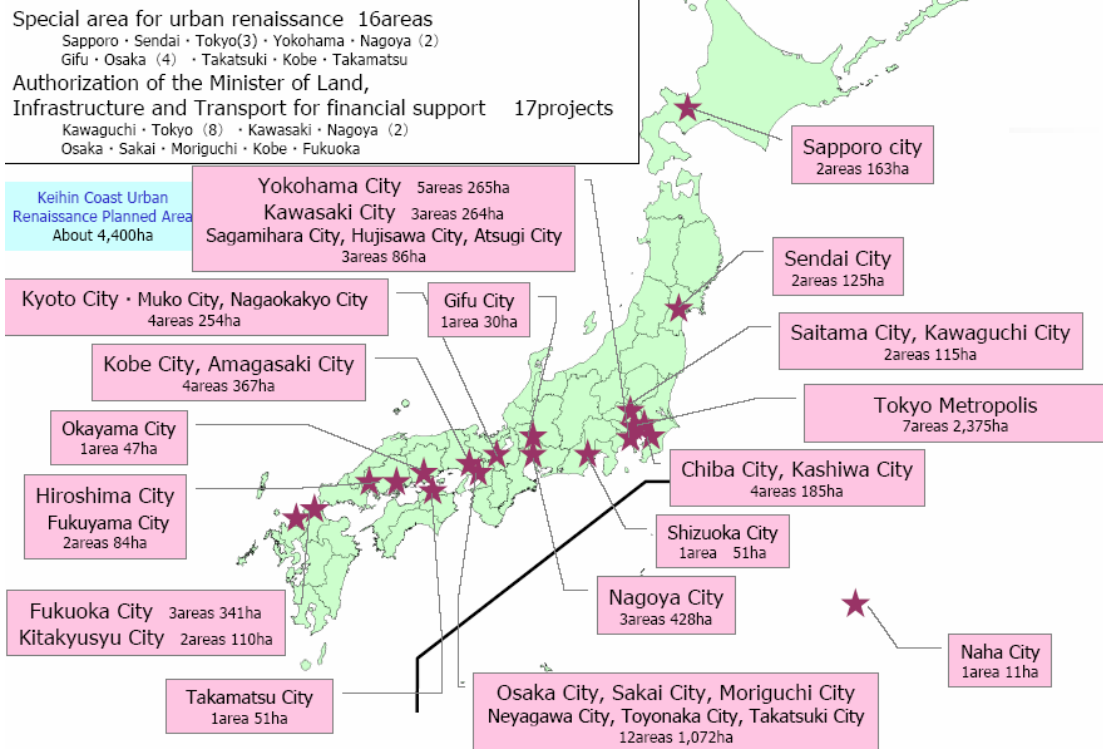
Carte 1 : Les principaux territoires administratifs de la métropole de Tokyo



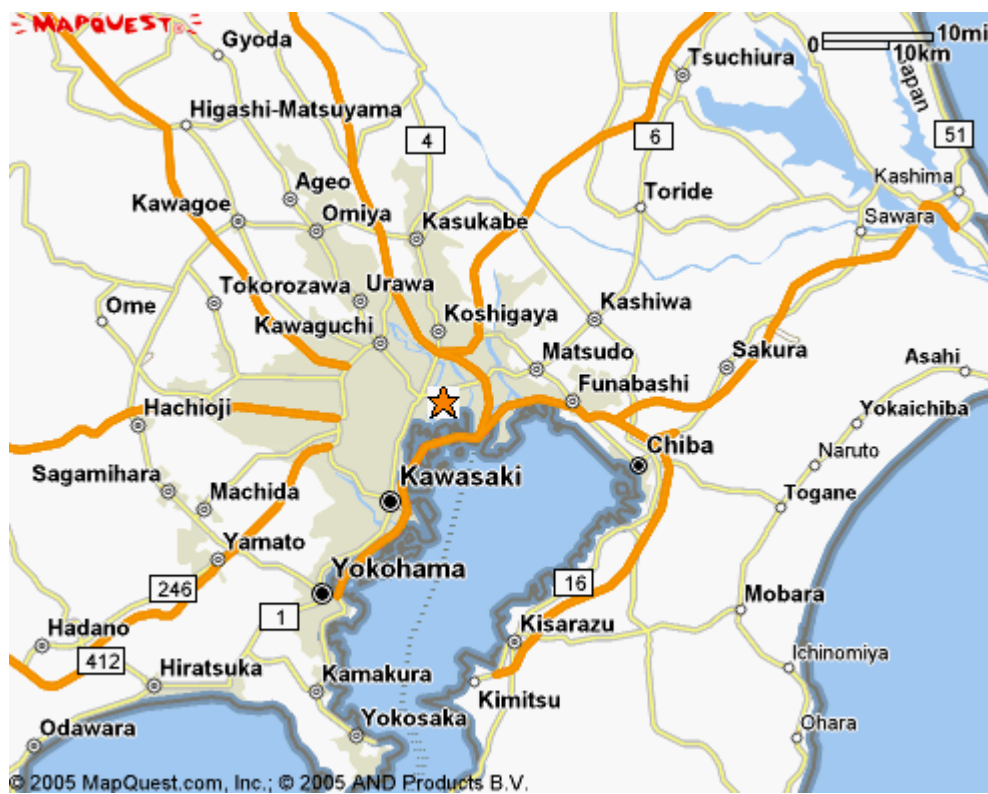
Carte 2 : Le territoire du Gouvernement Métropolitain de Tokyo (Tokyo-To)

Priority Urban Development Areas

(Promotion of Private Investment in Urban Development) 63areas 6,424ha



Les zones de développement urbain prioritaires du Programme de Rénovation Urbaine (PRU)
Source : Agence de Rénovation Urbaine



Carte 3 : les principales villes de la métropole de Tokyo

Les enseignements de l'analyse comparée de Londres, New-York et Tokyo.

Les enseignements qu'il est possible de tirer de l'analyse comparée de la gouvernance des métropoles de Londres, New-York et Tokyo doivent servir à répondre à la question suivante : dans les grandes métropoles qui sont en concurrence entre elles, le système institutionnel de gouvernance et les relations fonctionnelles entre les acteurs publics et privés sont-ils déterminants pour expliquer des différences d'efficacité et d'attractivité ?

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de ce premier volet de l'analyse de nos trois métropoles qui ne portait que sur la compréhension des systèmes de gouvernance. Cependant, il importe, avant de les développer, d'insister sur un point qui est probablement la première leçon à tirer : l'importance de l'histoire de ces métropoles, de ce qu'on appelle les « sentiers de dépendance », c'est-à-dire l'ensemble des éléments historiques sociaux, politiques, économiques et culturels qui forment souvent système et dans lesquels la gouvernance actuelle des métropoles s'inscrit beaucoup plus profondément que l'on ne le croit.

Cette remarque n'est pas triviale. Elle nous rappelle simplement que l'on ne peut faire table rase du passé et que les relations actuelles entre les acteurs de la métropole sont encore le produit de leur histoire. Ceci appelle deux remarques : la première est qu'il faut saisir les fondements historiques des relations entre acteurs pour comprendre la gouvernance des métropoles et bien entendu pour l'améliorer. La culture politique américaine est cruciale pour comprendre les relations entre le public et le privé à New-York tout comme l'histoire de l'Etat capitaliste développeur l'est pour saisir aujourd'hui les liens entre les mondes économique et politique à Tokyo.

La seconde, c'est qu'il est vain de proposer des transformations brutales qui n'auraient aucun lien avec l'histoire de la métropole car ces transformations auraient peu de chances d'être mises en œuvre aujourd'hui. Parmi nos trois métropoles, une seule, Londres, a expérimenté une transformation brutale dans son mode de gouvernance par la création de la *Greater London Authority* en 2000. Mais la GLA reste l'héritière du *London County Council* et du *Greater London Council* et n'aurait jamais pu remplir le rôle qu'on lui a assigné sans cet héritage qui a façonné le comportement de tous les acteurs, Etat, collectivités locales, entreprises et habitants.

Tournons nous maintenant vers les autres enseignements que l'analyse de la gouvernance des trois métropoles nous permet de tirer.

1. Diversités et similarités dans le système institutionnel de la gouvernance

1.1. Des territoires toujours très complexes et des imbrications institutionnelles fortes

Une idée communément admise – et qui a largement présidé à la création de l'autorité métropolitaine du Grand Londres – est l'avantage comparatif que donne à une métropole une organisation institutionnelle correspondant aux enjeux métropolitains. Ceci renvoie principalement à une structure (ou un dispositif) institutionnelle couvrant peu ou prou le territoire fonctionnel de la métropole et dotée de compétences adéquates et un système de collectivités locales peu fragmenté et peu conflictuel, une telle organisation permettant de produire des politiques publiques pertinentes capables de répondre aux enjeux et défis d'envergure métropolitaine (transports et infrastructures, environnement, etc.).

Nos trois métropoles offrent des expériences contrastées par rapport aux relations entre développement économique et organisation institutionnelle, mais toutes ont une organisation complexe qui semble le résultat logique « de la complexité du monde réel » : très nombreuses collectivités locales, plusieurs niveaux de collectivités territoriales, Etat inclus, dont les compétences, les responsabilités et les territoires sont imbriqués, nombreuses structures de coopération horizontales et verticales, etc.

1.2. Des dispositifs d'organisation et de cohérence divers : des autorités métropolitaines (GLA, GMT) et la domination de la ville-centre (New-York)

Tokyo et Londres disposent d'une organisation institutionnelle somme toute relativement similaire si l'on regarde le cœur de la métropole. En effet, ces deux territoires possèdent une structure institutionnelle originale dans leur espace national (une super préfecture pour Tokyo, une autorité métropolitaine, cas unique en Grande Bretagne, pour Londres). En second lieu, le système des collectivités locales peut se définir comme peu fragmenté (au regard du Grand New-York et a fortiori de l'Ile-de-France). En troisième lieu, les institutions métropolitaines sont puissantes ou en passe de l'être. Enfin, l'Etat reste fortement présent et joue bon gré mal gré la carte du renforcement de la métropole en tant qu'institution politique.

New-York présente une configuration très différente où la fragmentation domine et où les relations entre la ville-centre et l'Etat de New-York sont relativement conflictuelles. La grande différence avec Tokyo et Londres est d'une part qu'il y a à New-York une ville-centre (*New-York City*) alors que les deux autres métropoles en sont dépourvues et d'autre part que cette ville centre domine fortement démographiquement et économiquement son aire métropolitaine (ce qui est relativement le cas de Paris mais en Ile-de-France, la ville-centre apparaît cependant moins dominatrice qu'à New-York).

L'étude effectuée ne nous permet pas d'affirmer ou d'infirmier un impact de l'organisation institutionnelle sur la capacité de pilotage au niveau métropolitain en matière de développement économique. S'il est indéniable que sans la GLA, la métropole britannique ne posséderait pas de stratégie économique, l'absence d'autorité métropolitaine sur New-York n'empêche pas la ville de se développer et d'entraîner avec elle son aire métropolitaine, tout au moins en première analyse.

Pour essayer d'aller plus loin, on peut avancer deux hypothèses. La première établit que si New York se développe et produit des politiques qui permettent ce développement, c'est bien parce que le poids démographique et économique – et donc politique – de *New-York City* permet de compenser l'absence de structure décisionnelle au niveau métropolitain. La seconde hypothèse serait que le développement économique d'une métropole, sur le court terme tout au moins, peut fort bien se passer d'une organisation institutionnelle à la dimension de l'aire économique. Cette hypothèse repose sur l'idée que l'efficacité institutionnelle ne se vérifie que sur le long terme d'une part parce que l'un des éléments de cette efficacité est la réalisation de biens collectifs (harmonie sociale, environnement de qualité, bonne qualité de vie, etc.) qui nécessite du temps pour être produits ; d'autre part parce que, ces biens ne jouant qu'indirectement sur le développement économique, leur impact est plus diffus et sa tangibilité n'apparaît que progressivement.

2. Des visions incarnées par de véritables leaders qui portent la stratégie

Trois métropoles, trois leaders en la personne des maires ou gouverneur. La tentation est grande de voir dans ce leadership l'un des éléments explicatifs du pilotage de ces métropoles, suivant en cela les quelques travaux sur la gouvernance des grandes villes en Europe. L'analyse de nos trois métropoles donne chair à cette hypothèse et nous permet de préciser les conditions de ce leadership et les modalités de son action.

Le leadership est le produit de deux éléments : le système politico-institutionnel et le travail politique. Si c'est en effet l'organisation politico-institutionnelle de la métropole qui permet l'émergence d'un leader, c'est aussi le travail politique que celui-ci réalise qui le légitime dans ce rôle. Ce travail politique est d'autant plus important que nous savons aujourd'hui que la légitimité d'un leader dépend beaucoup plus qu'avant de sa capacité à agir, de son aptitude à répondre aux défis et enjeux, à produire des politiques et que cette production requiert des partenaires et des alliances qui ne sont pas forcément donnés.

Le système institutionnel des trois métropoles permet l'émergence d'un leadership dans la mesure où il consacre une institution et accorde à l'exécutif une position forte au sein de cette institution. C'est le cas de New-York où la ville-centre est dominante et où le système institutionnel produit un maire fort par son mode d'élection au suffrage universel direct, les compétences qui lui sont données, les ressources qui lui sont octroyées. C'est aussi le cas de Tokyo où la « préfecture » (*Tokyo-To*) est l'institution locale la plus puissante de la métropole et où le gouverneur jouit d'une légitimité, de compétences et de ressources similaires au maire de New-York. Dans une moindre mesure, la situation est identique à Londres où le maire est lui aussi élu au suffrage universel direct et domine la GLA. Mais celle-ci est une institution plutôt faible, d'où l'importance accrue pour K. Livingstone d'un travail politique qui le rende plus fort.

Le travail politique constitue l'ensemble des actions d'un leader pour légitimer ses décisions et ses politiques. Sans cette légitimité, ses politiques ont peu de chance de trouver concrétisation. Pour ce faire, le travail politique doit se faire auprès des porteurs d'enjeux, ceux qui comptent en matière de développement parce qu'ils possèdent les ressources et les capacités d'action nécessaires et complémentaires à celles du leader.

Dans ce registre, c'est indéniablement le maire de Londres qui est le plus actif, probablement parce qu'il se trouve à la tête d'une institution qui dispose de peu de ressources financières et de compétences et qu'il doit aller chercher ailleurs, principalement au niveau de l'Etat et des entreprises, les moyens pour mettre en œuvre ses stratégies. Mais le gouverneur de Tokyo ou le maire de New-York sont eux aussi aux premiers rangs, chacun agissant selon le contexte socio-politique de la métropole. Ainsi, S. Ishihara doit continuer à courtiser l'Etat mais sait trouver les marges de manœuvre et les canaux (le parti libéral démocrate par exemple) pour développer des politiques que ce dernier n'approuve pas forcément ou ne considère pas comme nécessaires. M. Bloomberg agit ses réseaux économiques et politiques pour débloquent la situation concernant le développement de Lower Manhattan.

3. Le soutien de l'Etat est déterminant

Quelle que soit la métropole, quelle que soit son organisation politico-institutionnelle, quel que soit le degré de décentralisation, l'Etat demeure un acteur important, sans lequel rien ne peut se faire. Nos trois métropoles confirment cette situation. L'Etat est important parce qu'il est par-dessus tout celui qui légitime l'action des décideurs politiques. Cette légitimité, il la donne par la loi et les règles d'action qu'il impose. Mais il est aussi important par les ressources qu'il contrôle, ressources aussi bien politiques, économiques que financières. Enfin il est important parce qu'il a ses propres stratégies, d'autant plus évidentes qu'il s'agit des plus grandes métropoles et que ces métropoles sont des capitales nationales. Acteur crucial de la gouvernance métropolitaine, son soutien est essentiel.

A Tokyo, le soutien de l'Etat se manifeste de multiples façons : par l'inscription dans le plan pour la région capitale d'actions proposées par le GMT, par la désignation de zones stratégiques dans le Programme de Renaissance Urbaine, par le financement d'infrastructures, par son rôle au sein du système de l'Etat capitaliste développeur, etc. A Londres, le soutien de l'Etat est décisif lorsqu'il appuie les stratégies de la GLA, comme sur le Thames Gateway. Dans la phase actuelle de réforme, il est décisif parce que c'est lui qui peut octroyer des compétences et des ressources nouvelles à la GLA. A New-York, parce que nous sommes dans un système fédéral, c'est l'Etat de New-York et dans une moindre mesure celui du New Jersey qui jouent le rôle de l'Etat central à Tokyo et Londres. L'importance du soutien de l'Etat de New-York est évidente parce que ce dernier contrôle de nombreuses institutions locales (la *Port Authority*, la MTA) et plusieurs établissements publics (*Empire State Development Corporation* et ses multiples filiales ou sociétés).

Un autre enseignement peut être tiré, qui apparaît plus en filigrane des analyses des études de cas mais qui mérite cependant d'être mentionné dans cette étude : le pilotage de la métropole dépend

fortement du degré de structuration des acteurs et de la structuration des relations entre le secteur public et le secteur privé.

4. le pilotage de la métropole dépend fortement du degré de structuration des acteurs et de la structuration des relations entre le secteur public et le secteur privé

4.1. Le pilotage de la métropole dépend fortement du degré de structuration des relations entre le secteur public et le secteur privé

Dans nos trois métropoles, les relations entre les secteurs public et privé sont fortes, intenses et passent par des structures, dispositifs et instruments nombreux. Nous pouvons faire l'hypothèse, déjà avancée au plan théorique par la notion d' « épaisseur institutionnelle »¹⁵, que la densité et l'intensité des relations entre les deux sphères permettent l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques car elles produisent de la confiance, facilitent les échanges et les négociations, contribuent à l'élaboration de consensus et à la co-production de stratégies.

A New-York, les lieux de rencontre passent par les lobbys comme l' *Association for a Better New-York* ou le « groupe des 35 ». On peut aussi y ajouter les différents *think tanks* dont nous n'avons présenté que les plus importants. Enfin, les lieux de co-décision sont les conseils d'administration des organismes publics (*Port Authority*, NYCEDC, LMDC, etc.) et les liens forts entre le personnel politique et monde des affaires (maire et maires adjoints par exemple).

A Londres, ce sont les réunions régulières entre la GLA et les structures de représentation des entreprises, les conseillers du maire chargés du développement économique et la participation des entreprises aux conseils d'administration de la LDA qui permettent cette épaisseur institutionnelle. A tout ceci, il faut ajouter un cadre normatif, celui du partenariat public privé, qui se décline à toutes les échelles, les structures de PPP, comme le LTGP, servant à cet égard de structures de co-décision.

Tokyo représente probablement la métropole où cette épaisseur institutionnelle des relations entre le public et le privé, le politique et l'économique, est la plus forte. En effet, le modèle de l'Etat capitaliste développeur est en lui-même un système d'imbrication entre les différents acteurs du développement économique. Culturellement parce qu'il se fonde sur une quasi-absence de séparation entre le politique et l'économique. D'un point de vue organisationnel car il a produit tout un ensemble de structures et de dispositifs où public et privé se mélangent sans qu'il soit possible de savoir qui prend le pas sur l'autre. Ainsi, si les hauts fonctionnaires se retrouvent dans les *Amakudari* et dans les conseils d'administration des entreprises des *keiretsu*, les hauts dirigeants privés participent au plus haut niveau aux groupes de travail et aux comités qui élaborent les politiques publiques, le tout servi par des instruments de médiation comme les *Zoku-Giin* ou le Parti Libéral Démocrate.

4.2. Le pilotage de la métropole dépend fortement du degré de structuration des acteurs privés

Les théories des régimes urbains ou du néo-corporatisme établissent que des coalitions d'acteurs permettant une « capacité d'action », autrement dit la production de politiques publiques sont d'autant plus probables que le secteur privé est bien structuré. Ceci repose sur le fait que pour produire des stratégies et des politiques dans des domaines où la conjonction des ressources est nécessaire comme le développement économique, le monde politique doit disposer d'un interlocuteur réel et fiable. Ceci signifie deux choses : d'une part que ces formes d'organisation spécifiques du secteur privé doivent servir à compenser, partiellement ou complètement, sa fragmentation lorsqu'elle existe ; d'autre part que les structures de représentation doivent posséder une représentativité réelle afin que les décisions prises en commun soient à la fois adaptées aux défis et enjeux et donnent lieu à une implication

¹⁵ Amin A, Thrift N, (1995), "Globalisation, institutional 'thickness' and the local economy", in P Healey et al. (eds), *Managing Cities: The New Urban Context*, J. Wiley.

effective des milieux économiques. Par ailleurs, cette structuration apparaît d'autant plus possible, qu'elle est requise par une autorité publique forte, Etat ou autre, et que les acteurs privés ont un sens de leurs intérêts communs.

L'analyse de nos trois métropoles confirme ces affirmations. A Londres, les entreprises se sont rendues compte de leurs intérêts communs durant la période de vacance de l'autorité métropolitaine, entre 1986 et 2000. En outre, certaines d'entre elles ont décidé d'agir (en décrétant représenter les intérêts économiques du Grand Londres) et progressivement se sont regroupées. C'est le cas de la LCCI qui est le résultat de la fusion de plusieurs Chambres de commerce londoniennes ou encore celui de London First. Finalement, le maire de Londres a fait pression pour que le monde économique parle d'une seule voix, ce qui s'est traduit par la création du *London Business Board*.

A Tokyo, l'Etat capitaliste développeur a produit par définition une forte structuration des entreprises, en les sélectionnant et en les regroupant dans les *keiretsu*. Ce regroupement ne se situe pas comme à Londres à l'échelle métropolitaine mais au niveau national. Sur ce plan, la gouvernance de Tokyo semble aujourd'hui dans une situation de charnière avec un mode de structuration national qui perdure et qui semble encore fort mais également des tentatives de la part de GMT (une autorité politique également puissante) d'opérer des restructurations au niveau métropolitain.

A New-York, la situation est toute différente car les entreprises demeurent largement fragmentées dans leurs structures de représentation. Cependant cette fragmentation est compensée d'une part par la domination de deux secteurs d'activités, l'immobilier et la finance, et d'autre part par l'existence de plusieurs organisations (*Partnership for New-York City, Alliance for Downtown, etc.*) qui assurent le lien à l'intérieur du monde économique. La différence est cependant forte avec Londres et Tokyo car la structuration des acteurs qui se fait au niveau quasi-métropolitain sur ces deux villes ne s'opère principalement que sur Manhattan.

Conclusion

Cette étude n'est que le premier volet d'une analyse plus large s'inscrivant dans le contexte des liens entre métropolisation et globalisation où la question de la gouvernance métropolitaine est présentée comme centrale alors qu'elle est rarement testée empiriquement. Très concrètement, la suite d'une telle étude devrait porter sur les relations entre la gouvernance des métropoles et leur performance actuelle et future à travers trois questionnements principaux.

Le premier concerne l'efficacité et la performance même d'une métropole : que recouvrent ces deux termes précisément et comment peut-on mesurer l'efficacité et la performance d'une métropole, notamment par rapport aux autres ?

Le second cherche à établir l'existence d'une relation entre l'organisation de la gouvernance de ces métropoles et leurs performances, relation constamment affirmée mais jamais étayée.

Le troisième questionnement est plus prospectif mais tout aussi essentiel. Dans un monde qui change radicalement, certaines métropoles sont-elles plus à même de répondre aux défis qui s'annoncent et si oui, quels sont les éléments qui leur procurent cette capacité là ?



Agence de Développement du Val-de-Marne

23 rue Raspail
94200 Ivry-sur-Seine
France
Tel. +33 1 43 90 64 00
Fax. +33 1 43 90 64 01
www.valdemarne.com