

# Stratégies des grandes métropoles mondiales – Stratégem

---

Christian Lefèvre, Ecole d'urbanisme de Paris – LATTs  
Julien Aldhuy, Ecole d'urbanisme de Paris – Lab'urba  
Laurent Terral, IFSTTAR – LVMT

Réponse à la Consultation 1500157 du Conseil régional d'Île-de-France pour  
des études sur le développement économique de l'Île-de-France présenté par  
Sésame

*Quelle stratégie de positionnement de l'Île-de-France dans un système  
économique mondial de plus en plus intégré et concurrentiel ?*

## Rapport final

**11 octobre 2016**

Avec le financement de la Région Île-de-France



## Plan de l'étude

<b>Introduction</b> .....	<b>5</b>
<b>1. Méthode</b> .....	<b>7</b>
1.1. Le choix des études de cas .....	7
1.2. L'analyse des 5 métropoles .....	7
1.3. Les limites de l'étude .....	8
<b>2. Contextes démographique et économique</b> .....	<b>9</b>
<b>3. Grilles de lecture et d'analyse</b> .....	<b>12</b>
3.1. Grille de lecture descriptive.....	12
3.2. Grille d'analyse comparative .....	12
<b>4. Analyse comparative des métropoles de Londres, New York, Séoul, Sydney et Toronto</b> .....	<b>14</b>
4.1. Qualification des stratégies des 5 métropoles .....	14
4.1.1. Typologie des stratégies.....	14
4.1.2. Points communs et différences entre les stratégies .....	14
4.2. Analyse comparative des cinq métropoles.....	15
4.2.1. Le cadre cognitif des stratégies de développement économique.....	15
4.2.2. Les méthodes et formes organisationnelles de production et mise en œuvre des stratégies.....	17
4.2.3. Gouvernance et capacité stratégique des acteurs.....	19
<b>5. Développement économique, stratégies et gouvernance des stratégies : les études de cas</b> .....	<b>23</b>
<b>5.1. Londres</b> .....	<b>23</b>
5.1.1. Contexte.....	23
5.1.2. Quel développement économique pour le Grand Londres ? .....	26
5.1.3. Quels positionnements et quelles stratégies de positionnement par rapport à d'autres territoires ?.....	29
5.1.4. Comment fait-on le développement économique ?.....	30
5.1.5. Stratégie de développement économique et stratégie d'aménagement.....	33
5.1.6. L'échelle des stratégies et l'échelle des problèmes .....	34
5.1.7. La dimension prospective.....	35
5.1.8. Conclusion : Un régime politique urbain à l'étroit.....	35
<b>5.2. New York</b> .....	<b>37</b>
5.2.1. Contexte.....	37
5.2.2. Quel développement économique pour la métropole new yorkaise ? .....	39
5.2.3. Quel positionnement ?.....	42
5.2.4. Comment fait-on le développement économique ?.....	43
5.2.5. Stratégie de développement économique et stratégie d'aménagement.....	46
5.2.6. L'échelle des stratégies et l'échelle des problèmes .....	46
5.2.7. La dimension prospective.....	48
5.2.8. Conclusion : L'impensé (aporie) métropolitain .....	48
<b>5.3. Séoul</b> .....	<b>50</b>

5.3.1. Le contexte .....	50
5.3.2. Quel développement économique pour l'agglomération de Séoul ? .....	54
5.3.3. Quel positionnement ? .....	60
5.3.4. Comment fait-on le développement économique ? .....	62
5.3.5. Stratégie de développement économique et stratégie d'aménagement.....	64
5.3.6. L'échelle des stratégies et l'échelle des problèmes .....	66
5.3.7. La dimension prospective.....	67
5.3.8. Conclusion : S'affirmer différent dans la continuité ?.....	68
<b>5.4. Sydney .....</b>	<b>70</b>
5.4.1. Le contexte .....	70
5.4.2. Quel développement économique ?.....	72
5.4.3. Quel positionnement ?.....	75
5.4.4. Comment fait-on le développement économique ?.....	75
5.4.5. Stratégie de développement économique et stratégie d'aménagement.....	77
5.4.6. L'échelle des stratégies et l'échelle des problèmes .....	78
5.4.7. La dimension prospective.....	78
<b>5.5. Toronto .....</b>	<b>79</b>
5.5.1. Contexte.....	79
5.5.2. Quel positionnement ?.....	83
5.5.3. Quel développement économique pour la métropole torontoise ?.....	85
5.5.4. Comment fait-on le développement économique ?.....	89
5.5.5. Stratégie de développement économique et stratégie d'aménagement.....	90
5.5.6. L'échelle des stratégies et l'échelle des problèmes .....	90
<b>6. Synthèse de l'analyse comparative des métropoles étrangères en cinq questions</b>	<b>92</b>
<b>6.1. Quels sont les facteurs de réussite dans les systèmes de gouvernance des stratégies ?.....</b>	<b>92</b>
<b>6.2. De quelle manière les stratégies établissent des priorités et des choix, en particulier sur des filières et secteurs prioritaire s'ils existent ?.....</b>	<b>95</b>
<b>6.3. Quels modes d'association des acteurs non publics aux différents stades des stratégies économiques et quels facteurs clé de succès identifiés ?.....</b>	<b>97</b>
<b>6.4. Quelles sont les interrelations avec « les territoires voisins » ?.....</b>	<b>99</b>
<b>6.5. Quelles sont les inflexions récentes repérées dans ces stratégies ?.....</b>	<b>101</b>
<b>7. Analyse des stratégies franciliennes au regard de la grille comparative .....</b>	<b>102</b>
<b>7.1. Le cadre cognitif des stratégies de développement économique.....</b>	<b>102</b>
7.1.1. Les valeurs.....	102
7.1.2. Le rapport à la globalisation .....	104
7.1.3 La conception du développement économique dans les stratégies .....	106
<b>7.2. Les méthodes et formes organisationnelles de production et de mise en œuvre des stratégies.....</b>	<b>108</b>
7.2.1 L'implication des acteurs non publics .....	108
7.2.2 La prise en compte de la métropole fonctionnelle .....	109
7.2.3. Instruments et outils.....	110
<b>7.3. Gouvernance et capacité stratégique des acteurs.....</b>	<b>111</b>
7.3.1 La culture politique et son impact sur les stratégies.....	111
7.3.2 Le degré de cohésion du système d'acteurs .....	112
7.3.3 Le portage politique et le rôle de l'Etat .....	113
7.3.4 La perception et la prise en charge du territoire pertinent dans les stratégies .....	114
<b>7.4. Qualification de l'exercice stratégique francilien .....</b>	<b>115</b>
<b>8. Quels enjeux pour l'Ile-de-France (et comment y répondre) ? Mise en perspective au regard de l'analyse des métropoles de Londres, New York, Séoul, Sydney et Toronto .....</b>	<b>116</b>

8.1. Développer d'une stratégie prévalente .....	116
8.2. Construire un périmètre pertinent d'action ne signifie pas qu'il faille l'arrêter à des territoires institutionnels bien établis.....	118
8.3. Bâtir la légitimité du système décisionnel.....	119
9. Documents consultés et bibliographies .....	120
9.1. Londres .....	120
9.2. New York .....	121
9.3. Séoul.....	124
9.4. Sidney .....	126
9.5. Toronto .....	128
9.6. Paris et l'Ile-de-France .....	129

## Introduction

L'objet de l'étude est d'identifier et de comprendre, à travers une analyse comparative, les stratégies de développement économique d'un échantillon restreint de grandes métropoles mondiales dans le but de les mettre en perspective avec les stratégies de l'Ile-de-France afin d'aider à son positionnement international.

Elle repose sur une logique de regard « éloigné » ou « décentré » avec la construction d'une grille de compréhension de ce qui se passe ailleurs (Londres, New York, Séoul, Sydney, Toronto) qui permet de mettre en perspective ce qui se passe ici (en Ile-de-France) dans une logique de rapport d'étonnement.

L'étude a été divisée en deux phases.

La première phase correspond à l'analyse comparative des stratégies de développement des métropoles de Londres, New York, Séoul, Sydney et Toronto à travers l'élaboration d'une grille d'analyse spécifique.

Dans le document, cette phase est composée :

- d'une présentation de la méthode utilisée (chapitre 1) ;
- d'un ensemble de tableaux comparatifs visant à présenter de manière synthétique les contextes des 5 métropoles afin que le lecteur puisse disposer d'éléments de base utiles à la compréhension des études de cas (chapitre 2) ;
- des deux grilles d'analyse ayant servi i) à l'exposition des études de cas (grille descriptive) et ii) à leur comparaison (grille analytique) (chapitre 3) ;
- d'une synthèse comparative des 5 métropoles à l'aide de la grille analytique (chapitre 4) ;
- des 5 études de cas présentées à l'aide de la grille descriptive commune (chapitre 5) ;
- d'une conclusion intermédiaire reprenant les grands enjeux des métropoles étudiées sous formes de question (chapitre 6).

La deuxième phase correspond à l'analyse et la mise en perspective de la situation francilienne.

Elle est composée :

- d'une analyse de la situation francilienne à l'aide de la grille analytique (chapitre 7) ;

- d'une identification et d'une mise en perspective des grands enjeux auxquels doit faire face l'Île-de-France en matière de stratégie de développement économique (chapitre 8).

Enfin, le document clôt sur une bibliographie indiquant les documents produits par les acteurs sur lesquels nos analyses ont été menées ainsi que les écrits académiques mobilisés (chapitre 9).

# 1. Méthode

## 1.1. Le choix des études de cas

Reprenant à notre compte les conclusions issues des travaux de Lalanne et Pouyanne (2011) selon laquelle : « *les métropoles au sommet de la hiérarchie des villes à l'échelle mondiale connaissent des développements différenciés du fait de leurs insertions dans des contextes nationaux et régionaux différents* »<sup>1</sup>, nous avons retenu 5 métropoles pour notre analyse comparative.

Il s'agit de Londres, New York, Séoul, Sydney et Toronto.

Londres a été retenue à cause de sa proximité avec Paris, origine d'une situation unique de concurrence entre deux villes globales dans une même région du Monde, de son poids dans l'économie britannique et de la spécificité des jeux d'acteurs dans son développement.

New York et Sydney ont été retenus à cause de leur situation de domination économique à une échelle continentale mais avec un positionnement dans la hiérarchie mondiale, des dynamiques et des contextes différents.

Séoul a été retenue à cause de son poids dans l'économie coréenne, du rôle fondamental de l'Etat dans son développement et de sa situation de concurrence avec Tokyo, les plus grandes villes chinoises et nombre de métropoles du sud-est asiatique.

Enfin, Toronto a été choisie par sa situation de première métropole économique du Canada devant Montréal et par sa position de nouvelle concurrente au niveau du sous-continent nord-américain.

## 1.2. L'analyse des 5 métropoles

Nous avons procédé par une étude sur documents.

Ces documents sont de deux ordres :

- Tout d'abord des documents de nature directement ou indirectement stratégique produits par les acteurs publics (Etat, collectivités locales, établissements publics, etc.) et privé (chambres de commerce, associations d'entreprises, *think tanks*, etc.) qui concernent la métropole dans son entier. Ils peuvent être soit généraux comme des plans stratégiques globaux, soit sectoriels. En second lieu, des documents produits par le monde académique auxquels nous avons confronté les documents stratégiques à notre disposition. La période considérée concerne *grosso modo* les dix dernières années en fonction de la production stratégique de chaque métropole. Ceci

---

<sup>1</sup> Lalanne Aurélie & Pouyanne Guillaume, 2011. *La métropolisation entre approfondissement et détournement. Controverses économiques du début du XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris : Rapport de Recherche pour le PUCA, 82 p.

nous a permis dans un premier temps de rédiger nos 5 études de cas à l'aide d'une grille descriptive commune (chapitre 5) ;

- Dans un second temps, nous avons effectué une analyse comparative en cherchant à identifier des récurrences mais aussi à révéler les spécificités de chacune de nos métropoles en matière de stratégie de développement économique. Nous avons élaboré pour ce faire une grille analytique (chapitre 3) que nous avons appliquée à nos métropoles et que nous avons soumise au commanditaire. Celle-ci ayant été approuvée, elle a servi d'outil d'investigation pour la phase 2 de l'étude (chapitre 7).

### 1.3. Les limites de l'étude

L'étude présente selon nous deux limites inhérentes à ce genre de travail :

- La première concerne l'accès aux sources. S'agissant d'une étude sur documents, elle repose uniquement sur ceux qui sont disponibles en ligne ou que nous avons pu nous procurer grâce aux contacts que nous avons sur place. A cet égard, les métropoles diffèrent entre elles, certaines mettant en ligne de nombreux documents, d'autres au contraire étant plutôt parcimonieuses. Par ailleurs, un certain nombre de documents ne sont accessibles que dans la langue du pays considéré, ce qui ne pose pas de problème lorsqu'il s'agit de l'anglais (langue de 4 de nos métropole) mais qui est un obstacle important dans le cas de Séoul puisqu'aucun membre de l'équipe ne maîtrise le coréen. Il y a donc un accès inégal aux sources entre nos métropoles ;
- La seconde limite est propre à la nature de l'étude elle-même. S'agissant d'une étude sur documents, nous sommes contraints à une interprétation des sources à notre disposition sans possibilité d'approfondissement et de vérification de cette interprétation. En effet, un approfondissement de certains éléments et une vérification de nos interprétations demandent des travaux de terrain (entretiens avec les responsables des démarches stratégiques par exemple) qui ne sont pas prévus dans le cadre de l'étude.

## 2. Contextes démographique et économique

Avant de passer à l'analyse proprement dite des stratégies de développement économique de notre échantillon de métropoles, il n'est pas inutile de rappeler le poids que chacune pèse au plan national et international, et d'observer leur trajectoire récente en matière démographique et économique. L'exercice est d'autant plus intéressant à faire que ses six métropoles montrent des évolutions inégales, des rythmes de croissance différenciés, et qu'il faut donc garder à l'esprit :

- qu'il n'y a pas une dynamique propre et unique aux grandes métropoles mondiales ; leur succès individuel dépend aussi de celui de l'économie nationale dans laquelle chacune évolue, des règles en vigueur dans le système national et/ou supranational qui les chapeaute, des relations avec l'hinterland, etc ;
- que les stratégies développées en amont ne sont certainement pas indépendantes de la situation particulière de chaque métropole sur sa propre scène nationale d'abord, sur la scène continentale ensuite ;
- que malgré les tentatives réalisées pour produire des statistiques métropolitaines sur des définitions et des périmètres harmonisés à l'échelle de la planète, on se heurte assez systématiquement à la difficulté de pouvoir raisonner « toutes choses égales par ailleurs » ; les données sont forcément sensibles à la maille retenue et il faut donc demeurer prudent au moment de les interpréter.

La base de données « des aires métropolitaines » constituées par l'OCDE – que nous avons exploitée pour décrire la démographie et l'économie de nos métropoles – fournit un bon aperçu des difficultés auxquelles on peut être confronté. De nos six métropoles, Séoul apparaît de très loin la plus peuplée car la méthodologie retenue par l'OCDE inclut Incheon dans l'aire métropolitaine séoulite. Avec cette même méthodologie basée sur la recherche d'une métropole fonctionnelle, New York et ses 16,7 millions pourrait donner l'impression d'être un peu à l'étroit au regard des chiffres que peut donner aux Etats-Unis le *Bureau of Census* par ailleurs.

### Profil démographique des six métropoles

	Londres	New York	Paris	Seoul Incheon	Sydney	Toronto
<b>Population</b>						
En 2014	12 401 188	16 713 992	12 037 889	24 948 523	4 840 628	6 947 229
Variation annuelle moyenne 2004-2014 (%)	1,23	0,26	0,71	1,88	1,47	1,92
Part de la population nationale en 2014 (%)	19,28	5,24	18,83	49,48	20,61	19,54
<b>Superficie (en Km2)</b>	6 920,9	9 882,1	12 089,4	4 673,1	12 229,1	14 412,8
<b>Densité (en hab/Km2)</b>	1 791,9	1 691,3	995,7	5 338,7	395,8	482,0

Source : OCDE

### Profil économique des six métropoles

		Londres	New York	Paris	Seoul Incheon	Sydney	Toronto
<b>PIB</b>	En Millions de \$, US (2013)	665 857	1 215 234	707 134	760 365	203 686	275 677
	Variation annuelle moyenne 2008-2013 (%)	1,19	1,34	0,31	3,19	2,58	2,04
	Part du PIB national en 2013 (%)	28,39	7,73	30,75	45,78	20,0	18,91
<b>Nb d'Actifs (En 2014)</b>		6 511 942	8 418 943	5 746 350	12 661 312	2 535 675	3 816 683
<b>Taux d'activité (en %)*</b>		52,51	50,37	47,74	50,75	52,38	54,94

Source : OCDE

Quoiqu'il en soit, la comparaison est intéressante pour renseigner au moins trois aspects qu'il ne faudra pas perdre de vue au moment de l'analyse des stratégies :

- Le premier pour constater que nos métropoles ne « boivent » pas toutes dans la même catégorie, comme on pouvait le pressentir. Sydney et Toronto sont nettement en retrait des quatre autres que ce soit en termes de population ou bien de poids économique : quand on observe les PIB, il faudrait par exemple six Sydney pour faire un New York. Toronto comme Sydney sont des métropoles « jeunes », et cela se voit également à la densité nettement plus faible du territoire métropolitain : en proportion de leur population, elles sont les plus étalées de notre échantillon car elles ont connu leur pic de croissance avec l'avènement de l'automobile comme mode de transport dominant ;
- Au sein de cet échantillon, les métropoles présentent des performances relativement inégales : il faut distinguer les métropoles globales « historiques » d'un côté – Londres, New York et Paris – dont les dynamiques démographiques donnent de sérieux signes d'essoufflement dans le cas des deux dernières, et dont la croissance économique a été ébranlée depuis la crise de 2008, Paris en tête. D'un autre côté, Séoul, Toronto et Sydney, entrées plus récemment dans le club des métropoles en voie d'être globales, sont situées au cœur d'économie plus périphérique à la crise de 2008 et ont donné l'impression de mieux y résister, à en juger la bonne progression de leur PIB. Au plan démographique, Toronto et Séoul croissent nettement plus rapidement que le reste du pays, mais ce n'est désormais plus vrai de Sydney ;
- Enfin, au sein de leur propre ensemble national, chaque métropole concentre dans des proportions très différentes l'activité économique et les populations et fait face à une concurrence interne de nature très variable. Si Séoul, Londres et Paris n'ont pas d'équivalent dans leur pays respectif, c'est moins le cas de New York, Toronto et Sydney et cela se ressent dans la part de population et de richesses que chacune concentre. Mais c'est à l'examen de leur dynamique récente qu'on prend mieux conscience de la polarisation que ces métropoles exercent au niveau national : Alors que Séoul, Toronto et Londres accroissent leur pouvoir de polarisation des populations et des richesses produites à l'échelle de leur pays, ce n'est clairement plus le cas de New York aux Etats-Unis et de Sydney en Australie, et dans une

moindre mesure de Paris en France ; de toutes nos métropoles, Sydney est celle qui voit la distance avec sa première poursuivante, Melbourne, se réduire le plus.

### ***Organisation institutionnelle des métropoles***

	<b>Londres</b>	<b>New York</b>	<b>Paris</b>	<b>Séoul</b>	<b>Sydney</b>	<b>Toronto</b>
<b>Type d'Etat</b>	Unitaire	Fédéral	Unitaire	Unitaire	Fédéral	Fédéral
<b>Hiérarchie entre Les collectivités locales</b>	NON	OUI : primauté de l'Etat de New York	NON	OUI mais décentralisation inachevée	Oui : primauté de l'Etat de Nouvelle- Galles du Sud	Oui : primauté de la Province Ontario
<b>Nombre de niveaux de collectivités locales</b>	2	**	3	2	2	
<b>Nombre de communes dans la métropole</b>	47	356	1375	965	279	50
<b>Indice de fragmentation (OCDE)*</b>	0,38	2,13	11,42	3,87	5,76	0,72
<b>Autorité métropolitaine</b>	OUI	NON	NON	OUI	NON	OUI
<b>Exécutif métropolitain élu au suffrage universel</b>	OUI			OUI		

\* Nombre de communes pour 100 000 habitants

\*\* l'organisation institutionnelle de New York est complexe et compte une myriade de collectivités locales de plusieurs niveaux : municipalités, comtés, districts spéciaux de nature diverse, Etats fédérés

## 3. Grilles de lecture et d'analyse

### 3.1. Grille de lecture descriptive

La grille de lecture descriptive concerne les études de cas (cf. section 5).

Son objectif est d'offrir une présentation commune et homogène de la description des stratégies de développement économique de nos cinq métropoles internationales, ce qui dans un second temps nous facilitera la comparaison entre elles.

Nous avons ainsi découpé la présentation de chaque étude de cas en 7 sections :

- Présentation du contexte économique, institutionnel et politique ;
- Qu'est-ce que le développement économique ?
- Quel est le positionnement de la métropole dans son environnement national et international ?
- Comment les acteurs de la métropole pensent et font le développement économique ?
- Quels sont les liens entre les stratégies d'aménagement et de développement économique ?
- Quelles sont les échelles des problèmes et des stratégies et sont-elles en adéquation entre elles ?
- Y-a-t-il une dimension de prospective dans les stratégies ?

### 3.2. Grille d'analyse comparative

L'idée de base de la grille d'analyse comparative est qu'elle permette de :

- qualifier les stratégies de chaque métropole ;
- identifier les « bonnes pratiques » dans la production et la mise en œuvre des stratégies et en comprendre l'origine et le succès ;
- positionner les métropoles entre elles par rapport à i) la capacité à produire des stratégies ; ii) la pertinence territoriale de ces stratégies et comprendre le pourquoi de i) et ii) ;

- s'appliquer à l'Île-de-France.

Cette grille d'analyse comparative est mise en œuvre dans la section 4 ci-après.

Elle se compose des trois sections suivantes, elles-mêmes détaillées par sous sections :

#### 1. Le cadre cognitif des stratégies de développement économique

- Les valeurs ;
- Le rapport des métropoles à la globalisation ;
- La conception du développement économique dans les stratégies.

#### 2. Les méthodes et formes organisationnelles de production et mise en œuvre des stratégies

- L'implication des acteurs non publics ;
- La prise en compte de la métropole fonctionnelle ;
- Les instruments et outils.

#### 3. Gouvernance et capacité stratégique

- La culture politique nationale et locale et son impact sur les stratégies ;
- Le degré de cohésion du système d'acteurs ;
- Le portage politique des stratégies et le rôle de l'Etat ;
- La perception et la prise en charge du territoire « pertinent ».

## 4. Analyse comparative des métropoles de Londres, New York, Séoul, Sydney et Toronto

### 4.1. Qualification des stratégies des 5 métropoles

#### 4.1.1. Typologie des stratégies

Nous avons pu identifier des stratégies prévalentes<sup>2</sup> dans nos cinq métropoles mais qui se distinguent par leur degré d'explicitation. A Londres, la stratégie prévalente repose sur une croissance fondée sur le secteur des FIRE dans une optique libérale affirmée et clairement exprimée. A New York, la stratégie est *grosso modo* la même mais de manière beaucoup moins explicite car elle procède plus d'un alignement informel des positions des acteurs plutôt que d'un accord formalisé. A Séoul, la prévalence viendrait de l'accord sur l'économie numérique, les industries des techniques de communication, l'économie créative dans une logique de partage des fruits de la croissance après les très importants efforts consentis. A Sydney, il y a accord sur le développement de la finance et des services supérieurs aux entreprises, sur l'économie créative, la culture dans une forte volonté de prendre en compte le développement soutenable et la résilience. Enfin, à Toronto, la stratégie qui prévaut est celle de changer l'image de la ville en s'appuyant sur les thèses de R. Florida et donc en déployant les dimensions créatives et culturelles du développement économique.

#### 4.1.2. Points communs et différences entre les stratégies

Au-delà des différences quant à l'histoire et au contexte politico-institutionnel des chaque ville, il est important de noter que nous avons affaire à des espaces urbains dont les acteurs jugent qu'ils se portent économiquement bien, voire très bien. Toutes les stratégies se placent alors dans une perspective de poursuite de la croissance économique mais aussi démographique. Ce sont des métropoles qui attirent et vont continuer à attirer.

Les points communs entre les stratégies sont nombreux. Partout l'accent est mis sur la qualité de vie en termes d'aménités mais surtout des conditions de vie à améliorer par le développement de la qualité des infrastructures, des logements. La diversité ethnoculturelle est présente et valorisée dans chaque ville mais dans des contextes fort différents. A Londres ou à Toronto, cette diversité est récente contrairement à New York ou Sydney où elle fait partie de l'histoire de la ville. A Séoul, elle est toute relative de par le très faible nombre d'étrangers (4 %). Enfin, la question de la résilience « environnementale » est récemment apparue dans les stratégies mais là encore elle s'exprime avec plus ou moins de force en fonction de l'histoire récente de chaque ville dans ce domaine. Ainsi elle est beaucoup plus

---

<sup>2</sup> Nous entendons par stratégie « prévalente » une situation où la plupart des stratégies produites dans une métropole parviennent à se coordonner, voire se compléter ou même s'intégrer autour d'une vision du futur de la métropole qu'elles déclinent.

forte à New York et Sydney car ces deux métropoles ont subi des catastrophes climatiques très récemment.

Des différences significatives existent cependant bel et bien quant à l'importance accordée aux inégalités sociales (New York depuis 2015), la focalisation sur le secteur des FIRE (Londres, New York, Sydney) alors que Séoul et Toronto mettent plutôt en avant l'économie créative, l'échelle des stratégies, etc.

## **4.2. Analyse comparative des cinq métropoles**

### **4.2.1. Le cadre cognitif des stratégies de développement économique**

#### **4.2.1.1. Les valeurs**

Londres, New York et dans une moindre mesure Sydney et Toronto affichent le libéralisme comme une valeur cardinale sur laquelle repose le développement économique et qui nourrit les stratégies. A Séoul, le modèle de l'Etat développeur, toujours en partie actif, relativise le libéralisme dans les stratégies.

Une autre valeur cardinale, le multiculturalisme, est présente dans toutes les stratégies mais avec des résonances différentes selon les métropoles. A New York et de manière relative à Sydney, il s'agit de valeurs « historiques », inhérentes au développement de ces deux métropoles. Il n'en est pas de même à Londres ou à Toronto où le multiculturalisme est plus récent et probablement plus affiché comme valeur que dans les autres métropoles. Quant à Séoul, si le multiculturalisme est proclamé, il s'agit plus d'un objectif à atteindre vu le faible pourcentage d'étrangers dans la population de la ville.

Séoul se distingue aussi des autres métropoles par une conception holistique de son développement avec un accent mis sur l'harmonie (entre les hommes, entre l'homme et la nature) et plus récemment la notion de « partage » en exergue dans la nouvelle stratégie du maire.

#### **4.2.1.2. : Le rapport à la globalisation**

Nos cinq villes perçoivent la globalisation et leur positionnement dans le monde fort différemment. Londres et New York s'affirment comme des villes globales, voire La ville globale par excellence. Séoul et Sydney se perçoivent elles aussi comme des villes globales mais dans un cadre plus régional, l'Asie du Nord-Est pour Séoul et l'Océanie pour Sydney, où elles ne font face à aucun concurrent sérieux. Quant à Toronto, la question ne semble pas se poser. Toronto ne s'affirme par comme une ville globale et ne cherche pas non plus à le devenir.

Ces différences de perception de leur place et de leur rôle ont un impact significatif sur leur rapport aux autres villes. Au niveau national tout d'abord. Londres et New York, comme

Séoul, n'ont pas de rivaux nationaux et n'en ont jamais eu. Ce n'est pas exactement le cas de Sydney ou Toronto. Sydney est en matière de dynamisme démographique concurrencée par Melbourne qui va bientôt devenir dans ce domaine la première ville australienne, même si Sydney garde la suprématie en matière économique. Quant à Toronto, si elle est aujourd'hui la première ville canadienne en population et en puissance économique, cette position est plus récente puisqu'elle l'a gagnée sur Montréal dans les années 1990-2000.

Au niveau international ensuite. Londres et New York sont les deux grandes rivales mondiales, pas seulement dans le domaine de la finance mais aussi dans la suprématie mondiale, Londres n'hésitant pas à s'auto-qualifier d'être « La » ville globale avec, à l'exception de New York, quelques rivales mais dans des secteurs spécifiques uniquement. New York est moins arrogante et commence à manifester quelques inquiétudes sur le maintien de son rang face non seulement à Londres mais dans certains domaines à d'autres villes nord-américaines ou d'Asie du Sud Est (Shanghai, Hong Kong). Il s'agit là d'un fait nouveau où pour la première fois de son histoire, New York se sent vulnérable.

Séoul se présente comme la ville globale faisant l'interface entre le monde et l'Asie du Nord-est. Elle ne prétend pas concurrencer les mastodontes globaux mais cherche à devenir un modèle global dans quelques secteurs spécifiques comme la transition énergétique ou l'économie du partage. Quant à Sydney, elle se voit comme le « commutateur » spatial entre l'Océanie et le monde. Pour Toronto, son développement économique qui semble assuré, tout comme sa suprématie nationale, fait qu'elle avance sans se préoccuper de concurrents éventuels.

Tous ces éléments ont des effets sur les stratégies respectives de chaque ville. Pour Londres et New York, l'important c'est l'amélioration de l'environnement des entreprises par la remise à niveau (surtout pour New York) et le développement des infrastructures de toutes natures (transport, énergie, communication et information), une meilleure accessibilité au logement pour une grande partie de la population et plus généralement une plus grande qualité de vie, facteurs qui peuvent remettre en cause le succès de leurs économies. Ces éléments sont aussi fortement présents à Sydney.

A Séoul, l'enjeu est plutôt le développement de services de standards internationaux (elle utilise beaucoup les classements internationaux sur ce point) en termes d'emploi et de qualité de vie. Quant à Toronto, il s'agit simplement de développer les atouts que les analyses de R. Florida lui ont en partie révélés (diversité ethnique, diversité culturelle, capacité d'innovation, etc.).

#### ***4.2.1.3. La conception du développement économique dans les stratégies***

Nos cinq métropoles ont toutes une conception élargie des stratégies de développement économique. Celles-ci ne se réduisent pas en effet à des actions centrées sur la production de croissance mais incorporent de nombreux éléments comme la qualification de la main-d'œuvre (formation), la qualité des infrastructures, les aménités visant à améliorer la qualité de vie, l'accessibilité à des logements accessibles au plus grand nombre (*affordable*), les conditions environnementales, etc. Les différences entre les métropoles résident plutôt dans la manière – tout au moins telle qu'elle est présentée dans les documents stratégiques –

dont ces divers éléments sont intégrés entre eux. Ainsi, à New York ou à Toronto on a affaire à des actions stratégiques qui apparaissent peu intégrées entre elles, contrairement à Séoul ou Londres, probablement parce que Londres et Séoul affichent des stratégies et visions plus claires, plus explicites. A Sydney, la conception du développement économique est celle d'un développement économique soutenable qui intègre non seulement l'environnement mais aussi l'économie, la société et la culture.

#### 4.2.2. Les méthodes et formes organisationnelles de production et mise en œuvre des stratégies

##### 4.2.2.1. L'implication des acteurs non publics

L'implication des acteurs non publics diffère selon qu'il s'agit des acteurs économiques ou de ceux issus ou représentant la société civile *stricto sensu*. En ce qui concerne les acteurs économiques, ceux-ci sont en règle générale bien impliqués dans la production et la mise en œuvre des stratégies mais dans des formes et avec des rôles qui se distinguent significativement selon la ville considérée. Sur ce point, Londres, New York et Séoul se différencient de Sydney et Toronto par la formalisation de cette implication.

A Londres, l'implication des acteurs économiques est un des paradigmes de l'action publique. Cette implication s'effectue de 3 manières :

- Tout d'abord les entreprises disposent de structures de représentation qui possèdent généralement des cellules de réflexion stratégiques qui coopèrent avec la puissance publique et notamment la GLA ;
- En second lieu, la GLA elle-même dispose d'une cellule de relations avec le monde économique, la Private Liaison Unit.
- Enfin, il existe de par la loi et la pratique de nombreuses structures de partenariat public-privé dont certaines comme le London Enterprise Panel (LEP) accordent une forte légitimité au monde économique car d'une part il y est majoritaire (« business led ») et d'autre part elles sont puissantes car elles disposent d'importantes ressources et ont une capacité décisionnelle.

A New York, l'implication est toute aussi forte qu'à Londres mais elle passe par des canaux moins institutionnalisés. Ainsi, le monde économique est généralement très présent dans les conseils d'administration des établissements publics et autres organismes de développement et d'aménagement (*Public Benefit Corporations*) dont les membres sont nommés par les exécutifs de la ville ou de l'Etat fédéré. Cette implication est donc le résultat d'une culture politique qui a toujours fortement lié le monde politique et le monde économique.

A Séoul, l'implication des entreprises est significative également car il y a une forte proximité entre les milieux publics et privés dans le cadre du système de l'Etat développeur. Cette

implication s'effectue par la présence des entreprises – et singulièrement des conglomérats – dans des comités et conseils au côté des collectivités locales et de l'Etat.

A Sydney et à Toronto, s'il existe aussi une forte proximité entre le public et le privé, entre le politique et l'économique, l'implication des entreprises reste plus informelle. A Sydney, cette proximité est relativement institutionnalisée puisque la Cité de Sydney essaie le plus possible de prendre l'avis des acteurs économiques à travers toute une série de consultation qui deviennent parfois plus pérennes sous la forme de comités ou de panels tels que le « Panel consultatif pour le commerce » (*Retail Advisory Panel*) ou le « Partenariat pour de meilleures constructions » (*Better Buildings Partnership*).

Si les acteurs économiques sont donc en général bien présents dans les stratégies des métropoles, nous ne pouvons pas en dire autant de la société civile et plus largement des citoyens. Ici les métropoles diffèrent. A Londres et à New York, la participation citoyenne est très faible, quasi nulle. Il n'en est pas de même dans les autres métropoles. A Séoul, un comité des citoyens a ainsi été créé afin de participer à la définition et au suivi des choix stratégiques du plan Seoul 2030. D'autres comités du même type ont été établis au niveau local pour le suivi du plan. A Sydney, l'Etat fédéré a mis en place un système de consultation tout comme la Cité de Sydney qui a aussi constitué des forums citoyens. A Toronto, enfin, le *Civic Action*, organisme associant l'ensemble de la société civile au sens large, a été mis en place pour assurer un dialogue entre les acteurs métropolitain et réfléchir aux grands enjeux auxquels *Greater Toronto* est confronté. Cet organisme a mis en place plusieurs projets et initiatives dans le domaine du développement économique, comme *DiverseCity* et *Greening Greater Toronto*.

#### 4.2.2.2. La prise en compte de la métropole fonctionnelle

Nos 5 métropoles diffèrent fortement entre elles sur ce point. A Londres et New York, il n'y a pratiquement aucune prise en compte de la métropole fonctionnelle alors que pour les trois autres celle-ci est bien réelle même si elle varie fortement. A Londres, la métropole fonctionnelle est simplement considérée via la procédure du « *duty to cooperate* » qui en théorie oblige les collectivités locales à coopérer sur des enjeux de nature métropolitaine, comme le logement. Dans la réalité, ceci se borne à des rencontres informelles entre les collectivités locales ou entre les organismes comme les *Local Partnership Panel* (LEP). A New York, c'est la règle du chacun pour soi qui domine, même si le dernier plan stratégique de la ville de New York mentionne pour la première fois la nécessité pour les collectivités locales de dialoguer entre elles.

Si les métropoles de Séoul, Sydney et Toronto prennent bien en compte la métropole fonctionnelle dans leurs stratégies, ces prises en compte se distinguent par l'importance qu'on leur donne et les modalités qu'elles peuvent prendre. Ainsi à Séoul, la métropole fonctionnelle dispose d'un plan de l'Etat et d'une autorité stratégique correspondante sous la forme d'un comité qui rassemble les principaux acteurs publics sous l'égide de l'Etat. A Sydney, la prise en compte de la métropole fonctionnelle s'effectue par un système d'accords et de contrats entre les autorités publiques, ainsi que par des plans complémentaires. A Toronto, la prise en compte est théorique car s'il existe bien une autorité métropolitaine, la *Greater Toronto Authority* (GTA), celle-ci peine à produire une

stratégie sur son territoire et se préoccupent davantage de ses compétences obligatoires comme les déchets, l'eau et l'assainissement.

#### **4.2.2.3. Les instruments et outils**

Dans l'ensemble toutes nos métropoles disposent d'un ou plusieurs documents stratégiques et parfois même d'instruments opérationnels spécifiques pour les mettre en œuvre. Mais là encore, les situations sont fortement contrastées entre elles. La première distinction à faire concerne la force juridique des documents. Si à Londres, Séoul et en partie Sydney, certains plans stratégiques sont contraignants pour l'ensemble des acteurs, il n'en est pas de même à New York ou Toronto. A Londres, la *Greater London Authority* (GLA) élabore de nombreuses stratégies mais une seule, le *London Plan*, a une force juridique puisque les plans locaux doivent être en « générale conformité » avec lui. A Séoul, c'est toute une panoplie hiérarchisée de plans qui pensent la métropole et servent d'outils stratégiques. A Sydney, les plans de l'Etat de Nouvelle-Galles du Sud s'imposent à ceux des collectivités locales et notamment à ceux établis par la Cité de Sydney.

La seconde distinction est dans l'intensité de la production stratégique et dans ce domaine, Londres se différencie fortement des autres métropoles avec une production stratégique prolifique (pas moins de 7 stratégies obligatoires pour la GLA auxquelles viennent s'ajouter d'autres stratégies optionnelles et celles des organismes comme le LEP ou *London and Partners*).

Enfin, nos métropoles se distinguent entre elles par l'existence, la nature et l'importance d'outils de mise en œuvre des stratégies. Là encore, Londres se fait remarquer par une panoplie d'outils assez large entre la territorialisation des stratégies de développement du *London Plan* (zones d'opportunité, zones d'intensification), la notion de *Potential Strategic Importance* (PSI) accordée à certains projets et la possibilité pour le maire de créer des Opérations d'Intérêt Métropolitain. Ailleurs, les outils sont moins spécifiques et moins originaux comme à Séoul avec une politique de constitution de clusters et de sous-spécialisation des espaces urbains.

### **4.2.3. Gouvernance et capacité stratégique des acteurs**

#### **4.2.3.1. La culture politique et son impact sur les stratégies**

La culture politique anglo-saxonne marque fortement les villes de Londres, New York, Sydney et Toronto quant aux rôles respectifs du public/politique et du privé/économique dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies. En effet, dans ces quatre métropoles il y a une répartition claire des rôles : le développement économique est le fait du privé et le public a en charge de créer un environnement qui soit favorable au développement. Séoul fait donc bande à part dans la mesure où même s'il y a une forte imbrication entre le politique et l'économique par le système de l'Etat développeur, le public et notamment

l'Etat reste interventionniste même si cet interventionnisme s'est réduit depuis le processus de décentralisation.

Pour autant, la culture anglo-saxonne n'homogénéise pas tout. Ainsi en ce qui concerne l'importance accordée à la planification et à la démarche stratégique, les différences ne suivent pas ce même clivage. A Londres, Séoul ou Sydney, il existe une culture de la planification, voire de la stratégie qu'on en retrouve ni à New York ni à Toronto. A Londres, la démarche stratégique est dans la nature même de la GLA. A Sydney, les démarches de planification remontent aux années 1970. Quant à Séoul, la culture de la planification est ancienne et forte et la planification qui intègre vision et stratégie est un élément central de l'action. A New York et dans une moindre mesure à Toronto, la planification et la stratégie ne font pas partie de la culture locale, ce qui explique à la fois leur apparition récente et leur absence de contrainte.

Ceci dit, même dans les métropoles où la planification et/ou la stratégie sont jugées importantes, il existe des différences quant à la manière dont elles sont considérées. A Londres, il y a un grand pragmatisme tout comme à Sydney, alors qu'à Séoul elle est plus rigide et s'inscrit dans une tradition de planification étatique et centralisée opérée par des acteurs forts.

#### *4.2.3.2. Le degré de cohésion du système d'acteurs*

On observe une grande variété dans les situations des cinq métropoles à cet égard. Londres, comme Séoul, apparaissent comme les plus cohésives alors que New York ou Toronto semblent disposer d'une cohésivité plutôt faible. Mais les choses sont plus compliquées.

Londres jouit indéniablement d'un système d'acteurs cohésifs que de nombreux observateurs ont qualifié de régime politique urbain associant la GLA, l'Etat et les grandes firmes globales. Cette cohésivité s'explique en grande partie par une faible fragmentation du système des collectivités locales et des milieux économiques, l'existence d'une autorité métropolitaine et de tout un système de coordination/coopération entre les autorités locales, des relations entre le public et le privé plutôt bonnes, notamment parce qu'ils partagent des valeurs communes et une même vision de l'avenir de la métropole et enfin tout un ensemble de structures de partenariat qui permettent le dialogue entre les acteurs.

Cette forte cohésivité nous la rencontrons également à Séoul où elle est le résultat du rôle de régulateur de l'Etat. Dans un pays marqué par un Etat développeur et qui débute son mouvement de décentralisation, les stratégies du sommet de la hiérarchie politico-administrative s'imposent aux échelons inférieurs ce qui favorise un « alignement » de l'ensemble des acteurs sur des stratégies communes, d'autant plus que celles-ci sont un minimum discutées en amont.

La situation new yorkaise est toute différente. New York est clairement une métropole très fragmentée aussi bien dans son système des collectivités locales qu'au sein des milieux économiques. Mais cette fragmentation, en partie conflictuelle, est compensée par deux éléments : tout d'abord, la prédominance d'acteurs forts dans les autorités politiques (l'Etat de New York et la ville de New York) et dans les milieux entrepreneuriaux avec le Partnership

for New York City. Ensuite, une imbrication forte entre le politique et le monde économique dans les structures qui élaborent les stratégies mais aussi dans celles qui font les politiques où l'on retrouve le plus souvent les mêmes institutions, voire les mêmes personnes.

A Sidney, la fragmentation horizontale est assez faible, le principal enjeu restant de l'ordre des relations verticales entre l'Etat de Nouvelle-Galles du Sud et les gouvernements locaux composant l'agglomération de Sydney. L'ensemble du système reste cohésif grâce à la tradition de coopération entre acteurs, aidée par la hiérarchie entre autorités publiques, qui trouve des lieux d'expression à l'échelle de l'agglomération.

A Toronto enfin, si la fragmentation horizontale entre collectivités locales reste importante, elle est souvent compensée par de bonnes relations entre les divers niveaux d'autorité publique qui coopèrent. Par ailleurs, l'ensemble de la société, du public au privé en passant par les milieux associatifs et la société civile, semble adhérer à un modèle de société où les valeurs de créativité, de tolérance, d'ouverture et d'innovation chères à R. Florida sont dominantes. Cette adhésion à des valeurs stratégiques rend plus cohésif le système d'acteurs.

#### ***4.2.3.3. Le portage politique et le rôle de l'Etat***

Sur ces deux points, nos métropoles ne sont pas non plus à l'unisson. En ce qui concerne le portage politique des stratégies, Londres, New York ou Séoul présentent un portage fort en la personne du maire alors qu'à Sydney ou Toronto le portage est soit plus faible (Sydney), soit absent (Toronto). Là encore, Londres apparaît comme la ville où le portage politique est le plus fort, notamment par une forte personnalisation de l'activité stratégique. Ceci est dû au moins à deux éléments : un maire élu au suffrage universel direct qui est en charge de produire des stratégies et des fonctions de maire qui ont été prises par des leaders politiques. A New York, si on assiste à un portage politique fort de la part des deux derniers maires, la personnalisation est beaucoup moins forte et ne concerne que le plan stratégique stricto sensu, le maire n'apparaissant pas dans les autres documents. A Séoul, même si le plan stratégique est une obligation légale, il est fortement porté par le maire qui l'incarne, en particulier lorsqu'il prend des orientations moins habituelles à travers l'économie du portage par exemple.

Quant au rôle de l'Etat, les différences entre nos villes s'expliquent largement par leur contexte politico-institutionnel spécifique. Là où les Etats sont traditionnellement forts comme au Royaume Uni ou en Corée, ils jouent nécessairement un rôle important dans la gouvernance métropolitaine et donc dans les stratégies qui en résultent lorsqu'elles existent. Dans les systèmes fédéraux dans lesquels s'insèrent les autres villes, l'Etat fédéral est généralement peu présent et en tous cas beaucoup moins que les Etats fédérés. Ce sont ces derniers qui jouent le rôle des Etats dans les systèmes unitaires.

Une constante de notre analyse c'est que les Etats, qu'il s'agisse des Etats centraux ou des Etats fédérés, sont des acteurs importants des démarches stratégiques lorsqu'elles sont jugées importantes par les Etats eux-mêmes. C'est le cas à Londres, Séoul et Sydney et dans une moindre mesure à Toronto où la Province de l'Ontario a commencé à penser stratégiquement sa capitale économique mais sur un territoire beaucoup plus vaste, le

*Golden Horseshoe*. Ce n'est pas le cas à New York où l'Etat fédéré, même s'il est un acteur important de la gouvernance métropolitaine, ne considère pas les stratégies comme importantes.

#### **4.2.3.4. La perception et la prise en charge du territoire « pertinent »**

Parmi nos cinq villes, trois d'entre elles, Londres, New York et Toronto ont une perception faible voire nulle de la métropole comme territoire pertinent des stratégies. A Londres, au-delà de la rhétorique, le Grand sud-est (GSE) n'est pas pris en compte comme référentiel des stratégies car c'est la stratégie de la ville compacte, à l'intérieur de la ceinture verte et donc sur le territoire de la GLA, qui prévaut et qui définit ainsi le territoire des stratégies. Aucun acteur, pas même l'Etat ne pense le GSE. A New York, la situation est pire dans la mesure où la métropole est un impensé des acteurs eux-mêmes, si l'on excepte quelques *think tanks* sans grand poids politique. C'est donc tout naturellement que les stratégies qui existent ne consacrent que l'espace de la ville de New York, oubliant qu'elle se situe dans une métropole dont elle a besoin pour se développer. A Toronto, il en est de même car aucun acteur ne semble s'intéresser au Grand Toronto dans une optique stratégique, la Province de l'Ontario s'intéressant quant à elle à une autre échelle stratégique, la méga-région.

Seuls les acteurs de Séoul et de Sydney semblent avoir une vision stratégique de la métropole fonctionnelle, ce qui se traduit par sa prise en charge via des plans et des arrangements institutionnels et/ou organisationnels comme le comité de management du Grand Séoul ou la nouvelle commission du Grand Sydney.

## 5. Développement économique, stratégies et gouvernance des stratégies : les études de cas

### 5.1. Londres

#### 5.1.1. Contexte

Le Grand Londres est un territoire recouvrant le *Greater London County* (GLC) qui regroupe quelques 8,5 millions d'habitants sur 1600 km<sup>2</sup>. (Carte 1) C'est la partie centrale d'une région beaucoup plus vaste, le *Greater South East* (GSE) qui comprend 23 millions d'habitants (carte 2). Disposant de 4,7 millions d'emplois, le Grand Londres est fortement dépendant du GSE où vit une partie significative des travailleurs londoniens. Londres possède une ceinture verte créée dans les années 1950 (plan Abercrombie de 1947) fortement protégée et restée pratiquement intacte jusqu'à aujourd'hui, ce qui oblige la population active à se loger au-delà (carte 3).

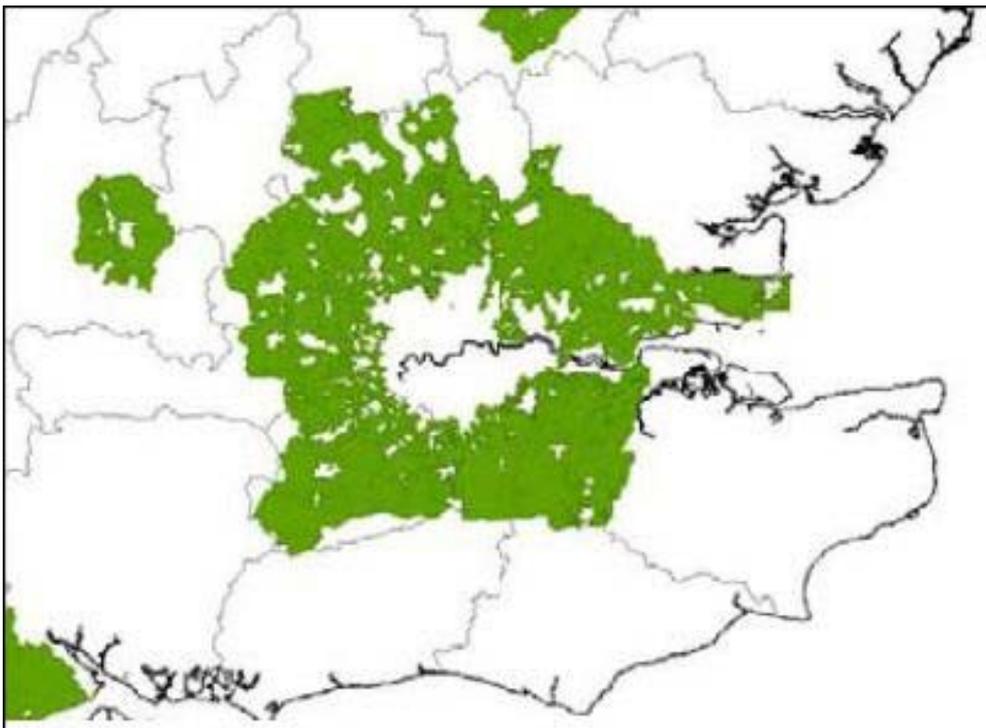
**Les communes du Grand Londres**



## Le Grand Londres et le Greater South East



## La ceinture verte de Londres



Capitale du Royaume Uni, Londres (GLC) en est la principale ville et la seule grande puissance économique avec un PIB qui représente environ 20 % du PIB national pour seulement une population de 14 % du pays.

Le Grand Londres se compose de 32 communes appelées *boroughs* et de la *City corporation of London* (la « City »), collectivité locale à statut spécial représentant à la fois les quelques 7 000 habitants qui y résident et les entreprises qui y sont localisées et qui sont très majoritairement liées aux FIRE. Si la City est au centre de Londres et lui a donné son nom, sa très petite taille à la fois démographique et physique (le square mile) n'en fait pas une ville-centre au sens classique du terme. Ainsi, le Grand Londres ne possède pas de ville centre ce qui en fait une exception au niveau international.

Si l'on se limite aux collectivités locales, le Grand Londres avec seulement 33 collectivités possède une gouvernance institutionnelle peu fragmentée par rapport aux standards internationaux (quantifiés par l'indice de fragmentation institutionnelle de l'OCDE). Par ailleurs, les 32 *boroughs* sont regroupés au sein d'une structure, *London Councils*, qui agit en leur nom auprès de l'Etat et de la *Greater London Authority* (GLA).

Cette dernière, instaurée en 1999, recouvre l'ensemble du GLC. Elle est dirigée par un maire élu au suffrage universel direct pour 4 ans, renouvelable plusieurs fois. Le maire est le véritable exécutif du Grand Londres, l'assemblée de Londres, deuxième organe de la GLA et élue elle aussi au suffrage universel direct, n'ayant qu'une compétence de « surveillance » (« scrutinizer ») du Maire. La GLA est politiquement forte mais dispose de peu de compétences opérationnelles (hormis les transports publics) et d'un budget largement dépendant des *boroughs* et de l'Etat et principalement pré-affecté.

Les relations entre la GLA et les *boroughs* ont été tendues pendant les mandats du premier maire, Ken Livingstone (2000-2008) mais se sont bien améliorées suite à l'élection de Boris Johnson en 2008, réélu en 2012. Ce dernier, largement élu grâce aux voix des *Outer London boroughs*, a en effet mis en place une charte de bon voisinage, le *London Charter*, qui a créé un système de relations, le *London Congress*, qui rassemble la GLA et les *boroughs* représentés par *London Councils*, dans plusieurs structures de dialogue et de mise en œuvre de plusieurs politiques publiques (formation professionnelle, logement, etc.).

L'une des singularités britanniques, tout au moins en Europe, que l'on retrouve dans la gouvernance londonienne est la présence significative du monde de l'entreprise dans les instances dirigeantes de nombreuses structures de production et de mise en œuvre de politiques publiques, notamment dans le développement économique. Depuis le Thatcherisme, le partenariat public-privé est en effet devenu le paradigme des politiques publiques et le nombre d'organismes de partenariat est considérable puisqu'on en trouve à tous les niveaux spatiaux (GLC, infra-métropolitain, locaux), dans tous les secteurs des politiques publiques et pour toutes fonctions (stratégiques, organisationnelles, opérationnelles). Les plus importants sont présentés plus loin.

Pour terminer ce panorama, il faut relever l'importance de l'Etat dans la gouvernance londonienne. Le Royaume Uni est un pays fortement centralisé mais où l'Etat fait faire plus qu'il ne fait lui-même car il ne dispose pas d'une administration déconcentrée. L'Etat est un acteur puissant dans le Grand Londres, notamment par ses capacités juridiques et ses ressources financières sans lesquelles la GLA ne peut produire infrastructures et équipements nécessaires à son développement.

En résumé, la gouvernance du Grand Londres est cohésive autour d'un triptyque rassemblant la GLA, l'Etat et une partie du monde économique avec de nombreuses instances de régulation.

### 5.1.2. Quel développement économique pour le Grand Londres ?

Le modèle suivi par Londres est celui d'un développement économique pro-croissance où le secteur de la finance joue un rôle primordial et prioritaire. Les stratégies non directement économiques (culture, logement, transport, aménagement) sont en grande partie au service de ce modèle et se présentent de manière complémentaire les unes aux autres. Plus récemment les questions de résilience sont venues à l'agenda de la puissance publique et des principaux acteurs du développement mais sans remettre en cause ce choix stratégique.

Selon le maire de Londres et la plupart des documents stratégiques, Londres est la meilleure grande ville du monde (« *the best big city on earth* »). Elle est l'« Athènes du monde », en référence à la qualité de son système éducatif. Elle est aussi « la capitale naturelle des BRIC et des économies émergentes ». Toutes ces citations sont tirées du document *London 2020*, qui est la vision du maire de Londres, écrite suite aux Jeux Olympiques de 2012.

Londres est ainsi présentée comme la ville globale par excellence dont la stratégie est de « *prolonger la tendance actuelle qui fait de Londres LA capitale mondiale de la finance, du commerce, de la culture, des arts, des médias, de l'éducation, de la science et de l'innovation* » (*London 2020*, 2013). Dans la version du *London Plan* de 2015, « *elle doit exceller parmi les villes globales et être le leader dans ses approches pour répondre aux défis du 21<sup>e</sup> siècle en produisant les plus hauts niveaux de qualité environnementale et de cadre de vie* » (*London Plan*, 2015). Elle doit ainsi : i) répondre aux défis d'une croissance démographique et économique ; ii) rester une ville qui réussit et qui est compétitive au plan international ; iii) être une ville diversifiée, puissante, sûre et accessible ; iv) être une ville qui ravit les sens ; v) être leader dans l'amélioration de l'environnement et vi) être une ville sûre, facile à vivre, qui offre à tous ses habitants les meilleures opportunités de réalisation personnelle (*London Plan*, 2015). C'est la vision que le maire de Londres traduit dans un slogan qu'il répète à longueur de documents et de discours : Londres doit avoir le meilleur de la grande ville et du village.

Si Londres en est arrivée à cette position, selon les élites politiques et économiques de la ville, elle le doit à la finance internationale. « *C'est ici que les firmes indiennes de télécommunications achètent les firmes africaines de téléphonie mobile* », aime à rappeler le Maire. Elle est aujourd'hui, avec New York, la capitale financière du monde. Et plus généralement la capitale mondiale des affaires (« *World capital of business* »). « *Elle est la ville où les firmes globales peuvent trouver les talents dont elles ont besoin et où ces mêmes talents peuvent rencontrer les meilleures opportunités* » (*London 2036*, 2015).

Cette croyance dans la position actuelle de Londres et les raisons de son succès ne sont pas remises en cause dans les stratégies londoniennes actuelles. Bien au contraire, on table sur la prolongation de ces tendances et l'enjeu est bien de maintenir la ville au sommet de la hiérarchie mondiale obtenue grâce à la priorité donnée à la finance internationale et plus généralement aux secteurs FIRE. Pour autant, les londoniens ne portent avec eux aucun angélisme et gardent une relative lucidité sur les enjeux et les défis à relever, mais ils partent d'un constat établi comme un quasi-postulat : Londres va continuer à se développer dans les 20 prochaines années, ce qui va se traduire par une croissance démographique qui va porter la population à 10 millions en 2036 contre 8,5 millions aujourd'hui et une croissance des emplois de 850 000 d'ici 2036, soit environ 35 000 par an (*London 2036*, 2015), c'est à dire 5,8 millions.

Dans un tel contexte de croissance programmée, Londres doit produire les ressources de toutes natures pour maintenir sa position au sommet de la hiérarchie mondiale des villes. Toutes les stratégies et plans établis visent à cela, mais les deux grands enjeux sont les transports et le logement, éléments clé d'une qualité générale de vie considérée comme une nécessité absolue pour maintenir l'attractivité londonienne.

Ainsi, le développement économique de Londres n'inquiète pas les élites de la ville. Il est considéré comme garanti si les conditions de son environnement sont assurées. Transport, logement, culture, environnement, éducation et formation sont pensés comme les conditions nécessaires pour maintenir l'attrait que Londres exerce sur le monde entier. Les stratégies dans ces domaines sont ainsi pensées comme supports de l'attractivité économique de la capitale britannique. Ainsi, dans le domaine du logement, la stratégie vise à construire environ 50 000 unités d'habitation par an dont une partie en logements socialement accessibles (*affordable*) car le déficit actuel en logements et l'augmentation de son coût va empêcher les cadres moyens et supérieurs de venir à Londres. Comme le dit explicitement la stratégie de l'habitat « *Comblar le déficit en logement est essentiel pour garantir la poursuite de la croissance de Londres et le maintien de son statut de prééminence dans les villes globales* » (Housing Strategy, 2014).

Dans le secteur des transports, l'urgence est d'améliorer les transports publics et d'investir dans de lourdes infrastructures ferroviaires comme Crossrail 1 et 2 afin d'une part de réduire la congestion urbaine et d'offrir une meilleure qualité de service à la population d'autre part. Il en va de même des autres infrastructures comme celles permettant à Londres une connectivité mondiale (grande vitesse, liaisons et desserte aéroportuaire, haut débit, etc.). Des investissements massifs sont ainsi requis dans tous ces domaines.

La culture est également conviée au chevet de la croissance économique londonienne. Elle est considérée à la fois comme un moteur et une conséquence du succès économique de la ville. Ainsi, l'environnement culturel de Londres est présenté comme un facteur significatif de son avantage comparatif au niveau international. Son lien avec l'attractivité mondiale de Londres est constamment affirmé dans la stratégie culturelle : « *Il faut promouvoir le secteur culturel de Londres dans le monde pour accroître l'attractivité de la ville* » ; « *Le rôle de la culture est d'atteindre les marchés établis et émergents et d'aider les entreprises à cultiver leurs relations avec les investisseurs à l'étranger* » ; ou encore « *La culture joue un rôle*

*important en dynamisant l'économie touristique et en garantissant à Londres un statut de capitale globale de la créativité et du commerce.* » (Cultural London, 2012). Les questions de changement climatique et d'environnement sont considérées dans la même perspective.

La crise financière de 2008-2009 a fortement touché Londres mais selon les travaux et les données en la matière, Londres s'en est plutôt bien sorti et a moins souffert notamment que le reste du Royaume Uni (Gordon, 2012). Néanmoins, quelques nuances sont en train d'être apportées à la stratégie fondée sur un développement basé sur les FIRE, même si ces nuances ne remettent aucunement en cause cette stratégie. Ainsi, si la question d'une diversification de l'économie londonienne fait aujourd'hui partie du discours des élites, celle-ci doit se faire par le développement de secteurs qui fonctionnent déjà bien (comme les médias) et non en cherchant à réduire le poids des activités financières. De même, la question de la pauvreté et de la polarisation sociale de Londres qui a surgi dans l'agenda des maires depuis quelques années ne remet pas en cause l'orientation de la stratégie, l'idée étant de produire les politiques de formation et d'éducation (*skills*) qui permettront de réduire la pauvreté et d'inclure ainsi les populations délaissées dans la machine économique de la capitale.

Les critiques adressées au modèle de développement économique de Londres et aux stratégies qui lui sont associées sont rares et les travaux académiques sur Londres, bien que nombreux, restent souvent confinés à des domaines spécifiques des politiques publiques (logement et aménagement notamment). La plus complète nous semble celle effectuée par I. Gordon de la *London School of Economics*, en 2010, car il utilise des arguments à la fois économiques, politiques et cognitifs.

Pour I. Gordon, la croissance programmée en termes démographiques et d'emplois est surestimée, or elle est la base des stratégies actuelles. Il relève notamment que l'un des moteurs de cette croissance repose sur les flux migratoires en provenance de l'étranger, flux qui risquent d'être en partie taris du fait des politiques de restriction en ce domaine par le gouvernement actuel. En second lieu, les stratégies actuelles n'ont de chance d'être réalisées que si l'Etat continue à investir massivement dans sa capitale, ce qui n'est plus du tout garanti aujourd'hui avec un gouvernement qui cherche au contraire à réduire sa participation. Par ailleurs, il n'est pas impossible que devant les difficultés que le reste du Royaume Uni doit affronter, on assiste à la mise en place d'une coalition anti-Londres qui fasse pression avec succès sur l'Etat pour qu'il rééquilibre ses financements. Enfin, il souligne la possibilité d'une re-régulation des marchés financiers qui priverait ainsi Londres d'un de ses avantages comparatifs.

Mais peut-être la critique la plus forte est celle qui dénonce un déficit cognitif de la part des élites politiques et économiques de la capitale britannique. Comme l'indique I. Gordon, il n'y a pas de plan B au modèle et stratégies actuels. Les stratégies ne sont en fait que la prolongation du modèle ancien car d'une part cela est plus facile à faire et d'autre part il y a une incapacité à penser le développement autrement, à penser une alternative. Pourtant les incertitudes sur la pertinence de la continuité de la croissance de Londres existent bel et bien mais sont purement négligées par les décideurs.

### 5.1.3. Quels positionnements et quelles stratégies de positionnement par rapport à d'autres territoires ?

Le positionnement de Londres est triple : national, continental (Europe) et mondial :

- A plan national, Londres n'a pas de rivales. La domination et le dynamisme démographique et économique de la ville sont sans égal au Royaume Uni. Cependant, dans les discours du maire et dans les stratégies, la GLA fait bien attention à ne pas se déconnecter des autres territoires britanniques. Elle se présente comme la locomotive de l'économie nationale en insistant sur le fait que ce qui est bon pour Londres l'est aussi pour le reste du Royaume Uni par effet d'entraînement. « *Une livre investie à Londres produit des emplois et de la croissance dans tout le pays* », « *C'est le besoin de nouveaux logements à Londres qui remplit le carnet de commandes des entreprises de construction des Midlands* » (London 2020). Cet affichage des liens forts entre Londres et le reste du pays est essentiel pour obtenir de l'argent du gouvernement britannique et décrédibiliser les critiques de « déconnexion » de Londres qui se développent, notamment dans le nord de l'Angleterre ;
- Au plan européen, la seule grande rivale de Londres, c'est Paris, comme l'attestent pratiquement tous les classements internationaux. Pendant longtemps, le match entre Londres et Paris a été important pour Londres. Avoir la suprématie européenne a été un enjeu essentiel, mais aujourd'hui la question s'est déplacée au niveau mondial, même si Paris reste sur certains secteurs (tourisme, recherche et développement, système éducatif) une rivale importante ;
- Aujourd'hui le terrain de jeu de Londres est la planète et Paris n'est plus qu'une des rivales. Dans cette course, Londres met en avant ses atouts : son dynamisme économique et social, sa diversité démographique et culturelle, son excellente connexion au monde, la qualité de sa main-d'œuvre et de manière un peu arrogante le fait qu'elle a l'heure (le méridien de Greenwich) et la langue (l'anglais) adéquates. Elle se présente comme le hub global, leader qui attire les talents, les affaires et les visiteurs grâce à un cercle vertueux qui associe un environnement économique stable et favorable aux affaires, une ouverture mondiale au commerce, des flux d'investissement et de migrations importants et une culture vibrante et tolérante (London 2036). Elle a comme ambition de devenir le grand marché mondial de la finance d'une économie décarbonnée (*low carbon finance*) et la ville où la croissance des revenus sera la plus forte parmi les villes de même taille et de même type (Economic Development Strategy, 2010). Elle revendique le titre de capitale mondiale de la culture avec plus de musées que Paris, de la ville la plus visitée du monde « *accueillant plus de visiteurs que Paris et New York ensemble* » (Cultural Metropolis, 2012).

Elle a bien identifié ses rivales, celles des pays développés comme New York et Singapour et celles des pays émergents comme les villes chinoises. Elle se rend compte qu'une métropole comme Singapour a l'avantage d'être plus près des marchés émergents, que les PME et TPE

de New York ont des accès aux financements plus faciles ce qui leur permet une croissance plus aisée, elle s'inquiète des politiques d'immigration du gouvernement britannique et des relations entre le Royaume Uni et l'Union Européenne. Ses stratégies vont viser à améliorer sa position sur tous les points sur lesquels elle dispose d'une capacité d'action, en instrumentalisant la compétition internationale pour obtenir des ressources supplémentaires. C'est le cas par exemple de ses ressources financières. Après avoir commandité une étude internationale sur les ressources financières à la disposition des villes concurrentes (identifiées notamment à travers l'étude *Cities of Opportunity* initiée par le *Partnership for New York City*) dans le cadre de la *London Finance Commission*, elle établit qu'elle est beaucoup moins autonome sur le plan fiscal et financier que des métropoles comme Tokyo, Paris ou New York et demande alors à l'Etat une « dévolution » financière et fiscale en ce sens.

#### 5.1.4. Comment fait-on le développement économique ?

##### 5.1.4.1. La conception des rôles respectifs du politique/public et de l'économique/privé

« Le succès de Londres comme ville globale... a été conduit par l'ingéniosité des londoniens plutôt que par la planification ou des politiques publiques et cela doit rester ainsi. » Cette phrase introductive de *London 2036* donne le ton. Le développement économique de Londres est avant tout du ressort des entreprises. Comme il est rappelé à maintes reprises dans les documents stratégiques, il ne s'agit pas pour les autorités publiques de « choisir les vainqueurs » (*to pick up winners*) ou d'imposer un modèle développement, ce qui serait alors contre-productif. Non, le rôle du public est de travailler sur l'environnement du développement économique, c'est à dire sur les infrastructures et les aménités qui lui sont nécessaires.

Dans un tel contexte, le rôle du maire de Londres est de « *stimuler et encourager un environnement où la collaboration, l'esprit d'entreprise et la créativité peuvent fleurir.* » Le maire est le champion de sa capitale qu'il doit promouvoir partout, au niveau national et international et sur tous les thèmes : son ouverture et sa tolérance, son climat propice aux affaires, son système éducatif, sa culture, etc. Son rôle est aussi de favoriser la coordination entre les acteurs, d'être un facilitateur. En bref, le rôle du maire est d'être un leader et un coordinateur dans les domaines de sa compétence mais aussi dans ceux où il n'est pas de droit un acteur majeur.

Le cas de la culture est emblématique de cette façon de voir les choses. Le maire de Londres a peu de compétences et de ressources en matière culturelle mais il doit produire une stratégie dans ce domaine. Il comprend alors son rôle comme celui d'un leader qui doit identifier des priorités et faire travailler ensemble les acteurs pertinents (ceux du monde de la culture, les collectivités locales, etc.).

Le rôle dévolu au secteur public et plus particulièrement à la GLA et au maire sont bien ceux exprimés dans les diverses lois sur Londres. Tout d'abord, la GLA doit élaborer 7 stratégies dans les domaines suivants : aménagement, transport, développement économique, logement, culture, environnement, santé. Ces stratégies – qui sont obligatoires - n'ont cependant aucune valeur juridique à l'exception de celle concernant l'aménagement (le *London Plan*). Elles n'ont donc que le poids que les acteurs veulent bien leur donner et c'est

à cela que s'attache le maire de Londres : légitimer les stratégies en impliquant dès le départ les acteurs qui comptent pour les mettre en œuvre.

Le maire de Londres est élu au suffrage universel direct par 5 millions d'électeurs. Il dispose ainsi d'une légitimité politique très forte qui est sa principale ressource. Il est l'exécutif de Londres. Il est sans contestation la « voix de Londres » au niveau national et international. Les stratégies qu'il doit élaborer sont celles du maire et leur personnalisation est indéniable. Les « Je », les « Mon », « Ma » sont légion dans les divers documents stratégiques. Le maire porte les stratégies.

Mais en même temps, le maire sait bien que seul il ne peut pas faire grand-chose. Même si ses moyens et compétences se sont progressivement accrus au cours des quinze dernières années, notamment en matière de logement, ils demeurent faibles. Il doit donc faire alliance avec d'autres acteurs, et notamment les grandes firmes globales à travers l'association *London First* et plus récemment d'autres associations d'entreprises comme la *Federation of Small Businesses* (FSB) pour que ses stratégies deviennent opérationnelles.

#### **5.1.4.2. Un ensemble de stratégies complémentaires qui définissent un modèle de développement.**

A Londres on assiste véritablement à une prolifération des documents stratégiques et des plans car au-delà des 7 stratégies obligatoires, d'autres sont apparues, élaborées soit par la GLA, soit par des agences ou structures en lien avec la GLA comme celle sur le « smart » ou sur les financements européens ou le développement économique. D'autres vont bientôt voir le jour comme celle sur le tourisme en cours d'élaboration par *London and Partners*, la structure de promotion internationale de Londres.

La seule stratégie qui a force juridique est le *London Plan*, la stratégie d'aménagement dont la version la plus récente date de 2015. Le *London Plan* est la stratégie englobante des autres stratégies sectorielles qui lui font généralement référence. Le *London Plan* s'impose aux plans d'urbanisme des 33 autorités locales du Grand Londres (les 32 *boroughs* + la *City Corporation*) dans le sens où les plans locaux d'urbanisme doivent être « en générale conformité » avec le *London Plan*. Le *London Plan* est ainsi l'application spatiale de la vision de développement du Grand Londres exprimée par le maire dans le document *London 2020*.

Toutes les stratégies de la GLA et des structures qui gravitent autour d'elle font référence à *London 2020* et toutes s'inscrivent dans le modèle de développement que nous avons défini dans la section 5.1.2. Elles sont présentées comme complémentaires les unes des autres dans la mesure où elles font référence les unes aux autres même si les références sont souvent lâches et concernent des objectifs plutôt généraux. Mais à l'exception relative du *London Plan*, il s'agit de stratégies à considérer de manière pragmatique et qui semblent avoir un objectif qui est plus de mobilisation d'acteurs et de ressources que d'objectifs et de mesures précises à réaliser.

L'essentiel des documents stratégiques londoniens visent à donner des orientations au développement de Londres et à les légitimer. Partant de là, ils établissent un diagnostic des forces et faiblesses de la capitale dans les secteurs qui les concernent, définissent les priorités d'action pour pallier aux faiblesses recensées et identifient les acteurs à mobiliser

et les ressources à produire et utiliser pour que ces orientations se concrétisent dans des politiques adéquates. En ce qui concerne le développement économique, les stratégies ne s'intéressent qu'à l'environnement de ce dernier, tablant sur la poursuite « naturelle » de ce développement à condition qu'on lui procure l'environnement approprié. Ce sont donc des stratégies d'accompagnement, y compris celles qui s'intitulent « stratégie de développement économique ».

#### **5.1.4.3. Structures et moyens d'élaboration et de mise en œuvre des stratégies.**

Le maire de Londres affirme haut et fort qu'il a besoin de l'ensemble de la société londonienne pour garantir la continuité du succès de la ville. Le *London Enterprise Panel* (LEP) indique en toutes lettres que son document *London 2036, an agenda for jobs and growth* n'est pas la stratégie de la GLA mais un agenda de l'ensemble des londoniens. L'accord semble être total : il faut que les acteurs publics et la société londonienne travaillent ensemble et dans la même direction.

Cette nécessité reconnue et affirmée de travailler ensemble se matérialise par la prolifération de structures de partenariat, généralement sectorielles, qui rassemblent la GLA, les *boroughs* et les acteurs qui comptent, c'est à dire ceux qui disposent des ressources essentielles pour que les stratégies puissent se concrétiser en mesures claires et ciblées. Il est difficile de faire aujourd'hui un point exhaustif sur le nombre de structures de partenariat qui existent en matière de développement économique et de stratégies car elles sont nombreuses et mouvantes et peuvent concerner des micro-secteurs de l'économie. Cependant nous pouvons identifier celles qui occupent une place importante.

Le *London Enterprise Panel* (LEP). C'est une structure de partenariat créée par la loi (*Localism Act* de 2011) et que l'on retrouve sur l'ensemble des villes anglaises sous l'appellation générique de *Local Enterprise Partnership*. Le LEP est un organisme de conseil auprès du maire de Londres en matière d'emploi et de croissance. De par la loi, il doit être « *business led* », c'est à dire dominé par les représentants des entreprises. Il est présidé par le maire de Londres. Le LEP est la structure la plus importante en matière de développement économique pour les raisons suivantes. Tout d'abord elle a produit récemment un document, *London 2036*, qui a bien des égards s'apparente à une stratégie de développement économique, d'autant plus que la dernière stratégie dans ce domaine date de 2010. En second lieu, il agit au nom du maire comme force de proposition pour demander des ressources au gouvernement à partir de documents qui établissent les priorités du Grand Londres en matière d'emploi et de croissance. C'est ainsi qu'il a produit deux documents dans le cadre des « *Growth Deals*<sup>3</sup> » qui ont été bien accueillis par l'Etat. Enfin, il administre des financements publics conséquents, comme ceux émanant des fonds structurels européens et de l'Etat.

Le LEP est « *business led* ». Son conseil d'administration comprend 10 représentants des entreprises sur les 19 membres qui le composent, le reste provenant des collectivités locales (GLA + *boroughs*) au nombre de 7 et deux représentant le monde de l'éducation. Les

---

<sup>3</sup> *Growth deals, Devolution deals* : il s'agit des récents instruments de politiques publiques entre l'Etat et les collectivités locales par lesquels l'Etat contractualise une dévolution de certaines compétences et ressources fiscales en échange d'une amélioration de la gouvernance territoriale et d'objectifs de croissance.

représentants des entreprises proviennent principalement des milieux de la promotion immobilière, du consulting international et du tourisme. Ils ne représentent pas leur profession mais eux-mêmes et ils ont été choisis parce qu'ils figurent des entrepreneurs qui ont réussi et qui disposent de connaissances et d'expertise reconnues dans leur domaine.

*London and Partners* est l'agence de promotion internationale de Londres. Cet organisme est issu de la fusion de 4 agences (*London Higher*, *Think London*, *Visit London* et *Film London*) en 2011. Sa mission est d'assurer la promotion de Londres dans le domaine touristique, l'attraction d'entreprises et les investissements étrangers (FDI), l'accueil d'étudiants étrangers et l'organisation de grands événements. Son conseil d'administration est dominé par le secteur privé (13 membres : 5 publics, 8 privés). Présidé par le maire adjoint de Londres aux politiques publiques et à la planification, il regroupe des hommes d'affaires de la finance, du tourisme, de la mode et des médias.

A côté de ces deux organismes, nous trouvons une myriade de comités et de conseils plus ciblés comme le *Cultural strategy group* ou le *Smart London board*. Enfin et non des moindres le maire a créé des conseils de haut niveau comme l'*International Business Advisory Council* (IBAC) ou la *Outer London Commission* chargée de lui proposer une stratégie pour la périphérie du Grand Londres. Dans toutes ces structures, le monde de l'entreprise est fortement présent, voire dominant.

Tous ces organismes sont alimentés en personnel par la GLA, les principales associations d'entreprises comme *London First*, la *London Chamber of Commerce and Industry* (LCCI) et la *Federation of Small Business* (FSB).

#### 5.1.5. Stratégie de développement économique et stratégie d'aménagement

Stratégies d'aménagement et de développement économique sont fortement liées à Londres. La raison première en est le statut spécifique du *London Plan*, la stratégie spatiale de la GLA. En effet le *London Plan* est la stratégie englobante de toutes les autres stratégies, y compris donc de celle du développement économique. Comme la version actuelle (2015) du *London Plan* le précise : « le rôle de la planification est de faciliter le changement... L'objectif du plan est de garantir que Londres continue à exceller comme la capitale mondiale des affaires tout en soutenant le succès des économies locales. » Ainsi le *London Plan* est le cadre stratégique pour le LEP. Il spatialise les usages du sol pour le développement économique en cartographiant par exemple les zones stratégiques pour la culture, les activités nocturnes, etc. Il doit trouver suffisamment d'espaces à long terme pour la croissance économique.

Stratégiquement parlant, le *London Plan* a mis en place une vision spatiale du développement de Londres fondée sur la ville compacte. Cela a été un choix politique du premier maire de Londres et qui n'a pas été remis en cause par son successeur. Le développement doit s'effectuer à l'intérieur de la ceinture verte ce qui induit une densification en termes d'emplois et de population. La version 2015 du *London Plan* le réaffirme en spécifiant que le développement ne doit pas « empiéter » sur la ceinture verte et que les logements doivent être construits près des emplois, notamment pour réduire l'impact sur les transports déjà saturés.

Plus concrètement, le *London Plan* définit des zones en fonction de leur intérêt pour le développement économique. Principalement, il identifie deux types de zones, les zones d'opportunité (*opportunity areas*) et les zones d'intensification (*intensification areas*). Les zones d'opportunité sont des friches industrielles qui disposent d'une capacité suffisante pour accueillir des logements, des activités économiques avec une bonne accessibilité par les transports publics. Les zones d'intensification sont des espaces déjà construits, ayant une bonne accessibilité par les transports publics et qui peuvent supporter une densification plus importante en termes de population et d'emplois mais dans des proportions moindres que les zones d'opportunité. Le *London Plan* les identifie de manière plutôt grossière car il s'agit plus d'un fléchage que d'une affectation précise, le développement des zones d'opportunité dépendant en dernière instance des plans locaux des *boroughs*.

Pour autant, depuis la loi sur Londres de 2007 et celle sur les gouvernements locaux de 2011 (*Localism Act*), le maire de Londres dispose de pouvoirs étendus en matière d'aménagement parce que de par la loi c'est un acteur stratégique. Ainsi, ces deux lois lui fournissent deux instruments nouveaux par lesquels il peut faire une plus grande pression sur les *boroughs* afin que ceux-ci suivent les orientations stratégiques de la GLA. La loi de 2007 fournit au maire un instrument réglementaire, « l'importance stratégique potentielle » (*Potential Strategic Importance – PSI*). En usant de cet instrument, le maire peut se substituer aux *boroughs* pour des projets qu'il estime d'importance stratégique, notamment en matière de logement et d'infrastructure. La notion de PSI est soigneusement encadrée par la loi (taille du projet, localisation du projet, types d'infrastructure, etc.). Le maire n'en a fait qu'un usage très modéré, une quinzaine en tout (Bowie, 2014)

Le deuxième instrument ce sont les Opérations d'Intérêt Métropolitain (OIM), appelées *Mayoral Development Corporations*. Il s'agit d'établissements publics d'aménagement contrôlés par le maire et qui prennent en charge le développement d'une zone spécifique parce qu'elles sont jugées d'importance stratégique. Ce faisant ces OIM deviennent de droit les autorités de planification (en substitution des *boroughs*), elles délivrent les permis de construire, peuvent acheter et vendre des terrains, y construire des infrastructures. Le maire de Londres a créé deux OIM, la première sur le site des Jeux Olympiques de 2012, la *London Legacy Development Corporation* et la seconde sur une zone de friches au nord, la *Oak and Park Royal Development Corporation*. Toutes les deux présidées par le maire, elles possèdent un conseil d'administration dominé par le monde de l'entreprise.

#### 5.1.6. L'échelle des stratégies et l'échelle des problèmes

Le Grand Londres n'est que la partie centrale d'une région économique bien plus vaste, le Grand Sud-Est (GSE) dont il dépend pour fonctionner, notamment parce qu'une grande partie de la population active de Londres y habite. Ainsi Londres regroupe 8,5 millions d'habitants et 4,7 millions d'emplois dans un GSE qui en comprend 23 millions et 12 millions. Par ailleurs, il n'est pas question de toucher à la ceinture verte qui entoure la ville. Dans un tel contexte géographique, les enjeux pour le développement de Londres concernent le logement et les transports. Ainsi, pour le logement, la nécessité d'en construire environ 50 000 par an pose la question de savoir où les mettre. Le *London Plan* de 2015 répond clairement à la question en indiquant que la croissance des emplois et de la population doit se faire dans les limites du Grand Londres et tout d'abord dans les zones d'opportunité. Mais cela est-il réaliste ?

Le Grand Sud Est n'est pas gouverné (Gordon, 2009). En 2001 l'Etat a supprimé l'organisme de planification qui pensait le territoire à cette échelle, le SERPLAN (South East Regional Planning Committee). Il a été remplacé en matière de développement économique par 3 agences : la *London Development Agency* (LDA) pour le Grand Londres et deux autres pour l'Est et le Sud. Ces trois agences ont été abolies par le *Localism Act* de 2011, laissant ainsi le GSE sans gouvernance.

La loi de 2011 oblige cependant les collectivités locales à coopérer (*duty to cooperate*). A cet effet, le maire de Londres a créé un comité technique pour discuter de la stratégie spatiale et de planification avec l'ensemble des collectivités locales du GSE, soit plusieurs dizaines, ce qui a donné lieu à la mise en place d'un groupe de travail au niveau du GSE. De même le LEP affirme discuter avec ses homologues du Grand Sud Est. Mais comme le dit D. Bowie (2014), l'obligation de coopérer ne signifie pas l'obligation de se mettre d'accord. Ainsi, dans l'hypothèse où la construction de logements nécessaires à la croissance de Londres s'effectuerait en partie dans le GSE, la plupart des autorités locales concernées se montrent opposées à un tel choix.

Face à un système de gouvernance fragmenté au niveau du GSE, la plupart des observateurs estiment que l'obligation de coopérer n'est pas suffisante et qu'il convient de créer des structures plus fortes de gouvernance comme une agence régionale de planification. Pour l'instant ce n'est pas à l'ordre du jour.

#### **5.1.7. La dimension prospective**

La dimension prospective est absente des stratégies de Londres. Ceci s'explique par plusieurs raisons. La première renvoie au fait qu'il n'y a pas lieu de chercher ailleurs que dans les fondements des stratégies actuelles ce qui ferait le succès de Londres dans l'avenir. La seconde c'est la confiance que les acteurs ont dans la capacité de Londres à se renouveler et à trouver en elle-même les ressorts pour se développer. Cette croyance provient du fait que Londres est une métropole qui a toujours su se relever des nombreuses phases de déclin qu'elle a subi dans son histoire, notamment de son histoire économique faite « *de hauts et de bas* » (« *Booms and busts* », Gordon, 2010).

#### **5.1.8. Conclusion : Un régime politique urbain à l'étroit**

Le Grand Londres possède une stratégie « prévalante » de développement qui affiche comme objectif d'être la ville globale par excellence à partir des secteurs FIRE. La crise financière de 2008-2009 n'a pas significativement altéré cette stratégie même si la nécessité de diversifier la base économique de Londres a fait son entrée dans l'agenda du maire. Toutes les stratégies de la GLA et des organismes qui gravitent autour vont en appui de cet objectif de première ville globale. Ce sont toutes des stratégies d'accompagnement qui portent sur l'environnement du développement économique et non sur celui-ci même.

Cet objectif et ces stratégies sont le fait d'une coalition d'acteurs qui rassemble principalement l'autorité du Grand Londres (la GLA) et les milieux économiques, principalement ceux liés au secteur FIRE et les plus globalisés. Leurs intérêts sont portés par

la *City Corporation of London* et l'association *London First*. Cette coalition fonctionne sous l'œil bienveillant du gouvernement britannique.

Certains observateurs et analystes ont parlé de régime politique urbain pour définir cette coalition. En soutien à cette analyse on peut noter que les membres de cette coalition possèdent des ressources complémentaires, politiques, cognitives, d'expertise, juridiques, etc. Ils s'accordent sur la vision du futur de Londres telle qu'elle s'exprime dans le document *London 2020* et ont tissé des liens importants qui se manifestent par une prolifération d'organismes, de conseils, de comités qui les rassemblent. Ils s'accordent également sur une même conception des rôles respectifs du politique/public et de l'économique/privé en matière de développement économique où le politique a en charge d'organiser l'environnement du développement et de faire la promotion de la ville mais pas de produire le développement.

Pour autant, cette coalition n'est pas sans conflits internes entre le politique et le monde économique. Tout d'abord, les divergences existent sur des points importants comme le développement aéroportuaire de Londres qui passe en partie pour les acteurs économiques par l'extension de Heathrow ce que le maire rejette. En second lieu, les grandes associations de firmes continuent à privilégier la localisation des activités dans la zone centrale de Londres (*Central Activity Zone*) alors que le maire envisage un rééquilibrage territorial en faveur des zones périphériques (*Outer London*).

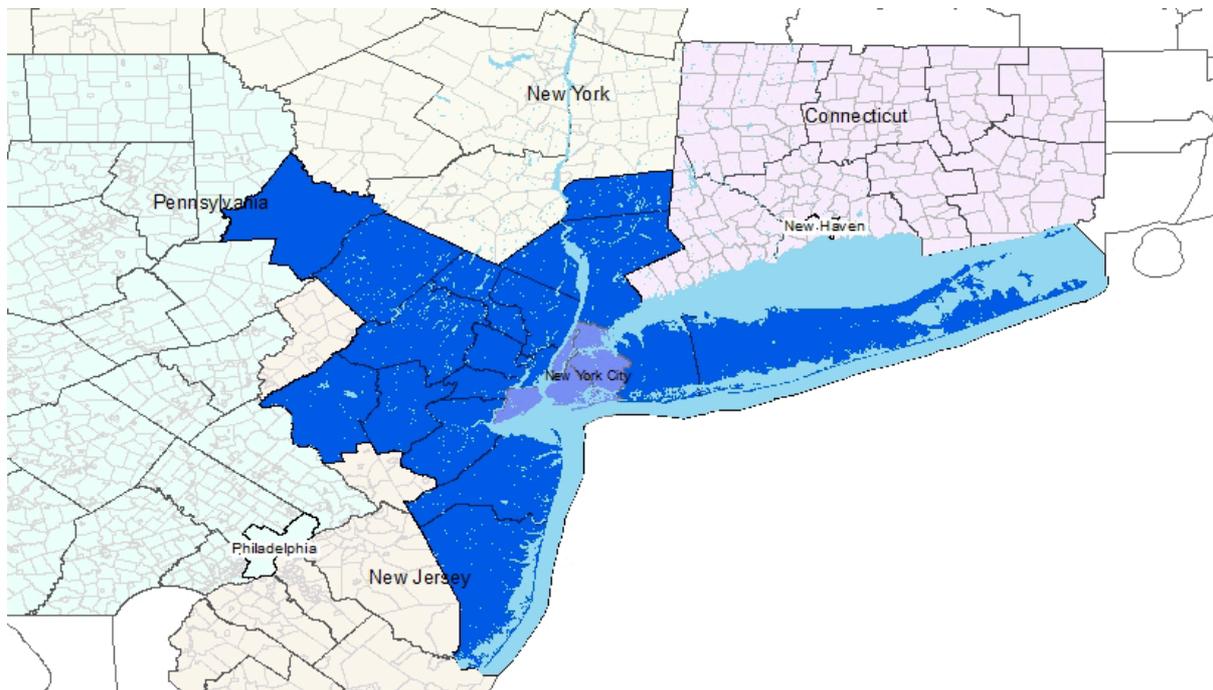
Le développement économique de Londres doit cependant, en termes de stratégies, prendre en compte trois éléments qui pour le moment sont niés ou laissés de côté mais qui surtout ne dépendent pas des acteurs londoniens. Tout d'abord, une grande part du dynamisme de la capitale britannique dépend de l'immigration. Or celle-ci est contrôlée par l'Etat qui a plutôt une position restrictive en la matière. En second lieu, l'environnement du développement économique londonien dépend là encore en bonne partie de l'Etat et notamment de ses financements. Le gouvernement actuel cherche à réduire les dépenses publiques et la période n'est donc pas propice à des investissements nationaux massifs sur la capitale, qui sont cependant jugés essentiels pour la poursuite de sa croissance. Enfin, il semble aujourd'hui plus difficile de contenir la croissance londonienne dans les limites du Grand Londres stricto sensu comme si la stratégie de la compact city semblait avoir atteint ses limites. Mais il n'y a personne ni aucun instrument pour penser l'avenir de Londres à une plus grande échelle, celle du Greater South East. Si un régime politique urbain semble bien exister il est confiné aux limites de la GLA.

## 5.2. New York

### 5.2.1. Contexte

La métropole de New York (*Metropolitan Statistical Area – MSA*) est à cheval sur 4 Etats (New Jersey, New York, Connecticut et Pennsylvanie) mais l'essentiel de son territoire se situe dans le New Jersey (NJ) et l'Etat de New York. (*New York State – NYS*) (carte 1). Plus précisément, elle est localisée à l'extrême sud de l'Etat de New York, complètement excentrée donc par rapport au territoire de cet Etat (carte 2); cette situation géographique explique en partie le relatif délaissement de la ville par son Etat.

#### **La Metropolitan Statistical Area (MSA)**



La MSA de New York rassemble quelques 19 millions d'habitants en 2015. La ville principale, New York City (NYC), en regroupe 8,5 millions. C'est un espace urbain dynamique au plan démographique puisque les projections font état d'une population de plus de 9 millions en 2040 pour NYC et d'environ 21 millions pour la MSA.

New York City est une ville importante pour le NYS car elle fait à elle seule un peu plus de la moitié de son PIB. NYC est une ville cosmopolite avec 37 % d'habitants nés à l'étranger. Si c'est une ville riche, elle compte cependant 20 % d'habitants vivant au-dessous du seuil de pauvreté.

## New York City dans l'Etat de New York



La gouvernance de la métropole est complexe pour toute grande ville. Si l'on se limite aux autorités publiques (les Etats et les collectivités locales), la métropole est parmi les plus fragmentées du monde. Pas moins de 3 000 collectivités locales (municipalités, comtés, districts spéciaux) recouvrent le territoire auxquelles il faut adjoindre l'Etat fédéral et les 4 Etats fédérés. Dans le système fédéral américain, l'Etat central joue un rôle plutôt faible dans la gouvernance des villes. Il n'en est pas de même en revanche des Etats fédérés qui contrôlent fortement les collectivités locales (elles sont les « créatures » des Etats) et qui décident de leur création, de leur fiscalité, de leurs compétences et mode d'organisation politique et institutionnelle. Les Etats du New Jersey et de New York sont les principaux. En ce qui concerne NYC, elle est sous le contrôle du NYS.

Première municipalité des Etats-Unis, NYC est aussi de loin la principale commune de son aire métropolitaine. Elle est le résultat de la fusion en 1898 des 5 *boroughs* (Manhattan, Brooklyn, Staten Island, Bronx et Queens). Ville traditionnellement démocrate, elle est dirigée par un maire élu au suffrage universel direct pour 4 ans mais l'affiliation partisane reste peu importante (l'ancien maire, M. Bloomberg a ainsi reçu le soutien des deux partis). A côté du maire on trouve un conseil municipal de 51 membres élus eux aussi au suffrage universel direct pour 4 ans. C'est une ville puissante (un budget supérieur à \$ 60 milliards) qui possède de nombreuses compétences (santé, éducation et recherche, services urbains, logement, transport public, développement économique). Pour des raisons à la fois politiques, institutionnelles et géopolitiques, la ville de New York a plutôt de mauvaises relations avec son Etat.

L'Etat de New York et de façon moindre celui du New Jersey sont des acteurs forts de la métropole. Ce sont eux qui contrôlent les infrastructures de transport de la métropole à travers la *Port Authority of New York and New Jersey* (PANYNJ). Cette dernière est en effet responsable des aéroports, de la plupart des ponts et tunnels, des ports et d'une partie des transports publics (PATH). Par ailleurs elle est un propriétaire foncier important et un grand aménageur. Elle gère aussi de nombreux équipements comme le *World Trade Center*. En outre, le NYS intervient fortement dans les politiques d'aménagement et de développement de la métropole à travers son établissement public, l'*Empire State Development Corporation* (ESDC).

Face à l'extrême fragmentation politico-institutionnelle de la métropole, il n'existe aucune structure publique d'importance qui prend en charge son organisation et développement, ni même qui les pensent. En résumé, la gouvernance de la métropole new yorkaise est fragmentée, conflictuelle avec peu de dispositifs et structures de régulation.

### 5.2.2. Quel développement économique pour la métropole new yorkaise ?

Il est particulièrement difficile d'identifier une stratégie de développement claire au niveau de la métropole pour plusieurs raisons. La première renvoie à la fragmentation politico-institutionnelle de la métropole qui ne distingue pas un acteur porteur d'une telle stratégie mais au contraire plusieurs acteurs dont les deux principaux sont l'Etat de New York et NYC. La seconde est qu'il n'existe pas de documents stratégiques proprement dit en matière de développement économique mais plusieurs, de nature et d'horizons différents (souvent à court et à moyen terme d'environ 5 années), plus ou moins détaillés. La troisième concerne la ville de New York qui a vu l'arrivée d'un nouveau maire, Bill de Blasio, en 2014 avec un programme politique distinct de celui de M. Bloomberg (maire de 2002 à 2014). Ces deux maires ont chacun produit un document stratégique, qui brasse large, va bien au-delà du développement économique, et repose sur des orientations un peu différentes. En avril 2014, B de Blasio a annoncé qu'une nouvelle stratégie en matière de développement économique serait élaborée sous peu mais deux ans après elle n'a pas encore vu le jour.

Ceci étant, plusieurs remarques peuvent être avancées. Tout d'abord, il n'existe pas de stratégie au niveau de la métropole, sauf celle engagées par la Regional Plan Association (voir plus loin), mais qui n'a aucun poids politique. Deuxièmement, il se dégage une conception du développement économique relativement identique entre les principaux acteurs. Enfin, on constate un relatif alignement des positions des différentes institutions quant aux choix stratégiques si bien qu'il n'y a pas de conflits ou de divergences saillantes. Somme toute, il y a un relatif accord sur les grandes orientations même si cet accord n'est pas exprimé.

Les accords tout d'abord. Sur ce qu'est le développement économique, tous les acteurs semblent en avoir une conception relativement large qui englobe les questions d'éducation, de formation mais aussi de logement et plus généralement des services. Les questions d'éducation et de logement ont d'ailleurs été au cœur des politiques de M. Bloomberg qui a profondément réformé le système scolaire et a en partie cherché à développer le logement accessible (*affordable*). B de Blasio est sur la même conception à laquelle il ajoute une dimension sociale beaucoup plus forte. Mais tous les acteurs considèrent que le développement économique stricto sensu est le fait des entreprises et que le public doit en

garantir l'environnement. A quelques exceptions près comme les politiques envers les industries créatives et les PME, les stratégies de développement économique sont donc des stratégies d'accompagnement.

Sur le contenu, les similitudes sont également importantes. Tout le monde s'accorde pour dire que l'économie va bien, que New York continue à attirer le monde entier, hommes d'affaires comme touristes, que c'est et doit rester la ou une « *leading global city* ». Tout le monde s'accorde aussi pour considérer les secteurs des FIRE comme « *ceux qui restent les fondements de la puissance économique de New York en produisant 38 % de son PIB et 12 % de ses emplois et qui fournissent une base fiscale substantielle qui lui permet d'assurer les investissements en infrastructures et services.* » (*One New York*, 2015). En revanche, si l'économie va bien, cela ne peut durer que si l'environnement général qui a permis la croissance va bien lui aussi. Sur ce plan, il y a également un accord pour tirer la sonnette d'alarme sur la dégradation de cet environnement qui peut entraîner à terme une perte de compétitivité et d'attractivité significative de la métropole, mais principalement de la ville de New York. L'ensemble des acteurs s'inquiète en effet de la capacité de la métropole – mais la focale reste principalement sur la ville de New York – à absorber l'augmentation de la population et des emplois liés d'ici 2030 ou 2040 avec des infrastructures déjà saturées et une situation du logement au bord de la rupture.

C'est en effet la dégradation des infrastructures (au sens large) et la situation alarmante du logement qui sont présentés comme les deux grands problèmes et les priorités des stratégies de développement par l'ensemble des acteurs, y compris le *Partnership for NYC* (PNYC) qui regroupe les plus grandes firmes new-yorkaises et se présente comme le leadership économique (*Business leadership*) de la ville. Le premier plan stratégique jamais élaboré par la ville de New York et lancé par M. Bloomberg en 2007, *PlaNYC*, est d'ailleurs consacré principalement à ces deux points. Ce plan ne parle ni d'économie, ni de questions sociales pour se concentrer sur l'état catastrophique des réseaux de toutes natures (transport, eau, énergie, déchets, assainissement) et le coût exorbitant du logement dans la ville à cause du déficit en construction. Il a été réactualisé en 2011 puis en 2013. Le plan stratégique de B. de Blasio, *One New York*, publié en 2015 insiste également fortement sur ce point. Non seulement il s'agit de porter le niveau de toutes ces infrastructures au stade de bon état de marche (*good repair*), mais il faut aussi investir massivement pour les étendre, sans quoi New York ne pourra plus non seulement accueillir les nouveaux arrivants mais risque de perdre une partie de sa population et d'emplois. L'enjeu est donc de taille tout comme les besoins qui s'affichent à au moins à \$ 47 milliards sur les 5 ans.

Deux autres questions sont également à l'agenda depuis quelques années : la diversification de l'économie et la vulnérabilité environnementale de la métropole. La diversification de l'économie est déjà présente dans les réflexions de la ville de New York dès 2002 et elle est confirmée en 2010 par le document *DiverCity : NY economic diversification program*, élaboré par l'agence de la ville en charge du développement économique, la *New York City Economic Development Corporation* (NYCEDC). La politique de M. Bloomberg, qui ne semble pas avoir été sur ce point remise en cause par B. de Blasio, recommande de ne pas dépendre d'un ou deux grands secteurs économiques, et notamment la finance, et de chercher à développer à côté de la finance et des médias d'autres secteurs comme la bio science, la mode, l'économie verte, le tourisme ou l'économie sociale et solidaire (*non profit*).

La question du changement climatique dans les stratégies new-yorkaises apparaît de manière marginale dans les deux premières versions de *PlaNYC*. Ils la mentionnent en effet mais en fin de document. L'ouragan Sandy qui frappe New York en octobre 2012, tue 43 personnes et fait plus de 19 milliards de dollars de dégâts, change considérablement les choses. Craignant le pire avec les effets du changement climatique et l'arrivée d'un autre ouragan en 2050 qui pourrait causer jusqu'à \$ 90 milliards de dégâts, la ville publie en 2013 le dernier plan stratégique de l'ère Bloomberg intitulé *A stronger, more resilient New York* où la vulnérabilité environnementale est placée au centre de la stratégie avec des investissements massifs projetés pour consolider les côtes et développer les infrastructures. Le premier plan de l'ère de Blasio, intitulé *One New York, the plan for a strong and just city* place la résilience comme l'une des quatre priorités stratégiques de la ville.

L'Etat de New York semble suivre ces orientations stratégiques. Le plan stratégique de l'Etat sur la ville de New York, publié en 2011 par le *New York City Regional Economic Development Council*<sup>4</sup> et actualisé en 2015 ne dit rien d'autre. Il insiste sur l'importance de la formation, de la qualité de vie, sur la nécessité de créer un environnement favorable à la croissance et à l'emploi, sur l'importance de remédier à la dégradation des infrastructures, sur le besoin de diversification de l'économie, etc.

Si les principaux acteurs s'accordent donc sur de nombreux points en matière de stratégie de développement, quelques différences, certaines importantes, sont apparues récemment suite à l'élection de Bill de Blasio. Le nouveau maire élu en 2014 a fait campagne sur le thème de la ville duale (« *two cities* »), accusant M. Bloomberg d'avoir mené une politique de la « *luxury city* ». Selon lui, la stratégie de développement de New York sous M. Bloomberg a été celle de considérer la ville comme un bien de luxe, donc cher et à mériter. Pour cela, la ville a affiché clairement que s'implanter ou rester à New York avait un coût certes élevé mais justifié de par les aménités qu'elle procurait ; maintenir et attirer les riches (entreprises et particuliers) permettait aussi de financer les services sociaux. Sur le plan fiscal, cela a signifié une augmentation des taxes, notamment sur les entreprises. La culture a également été appelée au chevet de la « *luxury city* », M. Bloomberg ayant misé sur l'attractivité sur les cadres et les touristes de grands projets culturels. Sur le plan du développement spatial, cela signifiait multiplier les grands projets d'investissements immobiliers afin d'assurer la croissance économique.

Le nouveau plan stratégique de 2015 est censé décliner une vision plus harmonieuse, plus équilibrée et équitable du futur de New York. Deux éléments importants apparaissent qui contrastent avec l'ère Bloomberg. La justice sociale vue sous l'angle de la lutte contre la pauvreté et les inégalités est clairement affichée comme l'une des quatre priorités stratégiques avec la croissance économique, la durabilité et la résilience. L'autre nouveauté est l'affirmation que la ville de New York ne peut pas (plus ?) faire seule et doit donc entrer en coopération avec les autres acteurs métropolitains.

Les analyses critiques sur le développement économique de New York sont très rares et principalement le fait de *think tanks* (comme le *Center for an Urban Future* – CUF) ou de

---

<sup>4</sup> L'Etat de New York a découpé son territoire en 5 zones dont la ville de New York pour le développement économique. La métropole n'est pas prise en compte en tant que telle et est répartie sur 3 zones.

journalistes spécialisés. La principale critique porte sur la domination du secteur des FIRE que la ville ne semble pas vouloir remettre en cause malgré les objectifs affichés de diversification de son économie. Si d'un côté on peut affirmer que la finance se porte bien à New York et qu'après la crise de 2008-2009, la ville est redevenue la capitale mondiale du secteur devant Londres, le *Partnership for New York City* (PNYC) tire la sonnette d'alarme dans un rapport de 2015 intitulé *At risk : New York's future as the world financial capital*. Celui-ci détaille tous les handicaps de la ville dans la compétition internationale dans le secteur de la finance : des taxes trop lourdes, une réglementation « punitive », des infrastructures vétustes et peu fiables, la cherté de la vie, etc.

Les opposants soulignent quant à eux que si la finance compte pour 20 % du PIB de la ville de New York, elle ne pèse que pour 9 % dans l'emploi total et perd même des postes. Le *Center for an Urban Future* (CUF) souligne quant à lui que les leviers traditionnels de l'économie comme la finance et les services aux entreprises stagnent alors que d'autres secteurs comme les industries créatives sont en pleine expansion et font aujourd'hui 7 % des emplois de la ville, talonnant donc la finance. Dans un rapport de juin 2015, *Creative New York*, il fait 22 propositions destinées au maire de New York pour développer ce secteur.

### 5.2.3. Quel positionnement ?

New York n'a pas de rivales au niveau national car c'est de loin la première puissance économique du pays. Cependant, elle est en concurrence aujourd'hui avec plusieurs villes américaines dans des secteurs particuliers et cette concurrence intra-nationale se retrouve aussi au niveau mondial. De manière surprenante, le classement *Cities of opportunity* commandité par le *Partnership for New York City* qui cherche à objectiver depuis 2007 la place de New York dans la compétition internationale en la comparant avec une trentaine de métropoles, n'est pratiquement jamais pris en compte dans les documents stratégiques des divers acteurs.

Ceci dit, la première remarque à énoncer c'est qu'il y a une prise de conscience de l'environnement compétitif dans lequel New York se situe aujourd'hui. La « première ville du monde » qui a longtemps pensé qu'elle était sans rivales se réveille aujourd'hui avec un sentiment clairement affiché que sa place n'est plus garantie.

Pour les services financiers tout d'abord. Même si New York semble avoir repris la première place mondiale à Londres depuis 2008 (NYRCEDC, 2011), elle estime que son avenir dans ce domaine est en danger si la ville n'agit pas. PNYC affirme que d'autres villes américaines, indiennes ou argentines voient les « back offices » se délocaliser chez elles. Mais surtout de nouveaux concurrents pour les activités financières à haute valeur ajoutée font leur apparition comme Hong Kong ou Singapour.

Mais New York est en danger également dans d'autres secteurs comme les industries créatives où des métropoles comme Shanghai, Berlin, Portland ou Detroit viennent lui faire concurrence. En fait, souligne PNYC, l'avantage comparatif de New York se réduit dangereusement et ce, selon cette association d'entreprises, parce que la ville continue à compter sur des forces anciennes et ne se rend pas encore vraiment compte de la gravité de la concurrence.

Bien entendu, la grande rivale demeure Londres. Même si on souligne que Londres est dans une position fragile car elle dépend plus que New York du secteur des FIRE (41 % du PIB londonien contre 32 % pour New York en 2011), on met en avant ses avantages : un environnement juridique et réglementaire meilleur, des politiques d'immigration moins rigides, des taxes sur les entreprises plus faibles (20 % en moyenne contre 45 % à New York). New York au contraire se distingue par un coût plus élevé pour les entreprises avec un prix trop élevé du m<sup>2</sup> de bureaux, des infrastructures trop vétustes et un coût de la vie exorbitant qui risque de faire fuir les talents.

Pour autant, il est difficile de dire si ces diverses sonnettes d'alarme actionnées aussi bien par une grande partie des milieux économiques (PNYC, NYCREDC) que des *think tanks* (CUF) rencontrent un écho chez les décideurs politiques, si ce n'est sur la question des infrastructures.

## 5.2.4. Comment fait-on le développement économique ?

### 5.2.4.1. La conception des rôles respectifs du politique/public et de l'économique/privé

De manière implicite mais bien réelle, il y a une répartition claire des rôles entre le public et le privé. Ce dernier est bien en charge de produire le développement économique et le second doit lui en garantir les conditions. Mais comme nous le verrons ci-après, à New York il y a une imbrication forte des deux secteurs au sein des structures qui élaborent et font les stratégies et les politiques publiques, ce qui brouille un peu les cartes pour savoir qui prend véritablement les décisions. Ce n'est pas un hasard si le maire de New York entre 2002 et 2014 était lui-même un grand homme d'affaires. En effet, ceci s'explique en partie par la culture nord-américaine et l'histoire du développement des Etats-Unis qui a fait la part belle au secteur privé et lui a donné une légitimité dans la conduite des affaires publiques, mais aussi par l'histoire de la ville de New York où les milieux économiques ont toujours joué un rôle important dans son gouvernement.

A New York, celui qui porte les stratégies, quand il y en a, c'est à l'évidence le maire. Il est la figure emblématique du pouvoir municipal et intervient en tant que tel dans les médias et auprès des autres acteurs de la ville et aussi à l'extérieur de la ville, notamment les Etats et l'Etat fédéral. Sans que les documents stratégiques soient personnalisés comme à Londres, le maire est toujours présent par son portage politique rappelé par le fait que c'est bien lui qui s'adresse aux lecteurs des documents, sous la forme d'une lettre introductive avec sa photo. B. de Blasio n'a pas failli à la règle avec son plan *One New York*.

Ceci dit, c'est bien de stratégies d'accompagnement du développement économique dont il s'agit et le maire a bien soin de n'intervenir que sur l'environnement de ce développement qu'il s'agisse d'un environnement « lointain » comme les infrastructures de transport, le logement ou le coût de la vie, ou plus proche comme la mise à disposition de locaux bon marché pour les start-ups ou pour les industries créatives. Le fait que dans les plans de la mairie de New York sous Bloomberg, les questions économiques ne soient pas abordées ou qu'elles ne le soient qu'à travers l'environnement du développement dans *One New York* est l'illustration de la répartition des rôles entre le politique et l'économique.

#### **5.2.4.2. Un alignement des stratégies qui définissent grosso modo un modèle de développement.**

Comme le dit un observateur avisé de la scène new yorkaise, R. Coan, « *les maires de New York et les gouverneurs de l'Etat sont rarement autre chose que des rivaux et des compétiteurs* ». Pour autant, il y a « une sorte de solidarité contingente » entre ces deux acteurs publics qui se doivent de collaborer, ce que la lecture des nombreux documents peu ou prou stratégiques montre bien.

Si l'on adopte une définition très large de la stratégie, nous trouvons en effet sur la métropole new yorkaise un grand nombre de documents en la matière. Tout d'abord ceux qui s'intitulent eux-mêmes « stratégiques » comme *PlaNYC* et *One New York*, les deux seuls plans stratégiques de NYC. A ceux-ci on peut ajouter le plan stratégique de développement économique de l'Etat de New York portant sur NYC, plusieurs documents sectoriels de NYC (sur la diversification économique, sur le développement économique). Tous ces documents ne font pratiquement jamais référence les uns aux autres, sauf *One New York* qui reprend en compte *PlaNYC*, présentant ainsi une certaine continuité d'approche tout au moins dans certains domaines.

Pour autant, tous ces documents partagent les mêmes orientations, font le même diagnostic de la situation économique, envisagent *grosso modo* les mêmes actions. Certes *PlaNYC* de M. Bloomberg ne parle pas du tout de développement économique car il le considère comme acquis ; mais si *One New York*, celui de B. de Blasio, aborde l'économie c'est pour répéter ce que disent les autres documents en insistant sur la non-remise en cause de l'importance des secteurs FIRE mais la nécessité de diversifier l'économie. Et lorsque *One New York* traite de développement économique c'est pour s'intéresser au logement, aux infrastructures (comme *PlaNYC*), aux obstacles à la mobilité professionnelle, à la qualité de vie, reprenant ainsi ce qui est dit dans d'autres documents de l'Etat, voire des milieux économiques. Une différence substantielle existe cependant entre les deux derniers plans stratégiques de NYC puisque *One New York* dont le sous-titre est « *The plan for a strong and just city* » affiche la question des inégalités sociales comme une nouvelle priorité, mais ceci ne remet pas en cause le modèle de développement sur lequel la croissance de la ville s'est fondée ; il s'agit plutôt de dire que les inégalités peuvent saper cette croissance si on ne les prend pas en compte.

On a donc affaire à ce que l'on peut appeler un alignement stratégique des principaux acteurs qui définit un modèle de développement somme toute classique de la ville globale, axé sur le secteur des FIRE, les stratégies de développement des autorités publiques étant pour l'essentiel des stratégies d'accompagnement. Cet alignement n'est pas fortuit et il s'explique en grande partie par les structures de gouvernance qui portent ce modèle.

#### **5.2.4.3. Structures et moyens d'élaboration et de mise en œuvre des stratégies.**

Les stratégies de New York sont élaborées par plusieurs organismes qui dépendent principalement des deux acteurs principaux de la gouvernance new yorkaise : la ville de New York (NYC) et l'Etat de New York (NYS). Du côté de NYC, on trouve la mairie tout d'abord (*office of the mayor* et le maire adjoint au développement économique) qui a produit les deux plans stratégiques depuis 2007 et l'agence de développement économique, la *New*

*York City Economic Development Corporation* (NYCEDC). Du côté du NYS, on rencontre son établissement d'aménagement et de développement, l'*Empire State Development Corporation* (ESDC), et un conseil de développement, le *New York City Regional Economic Development Council* (NYCREDC). Des organismes dont on pourrait s'attendre à disposer d'un document stratégique comme la *Port Authority* n'en ont pas.

En 2011, l'Etat de New York a divisé son territoire en 10 conseils régionaux dont un, le NYCREDC, concerne la ville de New York. La métropole n'est pas prise en compte et demeure éclatée en 3 conseils régionaux (Mid-Hudson, Long Island, New York). Le NYCREDC est une structure partenariale qui rassemble des élus ou leurs représentants (le maire-adjoint de NYC au développement économique qui est nommé par le maire, les présidents des 5 boroughs), les milieux économiques, des universitaires. Les membres sont nommés par le gouverneur de New York. C'est ce conseil régional qui a produit un plan stratégique de développement économique en 2011 pour une durée de 5 années. Ce conseil fonctionne par groupes de travail comme le *Smart City cluster group* ou le *Global New York group* créé en 2014 pour les questions d'exportations.

Tous les organismes mentionnés sont de fait des structures partenariales où le monde des affaires est fortement représenté, y compris dans les instances dirigeantes (par exemple le président du NYCREDC est un grand promoteur immobilier, le président de ESDC est lui aussi un promoteur immobilier, le président de la *Port Authority* est un assureur, etc..) et souvent majoritaire. Le conseil d'administration de NYCREDC est composé des représentants de firmes comme Delta Airlines, de présidents de chambres de commerce (qui aux Etats-Unis sont simplement des associations d'entreprises privées); celui de NYCEDC (ville de New York) regroupe des firmes comme Google, des entreprises bancaires et des assurances; celui de ESDC rassemble des firmes de consultants spécialisées dans les risques financiers, des entreprises d'investissement, etc. En fait le secteur des FIRE est très bien représenté dans la plupart des organismes qui de près ou de loin contribuent à l'élaboration des stratégies.

Le fait que l'on retrouve des représentants des milieux économiques et singulièrement du secteur des FIRE dans tous ces organismes explique en partie l'alignement stratégique dont nous avons parlé. Mais cet alignement se trouve renforcé par le fait que l'on y rencontre souvent les mêmes institutions et parfois aussi les mêmes personnalités. Ainsi, on trouve la ville de New York, ESDC, NYCEDC dans le NYCREDC; la présidente du *Partnership for New York City* (PNYC) est membre de la NYCEDC, du NYCREDC et du comité consultatif du plan *One New York* de B. de Blasio. En bref, la fragmentation de la gouvernance new yorkaise en matière de développement économique est compensée par un réseau d'acteurs relativement cohésif qui partage grand nombre de valeurs et d'orientations stratégiques et qui occupe des positions clés dans les institutions qui produisent les stratégies.

Certains des documents stratégiques comme les plans de la ville de New York sont mis en œuvre par les diverses agences qui dépendent de leurs auteurs. Ainsi, *One New York* sert de base au plan d'investissement stratégique (*Capital Strategic Plan*) de la ville qui s'étale sur 10 ans (2016-2025). Ce plan d'investissement répartit les financements dans les priorités établies par le plan. Il est d'ailleurs présenté comme l'instrument financier du plan stratégique *One New York*.

### 5.2.5. Stratégie de développement économique et stratégie d'aménagement

Les Etats-Unis ne sont pas un pays où la culture de la planification spatiale, *a fortiori* si elle est prescriptive, est forte. New York n'échappe pas à la règle. Tout d'abord il n'existe pas de stratégie d'aménagement ni de planification spatiale prescriptive au niveau du territoire du NYS. Au niveau local, chaque collectivité dispose de son propre plan d'occupation des sols (*zoning plan*) et il n'y a pas de planification concertée entre elles. La ville de New York peut utiliser son *zoning plan* pour faciliter la réalisation d'opérations prévues dans les documents stratégiques. Elle peut ainsi changer l'usage de terrains en les dézonant ou augmenter ou réduire la densité, ce qu'elle fait régulièrement. De son côté l'Etat de New York a des politiques en matière de développement économique qui passe par la création de zones franches, tout comme la ville qui a créé en 2006 16 zones de développement industriel (*Industrial Business Zones*), mais il ne s'agit pas de stratégie d'aménagement véritable mais plutôt de ciblage visant à attirer les entreprises en leur offrant certains avantages, notamment fiscaux.

Le développement économique s'effectue aussi via des grands projets d'aménagement et pour ce faire le NYS peut utiliser soit ses établissements d'aménagement et de développement comme l'ESDC et ses nombreuses filiales ou ses agences comme la *Port Authority* qui est un grand propriétaire foncier. Les projets urbains sur NYC sont souvent réalisés en coopération avec NYC via des filiales conjointes comme la *Lower Manhattan Development Corporation*, chargée de l'aménagement de la partie sud de Manhattan autour du *World Trade Center*, dont une partie des terrains est gérée par la *Port Authority*.

### 5.2.6. L'échelle des stratégies et l'échelle des problèmes

Pour l'ensemble des acteurs, transports et logement sont les deux principaux problèmes qui affectent la métropole new-yorkaise. L'évolution spatiale de la population et des emplois rend de plus en plus urgent une prise en compte de ces problèmes au niveau métropolitain. Aujourd'hui la croissance démographique la plus importante se situe dans les banlieues et plus particulièrement dans le New Jersey. Avec 55 % des emplois localisés à l'extérieur de la ville de New York, pourcentage qui est appelé à croître dans les années à venir, les trajets qui s'effectuent en dehors de NYC augmentent ainsi que le nombre de résidents de NYC qui vont travailler en dehors des limites de la ville centre. La concentration actuelle des emplois sur NYC va se poursuivre mais diminuer en importance. Aujourd'hui NYC représente 45 % des emplois pour seulement 4% du territoire métropolitain.

Pour autant, aucune institution politique ne pense la métropole. Les très rares tentatives de constituer une structure politique à cette échelle comme la *Tri-State Planning Commission* des années 1980, se sont toutes soldées par des échecs. Un seul organisme porte le flambeau métropolitain depuis des lustres, la *Regional Plan Association* (RPA). Cette association, créée au début des années 1920, est une structure à but non lucratif chargée d'« améliorer la santé économique, la durabilité environnementale et la qualité de vie dans la métropole de New York » par le biais d'études, de plans et de lobbying. Elle compte aujourd'hui plus de 1 200 membres qui proviennent de tous les pans économiques et sociaux de la société new-yorkaise (élus, chefs d'entreprise, media, milieux culturels, scientifiques, etc.). Son territoire est celui du Grand New York, soit environ 19 millions d'habitants. Cette association est administrée par des hommes d'affaires via un conseil

d'administration de 60 membres. Depuis sa création, elle cherche à promouvoir une réflexion « régionale » (c'est à dire « métropolitaine » dans le vocabulaire nord-américain) 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 RPA est unique en son genre sur la métropole new yorkaise. Elle est la seule structure dont le référent territorial est le Grand New York et qui réunit autant d'acteurs. Mais elle n'a que peu de moyens (un personnel de seulement 25 personnes) et ne dispose en fait que d'un pouvoir d'influence et de conviction qu'elle utilise via des documents qui sont autant de sonnettes d'alarme sur les grands problèmes comme les transports et le logement. C'est ainsi que dans les dernières années elle a mis l'accent sur la catastrophe à venir pour la métropole si d'importants investissements dans les transports publics n'étaient pas réalisés. Depuis 2015, elle s'est lancée dans l'élaboration de son 4<sup>ème</sup> plan depuis près d'un siècle maintenant. Il devrait être prêt en 2017.

Pour autant la pertinence de l'échelle métropolitaine pour aborder et résoudre des problèmes cruciaux pour l'avenir de New York et les sonnettes d'alarme tirées par la RPA mais aussi par des *think tanks* comme le CUF n'ont pas raison de la fragmentation politique et institutionnelle de la métropole et de sa puissante ville centre. Pour bon nombre d'acteurs de NYC, cette ville est déjà une métropole politique puisqu'elle est le résultat de la fusion en 1898 des 5 boroughs qui la composent aujourd'hui. La focale des acteurs puissants comme la ville et le PNYC demeure le territoire de NYC et notamment son cœur économique, Manhattan. L'Etat de New York quant à lui ne pense pas non plus la métropole, située à l'extrême sud de son territoire et qui s'étend aussi sur d'autres Etats.

Il n'y a donc pas – comme nous l'avons vu – de stratégie de développement à l'échelle métropolitaine et ce d'autant plus que les relations entre les autorités publiques hésitent entre l'indifférence et la rivalité. Ainsi, les politiques spatiales et de développement économique des Etats de New York et du New Jersey ne sont pas concertées du tout et en matière de développement économique, elles peuvent même être en concurrence, chaque Etat cherchant à attirer sur son territoire les mêmes activités.

Une timide ouverture semble cependant se profiler. Dans *One New York*, la question de la « coopération régionale » (comprendre « métropolitaine ») est mise à l'agenda et le maire considère comme nécessaire de penser à une échelle plus vaste. Une première réunion de 15 leaders de la métropole (les principaux maires et les exécutifs des comtés du NJ, du NYS et du Connecticut) s'est tenue lors de l'élaboration du plan stratégique. De son côté, en 2015, le NYCRDEC a constitué un *Inter-regional global New York group* qui associe les conseils de développement de New York, Long Island et Mid Hudson.

### 5.2.7. La dimension prospective

La dimension prospective est absente des stratégies des acteurs new yorkais. Ceci s'explique par plusieurs raisons. La première renvoie au fait qu'il n'y a pas lieu de chercher ailleurs que dans les fondements des stratégies actuelles ce qui ferait le succès de New York dans l'avenir et nous avons vu que la diversification économique ne remettait nullement ceci en cause.

La seconde c'est la confiance que les acteurs ont dans la capacité de New York à se renouveler et à trouver en elle-même les ressorts pour se développer. Les deux plans stratégiques de NYC sont très parlants sur ce point. Bill de Blasio ne dit pas autre chose quand il déclare dans sa « lettre » introductive :

*« We will meet the challenges we face today and in the future—as New Yorkers have always done—and inspire other cities around the world to do the same. »*

En cela il fait écho à son prédécesseur qui en 2011 en signant l'introduction de la révision de *PlaNYC* affirmait :

*« That's the story of our city, century after century, Times change, but New York City often leads the change. The key to New York's success has always been our leaders' foresight and courage to boldly meet challenges and capitalize on opportunities. »*

Cette croyance provient du fait que New York est une métropole qui a toujours su se relever des nombreuses phases de déclin qu'elle a subi dans son histoire, notamment de son histoire économique faite « de hauts et de bas », sa quasi faillite en 1975, les attentats de septembre 2001, la crise économique de 2008.

### 5.2.8. Conclusion : L'impensé (aporie) métropolitain.

Parce qu'elle n'existe sous aucune forme politique, ne serait-ce qu'embryonnaire, la métropole new yorkaise ne constitue pas un territoire stratégique pertinent pour les acteurs institutionnels que sont l'Etat de New York, la ville de New York ou les autres milliers de collectivités locales qui la composent. C'est pourquoi il n'y a aucune stratégie qui la prenne en compte.

En fait, les deux espaces politiques qui concernent la métropole, à savoir l'Etat de New York et New York City, pensent tous les deux à des échelles différentes et qui en grande partie s'ignorent. Quand le NYS pense « stratégie », c'est sur le périmètre institutionnel de l'Etat qu'il réfléchit et qu'il découpe sans tenir véritablement compte de la métropole fonctionnelle. Il en est de même pour NYC qui pense stratégie en se focalisant sur son territoire et plus particulièrement sur Manhattan en matière de développement économique. Cette situation reflète en fait une longue histoire de méfiance et/ou d'indifférence entre les deux plus importants protagonistes politiques. Les intérêts du NYS ne sont pas ceux de NYC. L'Etat n'aime pas sa ville qui le lui rend bien. Le pouvoir étatique

est à Albany, capitale de l'Etat de New York, située tout au nord de NYC, et le pouvoir exécutif et législatif de l'Etat repose en grande partie sur des intérêts non urbains et en tous cas peu new yorkais.

Pour autant, les deux protagonistes sont liés. Les deux tiers de la population du NYS résident dans la métropole et New York City dépend en grande partie du NYS pour son développement. Par ailleurs, l'omniprésence des milieux entrepreneuriaux et notamment du secteur des FIRE dans les nombreuses agences et structures concernées par le développement économique homogénéise diagnostics et priorités d'action, mais toujours de manière implicite.

Tout ceci explique probablement en partie le fait que même s'il n'y a pas de stratégie explicite en matière de développement, on observe un alignement des points de vue et des priorités stratégiques. Tous les acteurs s'accordent sur l'essentiel... mais au mépris de l'espace métropolitain. En effet, les seules stratégies existantes concernent le territoire de la ville de New York et oublient allègrement la métropole qui jusqu'à ce jour reste un impensé pour l'ensemble des acteurs qui comptent.

## 5.3. Séoul

### 5.3.1. Le contexte

La ville de Séoul est la plus importante agglomération et la capitale de la Corée du Sud, au nord-ouest du pays, sur la rivière Han. Elle compte 9,9 millions habitants en 2015 soit un cinquième (19,6 %) de la population coréenne (50,6 millions en 2015). Cette population est en diminution depuis le pic de 10,6 millions d'habitants atteint au début des années 90.



#### ***Localisation de Séoul en Corée du Sud***

La ville de Séoul produit 24 % du PIB coréen et joue un rôle fondamental dans les dynamiques économiques du pays pour lesquelles elle a été à la fois un moteur et un réceptacle, à travers l'urbanisation fulgurante<sup>5</sup> liée à la croissance économique exceptionnelle des années 70 aux années 90 (le « Miracle de la rivière Han »).

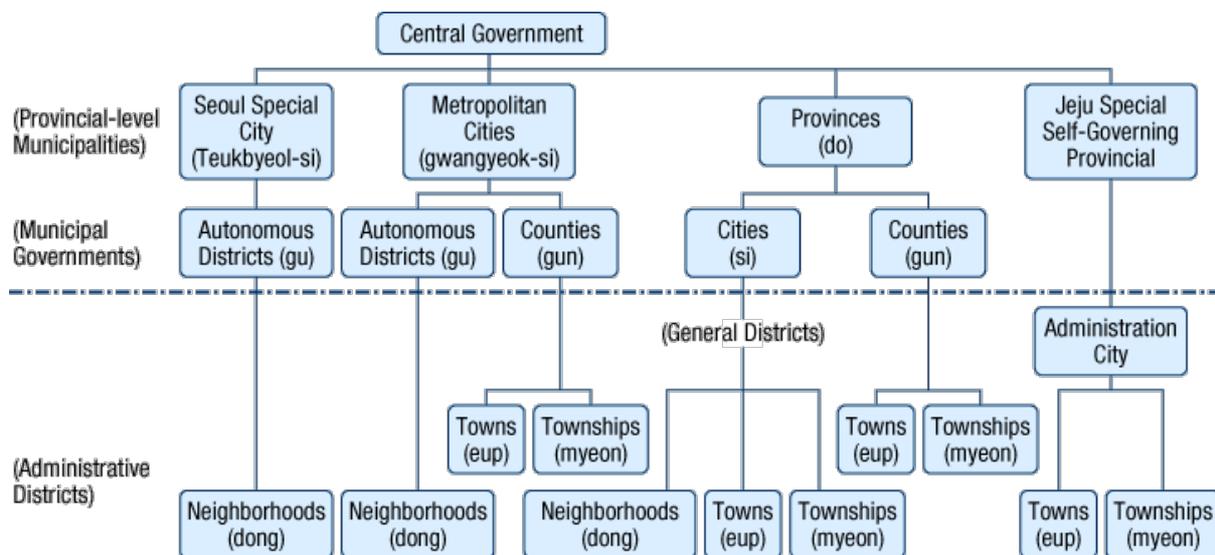
Pays sous-développé et profondément marqué par la guerre dans les années 50, la Corée du Sud émergea comme Nouveau pays industrialisés (NPI) dans les années 70 (aux côtés de Taiwan, Hong Kong et Singapour) grâce à une politique de développement nationale très volontariste. Comme souvent dans une telle situation, les problèmes liés à ce type d'urbanisation rapide sont apparus : inégalités interrégionale (concentration des populations au Nord-est du pays dans la zone Séoul-Incheon et au Sud-ouest dans la zone Pusan-Ulsan-

<sup>5</sup> Le taux d'urbanisation de la Corée est de 82,5 % de la population en 2015, avec un peu moins de la moitié de cette population vivant dans des villes de plus d'un million d'habitants.

Masan), infrarégionales et infra métropolitaines, surpeuplement, pollution, détérioration des modes de vie, congestions, et ce, en particulier dans l'agglomération séoulite (Kim & Choe, 1997 ; Gravel, 2007 ; Kim & Han, 2012).

La Corée du Sud est aujourd'hui un Pays développé à part entière, 12<sup>ème</sup> puissance mondiale du point de vue du PIB en 2014 et 15<sup>ème</sup> Indice de développement humain le plus élevé. Elle doit anticiper les conséquences sur ses structures économiques d'un taux de natalité très faible, d'un vieillissement de la population déjà très avancé et des conséquences environnementales du « Miracle de la rivière Han ».

Dans l'organisation administrative coréenne, la ville de Séoul a le statut de « Ville spéciale » ce qui la hisse au même niveau que les Provinces, premier niveau de la hiérarchie administrative<sup>6</sup>. Elle est divisée en 25 « arrondissements » (*Gu*) ayant un statut juridique à part entière et un pouvoir autonome puis en 423 « quartiers » (*Dong*) sans statut juridique ni pouvoir autonome mais fournissent les services directement liés à la vie quotidienne de leurs habitants.



### **La « ville spéciale » de Séoul dans l'organisation politico-administrative coréenne**

La « ville spéciale » est gérée par l'administration du « Gouvernement métropolitain de Séoul » (GMS) placée sous l'autorité d'un Maire élu pour 4 ans directement par les Citoyens de la ville. Ce Maire est une autorité très importante en Corée, souvent piédestal pour la Présidence de la République. Il est secondé par 3 Vice-maires. Les « arrondissements » sont gérés par des administrations dédiées placées sous l'autorité de Maires élus, également pour 4 ans. On compte 17 000 fonctionnaires pour le GMS, un peu plus de 30 000 pour les « arrondissements ». Les autorités locales coréennes ont le droit d'édicter leurs propres réglementations dans le cadre de la législation nationale (OCDE, 2005). C'est pourquoi un « Conseil métropolitain de Séoul » composé de 102 membres élus pour 4 ans joue le rôle

<sup>6</sup> Le premier niveau de l'administration coréenne est composé de 9 Provinces, d'une « Ville spéciale » (Séoul), d'une « Ville métropolitaine autonome » (Sejong, ville nouvelle à 120 km sud de Séoul devant servir de capitale administrative en accueillant la majeure partie des Ministères, seul le Gouvernement restant à Séoul) et de 6 « Villes métropolitaines (dont Incheon, 3<sup>ème</sup> ville du pays intégrée à la « Région capitale »).

d'organe législatif devant contrôler l'administration du GMS et approuver les projets de loi et les budgets portés par le Maire de Séoul. Ce budget du « Gouvernement métropolitain de Séoul » était d'une vingtaine de milliards d'euros en 2011. Le budget total géré par les « arrondissements » est d'un peu plus de 5 milliards d'Euros.

Depuis 1992, le GMS s'est attaché un organisme autonome destiné à établir une vision à moyen et long terme pour l'avenir de Séoul et de proposer des solutions pour améliorer les politiques publiques de la Mairie, d'abord nommé « Institut pour le développement de Séoul » puis « Institut pour Séoul ». Véritable *think tank* pour l'agglomération séoulite, l'« Institut pour Séoul » mobilise près de 250 experts et intervient systématiquement en amont de toutes les politiques publiques du GMS dans les domaines de l'aide sociale, de la culture, de l'éducation, de l'industrie, de la planification et du management urbain, des transports, de la sécurité et de l'environnement.

La Corée du Sud est un pays décentralisé depuis ses lois sur l'Autonomie de 1995 avec des autorités locales qui se sont vues attribuer des compétences propres en matière d'organisation et de gestion d'elles-mêmes, d'amélioration des conditions de vie des citoyens, de développement de l'activité économique, de développement local et de gestion des équipements, d'actions en faveur de l'éducation, de l'athlétisme, de la culture, de l'ouverture de crèches et de garderies, de protection civile et de lutte contre les incendies. Les autorités centrales doivent normalement se tenir à un rôle d'accompagnement dans ces domaines. Dans les faits, le pouvoir de l'Etat reste très fort et hiérarchique à travers le contrôle qu'il exerce sur l'organisation des autorités locales, l'établissement de leurs budgets et le financement de leurs actions (OCDE, 2005 ; Yoo & Kim, 20102). Cette situation met les collectivités et l'Etat en compétition sur de nombreux domaines d'intervention dont le développement économique, l'aménagement et la planification urbaine et conduit à un important morcellement des visions et des actions. Des difficultés comparables existent entre le GMS et les « arrondissements » au sein même de la ville de Séoul, qui sont exacerbés par d'importantes différences de capacités financières, un inégal développement entre « arrondissements » et la défense d'intérêts locaux qui ne sont pas toujours alignés avec la vision métropolitaine.

Les compétences du GMS couvrent la planification des transports, des transports en commun, du stationnement, du trafic routier, des travaux publics, des réhabilitations des bâtiments, la planification urbaine et des constructions, la planification des routes, des égouts, la planification du renouvellement des logements, la planification et la coordination des administrations locales (« arrondissements »), les services sociaux, les services d'assistance sociale pour des femmes, les enfants et les personnes âgées, l'intégration des personnes handicapées, l'hygiène publique et la santé, la promotion industrielle, la culture, culture, le tourisme, la jeunesse et les sports, la protection et le contrôle de la qualité de l'environnement, de l'air et de l'eau, la gestion des déchets, les parcs, les services de protection publics, les sapeurs-pompiers et la gestion des désastres naturels. Par contre, la GMS, grâce à ses moyens financiers et la visibilité de son Maire, atteint un niveau élevé d'autonomie dans ces décisions même si celle-ci restent souvent validées, à un moment ou un autre, au niveau central.



### ***Périmètre de la « Région capitale »***

La « ville spéciale » de Séoul est au centre de la « Région capitale de Séoul » (*Seoul Capital Area, SCA*, aussi appelée *Sudogwon*) qui couvre son aire métropolitaine. Cette « Région » est composée de la ville de Séoul, de la ville d'Incheon (3<sup>ème</sup> ville du pays avec 2,8 millions d'habitants) et de la Province de Gyeonggi-go. Elle compte 25,1 millions habitants, soit 49,6 % de la population nationale sur 11,8 % de la surface du pays. La « Région capitale de Séoul » est habituellement considérée comme la 3<sup>ème</sup> plus grande aire métropolitaine du Monde derrière Tokyo et Shanghai, à un niveau comparable de celles de Guangzhou et Beijing. Elle concentre également 48,2 % du PIB du pays (20 % pour Séoul seule), ce qui en ferait la 4<sup>ème</sup> richesse régionale derrière celles de Tokyo, de New York City et de Los Angeles.

La « région capitale » n'est pas une autorité locale et n'a pas d'administration dédiée. Elle correspond au périmètre que l'Etat central donne à ses politiques d'organisation et de planification de l'agglomération séoulite, pour accompagner et coordonner les dynamiques métropolitaines au-delà des limites administratives des villes de Séoul et Incheon et de la Province de Gyeonggi-go. Cette coordination se déroule au sein du « Comité pour le management de la Région capitale » qui est directement placé sous l'autorité du Premier Ministre. Le Comité se compose de membres du Gouvernement, du Maire de Séoul et de représentant de grandes entreprises. Il produit un plan pour la « Région capitale » qui donne les grandes orientations en termes d'utilisation de l'espace, de répartition de l'industrie et des investissements de l'Etat. Ce plan s'impose, en matière d'utilisation de l'espace, d'infrastructures publiques et de renouvellement urbain, sur les plans qui peuvent être produits par le GMS.

Si la gouvernance de Séoul et plus encore de la « Région capitale » retourne d'une certaine complexité, comme il est de mise dans des configurations socio-spatiales si étendues et

dynamiques, elle repose sur deux acteurs forts : l'Etat et le Gouvernement métropolitain de Séoul. Ce dernier a la main sur l'organisation et le développement de la « ville spéciale » de Séoul et est explicitement en charge de la définition d'une vision et de la stratégie pour l'atteindre mais dans un cadre défini par l'Etat. Celui-ci prend la main au niveau de l'organisation et du développement de la « Région capitale » à travers le « Comité pour le management de la Région capitale ». Dans les deux cas, les parties prenantes sont amenés à collaborer dans une démarche complexe associant subordination de fait de l'autorité locale à l'Etat et autonomie grandissante de celle-ci dans la définition et la mise en œuvre des stratégies qui lui sont propres. Précisons enfin qu'aucun de ces acteurs ne produit de document qui se voudraient explicitement des stratégies ou qui porteraient ce nom. Ce qui s'apparente le plus à une stratégie sont des éléments que l'on retrouve dans les plans élaborés aux différentes échelons politico-administratif et souvent qualifiés de « global » ou d'« intégrés » qui comportent une vision, des objectifs et une manière de les atteindre.

### 5.3.2. Quel développement économique pour l'agglomération de Séoul ?

Les développements économiques de Séoul et de la Corée du Sud dans son ensemble ont toujours été inextricablement liés. En effet, la stratégie retenue pour Séoul n'était souvent et pendant longtemps qu'une spatialisation puis une territorialisation à l'échelle de l'agglomération de politiques nationales définies dans une logique d'« Etat développeur ». Ce modèle d'« Etat développeur », théorisé dans le cas du Japon, s'applique parfaitement à la Corée du Sud (Amsden 1992 ; Child & Kim, 2000). Il repose sur une intervention stratégique et systématique dans l'économie nationale pour promouvoir le développement tout en favorisant l'économie de marché. Les caractéristiques clés de l'« Etat développeur » sont « *une volonté politique développementaliste, une bureaucratie autonome mais enchevêtrée dans l'espace social, et une relation privilégiée de l'Etat avec les milieux d'affaires* »<sup>7</sup> (Debanes & Lechevalier, 2014). Ces milieux d'affaires sont, en Corée du Sud, représentés par les *chaebols* (Samsung, Hyundai ou LG, entre autres), grands conglomerats reposant sur une alliance objective entre leurs dirigeants (parfois familiaux) et un Etat volontiers dirigiste et interventionniste. Même si l'« Etat développeur » coréen connaît des évolutions liées à la globalisation et à la démocratisation et si les *chaebols* sont en pleine mutation, cette matrice de l'« Etat développeur » construit les représentations et les comportements des acteurs qui pensent le développement économique de Séoul. Et ce, aussi bien chez les acteurs privés que publics et quel que soit le niveau de l'organisation administrative où l'on se place.

En termes de développement économique, la trajectoire de la Corée du Sud, que l'on va retrouver au niveau de Séoul de la « Région capitale » va d'une posture résolument développementaliste, ou tout est subordonné aux objectifs de croissance (des années 60 aux années 90) à une posture plus intégratrice qui, sans renoncer à la croissance, cherche à l'articuler à des enjeux d'inclusion de toutes les populations et de transition écologique (depuis les années 90). Cette évolution est particulièrement visible au niveau de la définition de la politique de développement de Séoul. Alors que la Séoul pouvait jusque-là être considérée comme une « métropole développementaliste » (Barde, 2014), l'Ordonnance sur

---

<sup>7</sup> Debanes Pauline & Lechevalier Sébastien, 2014. La résurgence du concept d'Etat développeur : quelle réalité empirique pour quel renouveau théorique ? *Critique internationale*, avril-juin 2014, p. 10.

l'aménagement de Séoul de juillet 2000 place pour la première fois la qualité de vie devant les impératifs de développement. Ainsi, si Séoul reste une vitrine de l'économie des hautes technologies, vertes et inclusives, propre à la Corée d'aujourd'hui, une recherche d'harmonie entre les hommes et entre les hommes et la nature a émergé.

Pour comprendre la manière dans le développement économique se pense pour la ville de Séoul, il convient de comprendre comment se déclinent, du niveau national au niveau local, les stratégies de développement économique, d'une part, et les stratégies de développement et de planification des territoires, d'autre part.

A l'échelon national, l'économie coréenne est encadrée par des Plans quinquennaux définis et mis en œuvre par le Gouvernement depuis 1962. Ces plans intègrent une dimension spatiale depuis 2004 lorsqu'ils ont évolué dans le cadre de la Loi sur le développement national équilibré qui visait à accompagner la concentration des activités et des populations dans la « Région capitale » et étendre le développement à l'ensemble du pays, dans une logique donnant de plus en plus la part belle aux autorités locales. Ainsi, si le 1<sup>er</sup> de ces nouveaux plans (2004-2008) faisait explicitement référence dans son nom à un développement équilibré au niveau national, le 2<sup>ème</sup> Plan (2009-2013) se positionne sur un développement équilibré au niveau régional. Le plan actuel lancé en 2014 est intitulé « Plan pour un développement régional ». Il vise à améliorer la qualité de vie des habitants et à créer de l'emploi. Pour cela, il déploie six ambitions : revitaliser l'habitabilité des régions, créer de l'emploi au niveau régional, améliorer le système éducatif, favoriser l'épanouissement des cultures régionales, supprimer les angles morts du territoire en matière de sécurité sociale et de services médicaux. Si ces ambitions sont finalement assez classiques, elles illustrent la vision large que le Gouvernement coréen a du développement économique, ici élargi à la qualité de vie, à la culture, à l'éducation, à la transition énergétique et au développement durable. Vision élargie que l'on retrouvera dans la stratégie séoulite. Enfin, la spécificité de ce Plan est de ne plus être proposés et mis en application sous l'initiative du gouvernement central qui demande aux autorités locales ainsi qu'aux habitants de prendre eux-mêmes l'initiative du développement régional au sein de « régions » spécialement définies et adaptées à des problèmes qui leurs seraient spécifiques.

Le Territoire national coréen est également encadré par des plans depuis 1972. D'abord dans le cadre de la « Loi pour un développement territorial national global », puis de la « Loi cadre sur le Territoire national depuis 2002 ». Celle-ci fixe les déclinaisons de la stratégie et de la planification à travers la superposition des différents échelons politico-administratifs et des configurations socio-spatiales jugées spécifiques avec : le « Plan territorial national global », les « Plan provinciaux globaux » (qui concerne la « ville spéciale » de Séoul, la « ville métropolitaine » d'Incheon et la Province de Gyeonggi-go), les Plans globaux des villes n'étant pas de niveau Provincial. La loi cadre complète le dispositif avec des Plan régionaux dédiés à des configurations socio-spatiales spécifiques (comme la « région capitale ») et des Plans sectoriels dédiés à des secteurs spécifiques.

En 1997, la Corée a produit son 4<sup>ème</sup> Plan territorial national global pour la période de 2000 à 2020. Devant légalement être révisé tous les 5 ans, la version actuelle porte sur la période 2011-2020. S'il est clairement de la compétence de l'Etat central et validé par le Président de la République coréenne lui-même, les autorités locales sont associées à sa réalisation. La

vision de ce Plan est de permettre un nouveau saut en avant pour la Corée du Sud grâce à un territoire plus vert et plus ouvert sur la globalisation. Pour cela, le Plan propose 4 objectifs : un territoire national intégré et compétitif, un territoire national plus soutenable et ayant engagé sa transition énergétique, un territoire national attractif mais prenant en compte la dignité de chacun, un territoire national ouvert sur le Monde. Pour atteindre ces objectifs, 6 stratégies sont proposées : renforcer la spécialisation régionale et les coopérations horizontales de grande échelle pour améliorer la compétitivité du territoire national, créer un espace national « vert » et sécurisé, créer des environnements urbains et des logements confortables et à forte dimension culturelle, assurer la transition du système de transport national vers plus de durabilité et refonder la dimension maritime de la Corée du Sud. Ce 4<sup>ème</sup> Plan révisé propose de passer d'une logique de rééquilibrage du développement régional à une logique d'amélioration de la compétitivité de celles-ci. Il positionne résolument l'économie coréenne par rapport à des objectifs ambitieux de croissance verte. Au plan régional, il prévoit que la « Région capitale » se positionne comme un hub global des affaires et se spécialise dans les industries des technologies de l'information et de la communication.

Comme prévu par la Loi cadre sur le Territoire national de 2002, le Gouvernement coréen, à travers son Ministère des sols, des transports et des affaires maritimes, propose un Plan de développement de la « Région capitale » au Comité du plan de développement de la « Région capitale ». Celui-ci est dirigé par le Premier Ministre et composé de représentants des différents Ministères en charge, du Maire de Séoul et de représentant des autres territoires de cette Région. Le Comité discute et valide le Plan final. Il est global et sur le long terme et pose les bases pour le développement et l'amélioration des projets de la « Région capitale », la distribution des personnes et des activités, en particulier industrielles, et la construction des équipements nécessaires à une telle agglomération. Il s'impose sur les plans qui sont portés par des autorités locales provinciales y compris ceux du GMS. Le Plan actuel est le 3<sup>ème</sup> de ce type et court sur la période 2006-2020. Il comporte 4 objectifs : élever la qualité de vie au niveau des pays les plus avancés, créer les conditions d'une croissance soutenable, poursuivre le rééquilibrage entre la « Région capitale » et les autres régions et intensifier le rôle de la « Région capitale » pour qu'elle devienne le centre économique de l'Asie du nord-est.

Au niveau de la « ville spéciale » de Séoul, le GMS a déjà exécuté 3 plans.

Les deux premiers, le « Master Plan de Seoul pour les années 2000 » et le « Master Plan de Séoul pour 2011 » sont finalement classiques dans leurs visions. Le premier, établi en 1997, visait l'an 2000 à travers une triple vision de Séoul : comme capitale d'une Corée réunifiée, comme la ville centrale de la région Pacifique et comme ville à « hauteur d'homme » pour le peuple. Le cœur de la stratégie visait à s'insérer de la meilleure des manières dans la globalisation, de contrôler et d'accompagner l'expansion urbaine de Séoul, de développer l'accès à l'information et aux données et, déjà, d'améliorer la qualité de vie. Le deuxième Plan a été établi en 1997 avec un objectif à 15 ans. Sa vision est plus centrée sur les Citoyens et les populations dans un contexte de décentralisation et de plus grande autonomie des autorités locales. Il a servi de cadre à toute une série de grands projets urbains comme la création du cluster des médias de la Digital Media City de Sangam.

Le troisième Plan est plus original et marque une évolution dans la stratégie de développement de Séoul. Le « Master Plan de Seoul pour 2020 » privilégie ainsi une vision intégrée de son avenir en présentant Séoul comme une ville monde en harmonie avec la nature, les êtres humains, l'histoire et la technologie. L'objectif général est de passer d'un développement quantitatif à un développement qualitatif à travers deux postures complémentaires : « guérir » des problèmes urbains hérités de l'urbanisation et du développement économique rapide, d'une part, « retrouver » et se réappropriier l'histoire et l'environnement naturel de Séoul, d'autre part. Cela se décline en 4 projections de Séoul : Séoul comme ville monde guidant l'économie du nord-est asiatique, Séoul comme ville culturelle au caractère unique, Séoul comme éco-cité pleine de nature et Séoul comme ville de l'accompagnement social capable d'enrichir les vies quotidiennes. La partie concernant la ville monde renvoie à une stratégie explicitement économique puisqu'elle vise d'abord à améliorer l'image de Séoul pour attirer des entreprises étrangères dans un environnement favorables aux activités économiques. Cela passe par une série de déclinaisons qui sont autant d'actions à mener : améliorer les transports collectifs et contrôler l'occupation de l'espace, développer un niveau d'information avancé à travers le développement de l'e-gouvernance et des services liés aux industries de l'information et des télécommunications. D'autres de ces sous-stratégies sont plus originales lorsqu'elles sont, comme ici, appliquées au développement économique, comme celles de créer un environnement plaisant pour les étrangers (expatriés et touristes), de favoriser la transparence de l'administration et la participation ou de préserver des paysages urbains de qualité. Les trois autres projections, si elles ont toutes leur logique propre peuvent être également vues comme étant complémentaire à la projection de Séoul comme ville monde dans une logique économique. En particulier, les projections de Séoul comme ville culturelle et de Séoul comme éco-cité sont aussi des manières de promouvoir l'amélioration de la qualité de vie dont on sait qu'elle est un facteur d'attractivité et donc de compétitivité des grandes métropoles mondiales.

Le « Master Plan de Séoul pour 2030 » est une révision du Plan précédent initié pour être mis en œuvre à partir de 2014. Entre le 3<sup>ème</sup> et ce dernier Plan, les Séoulites se sont donné un nouveau Maire, Park Won-soon, élu pour un premier mandat en 2011 puis pour un second en 2014. Ce dernier est un personnage atypique dans le monde politique coréen. Elu comme indépendant, aujourd'hui affilié au Parti social-libéral de centre-gauche, il pourrait représenter le gauche aux élections présidentielles de 2017. C'est un écrivain, avocat des droits de l'homme, militant anti-corruption et fondateur de l'une des principales ONG d'aide aux exclus coréens. Autoproclamé « *maire de l'aide sociale* », il considère que la « *politique sociale* (de Séoul) *est loin derrière le niveau des villes européennes*. (Et qu'il) *est temps d'investir dans nos ressources humaines*. »<sup>8</sup>. Lors de sa réélection de 2014, il a promis de « *à construire un Séoul où les gens se sentiront en sécurité, un Séoul où les gens sont chaleureux, un Séoul où les gens rêvent et créent, un Séoul où les gens et la ville respirent ensemble, et un Séoul droit et digne* »<sup>9</sup>. Ce nouveau Maire impose une inflexion majeure au contenu du « Master Plan de Séoul 2030 » : mettre les citoyens au centre de la stratégie en partant de ce qui a une influence directe dans leurs vies quotidiennes. Ces divers champs influençant la vie de chacun sont : le voisinage, la famille, l'histoire, la culture, la sécurité (y compris

---

<sup>8</sup> Ojadas Frédéric, 2012. Park Won-soon, l'étonnant maire de Séoul. *La Croix*, 30/01/2012.

<sup>9</sup> Anonyme, 2014. Park Won-soon, maire de Séoul, se présente à sa propre succession. Agence de presse Yonhap, 15/05/2014.

sociale), l'emploi, la propriété et l'éducation et doivent servir de base pour construire une vision, des objectifs et des actions à mener. Cette entrée individuelle en termes de problèmes à prendre en compte doit être articulée à la manière dont ils s'agrègent à l'échelle urbaine et s'insèrent dans des problématiques plus globales. Ainsi conceptualisé, la vision du « Master Plan de Séoul pour 2030 » est celle d'une « ville joyeuse de citoyens qui communiquent et son pris en considération ».

Pour que cette vision se réalise, la stratégie repose sur 5 objectifs :

- développer une ville centrée sur la population, pour vivre ensemble sans discrimination grâce à des politiques spécifiques de sécurité sociale, d'éducation, d'intégration des femmes et des personnes âgées dans la société et les espaces publics, l'ensemble devant protéger complètement les droits élémentaires des citoyens ;
- développer une ville globale dynamique avec un marché de l'emploi efficace grâce à des politiques coordonnées en matière d'accompagnement du marché du travail et de développement de l'industrie ;
- développer une ville historique et culturelle qui fasse vibrer ses habitants et ses visiteurs grâce à des politiques complémentaires en matière de patrimoine, de culture et de paysage. En particulier, il s'agira d'inventer un management intégré des ressources naturelles, historiques et culturelles pour que l'environnement unique de Séoul fasse partie de la vie de tous et de toutes ;
- développer une ville sûre et vivable à travers des politiques complémentaires dans le domaine de l'environnement, de l'énergie, de la sûreté et de la sécurité. Pour le GMS, il s'agira de préserver l'environnement et de mettre en place un système de recyclage efficace à l'échelle de toute la ville et de sa région ;
- développer une ville orientée et reposant sur les communautés locales avec une offre de logement adaptée et des transports facilités par des politiques coordonnées en matière de gestion des espaces urbains, de gestion des transports et de maintenance quotidienne de la ville. En particulier, il s'avère nécessaire que les nouveaux programmes de renouvellement urbain maintiennent une certaine harmonie entre les espaces de vie et ceux du travail.

En matière de stratégie spécifiquement économique, le GMS veut créer, comme dans beaucoup d'autres métropoles, les conditions favorables à un environnement économique propice à la création d'emplois et à l'embauche des populations. Pour cela, il cherche à renforcer les industries faisant office de « machine de croissance » grâce à l'innovation et à la créativité. Cet objectif spécifiquement économique se décline à nouveau en 3 objectifs à atteindre et des actions constituant une sorte de sous-stratégie.

Le premier de ces objectifs est l'affirmation d'une ville mondiale dont la vitalité économique repose sur l'innovation et la créativité. Pour cela, le positionnement économique de la ville de Séoul est de poursuivre le développement de l'économie créative pour lequel elle est déjà reconnue. Ce champ d'activité stratégique et transversal de l'économie doit lui

permettre à la fois d'attirer des hommes, des entreprises et des capitaux de l'étranger et d'améliorer certains des objectifs non explicitement économiques de sa stratégie, comme le tourisme, l'énergie, l'environnement, le patrimoine, etc. Ce fléchage se poursuit par une politique d'intervention spécifique auprès des PME de l'économie créative. Cette intervention est rendue nécessaire car c'est dans ce type d'entreprises que se développe le plus l'économie créative alors même que les Coréens, habitués aux *chaebols*, ont longtemps eu une vision peu valorisante du travail dans les PME. Pour dynamiser l'industrie de la ville, le GMS veut développer des projets d'écologie industrielle dans laquelle la Corée a déjà connu de grands succès mais ailleurs qu'à Séoul (à 300 km au sud par exemple dans la ville portuaire d'Ulsan). Enfin, il s'agira de promouvoir les différents clusters de l'innovation qu'ils soient déjà lancés (*Digital Media City* à Sangam, *Seoul Digital Industrial Complex* à Gasan, entre autres) ou en projet.

Le deuxième de ces objectifs est la recherche d'une croissance reposant sur les synergies entre acteurs et le co-développement. La stratégie de la ville de Séoul est ici de miser très fortement sur une économie sociale de coexistence et de coopération. En particulier, le GMS se positionne fortement en faveur du développement d'une économie du partage, proposant même de faire de Séoul « la ville du partage ». Nous y reviendrons plus bas. La stratégie propose également d'aider les petites entreprises jusqu'à ce qu'elles soient réellement pérennes. Enfin, le GMS veut développer l'emploi non-salarié pour les groupes sociaux les plus vulnérables.

Le troisième de ces objectifs est de créer une économie centrée sur l'emploi et la population. Cela repose à nouveau sur trois stratégies : améliorer et étendre la classe créative déjà présente dans l'agglomération séoulite par la formation de ces personnes déjà créatives, créer un environnement de travail global capable d'attirer les ressources humaines « globales » et inventer l'environnement urbain offrant la meilleure intégration des espaces de vie et des espaces de travail.

L'approche du développement économique proposée est assez globale et transversale et, au premier abord, ressemble à ce qui peut se faire dans d'autres métropoles sous couvert d'économie créative : qualité et cadre de vie pour attirer les talents, salariés très qualifiés pour l'innovation, recherche de décloisonnement entre secteurs d'activité économique ou types d'acteurs pour favoriser la créativité, etc. Mais si l'on regarde de plus près, la spécificité de Séoul est que cette stratégie ne repose pas sur *wishful thinking* mais sur l'amélioration d'une position déjà acquise : Séoul est une ville identifiée dans l'économie numérique et peut se positionner de fait dans au sein des leaders mondiaux en la matière. Ce qui, par hypothèse, pourrait être la spécificité de la stratégie de développement économique initiée par le GMS, serait d'articuler cette approche globale et établie à des positionnements relativement risqués dans des domaines spécifiques de rupture mais fortement innovant tant d'un point de vue technologique que social. Deux exemples seraient caractéristiques de cette logique : l'e-gouvernement et l'économie du partage.

L'e-gouvernement désigne l'utilisation des technologies de l'information et de la communication par les administrations publiques visant à améliorer leur fonctionnement interne et à rendre les services publics plus accessibles à leurs usagers. La ville de Séoul s'est lancée dans l'informatisation de ses services dans les années 90 et a mené une stratégie

volontariste pour passer de la seule amélioration interne de ces services à une administration basée sur la communication, la transparence, le partage avec les citoyens et leur participation. Aujourd'hui, Séoul est considérée comme la ville ayant l'e-gouvernement le plus avancé et transfère même son savoir et ses pratiques aux autres villes. Si cette démarche vise sans aucun doute à optimiser le système démocratique local séoulite, elle vise également à de nombreuses retombées économiques puisque le processus de mise en œuvre de l'e-gouvernement a permis l'émergence d'autant de marchés, de compétences et d'innovations pour l'économie numérique. Retombées qui se poursuivent aujourd'hui avec la diffusion de l'e-gouvernement dans le Monde.

Sous l'impulsion de Park Won-soon, son Maire, Séoul s'est auto déclarée « ville du partage » en 2012 et a initié une politique à nouveau très volontariste dans le domaine de l'économie du partage. Ce choix repose sur le principe que ce type d'économie permet de valoriser des ressources jusque-là inutilisées, que ces ressources pouvaient avoir un impact positif et significatif sur l'économie locale, que cela pouvait resserrer les liens des populations et préserver l'environnement. Dans cette stratégie, tout peut être partagé : l'information, l'espace et les objets. Les projets soutenus sont de 5 types : développement des infrastructures de partage de Séoul (auto partage mais aussi librairies du partage), aides pour les organisation ou les entreprises engagées dans des projets de partage (Partage de parking, partage de chambre soit chez des personnes âgées soit dans des maisons dont les enfants sont partis, partage d'habits pour enfant, partage d'objets, de talents ou de services près de chez soi), soutien pour des Start up engagées dans l'économie du partage, campagnes de sensibilisation auprès des enfants et des citoyens et actions auprès de l'administration pour qu'elle partage plus, en particulier les espaces laissés libres lorsque ses activités cessent. Si le budget alloué au projet reste mesuré avec 450 000 euros sur les deux premières années (2013 et 2014), la démarche tend à se diffuser dans la société séoulite et a déjà fait émergé de nouvelles entreprises en croissance rapide comme, entre autres exemples, Kiple, pour l'échange et le partage des habits d'enfants, SoCar, pour le partage de voitures ou Kazoza, pour partager des maisons séoulites traditionnelles.

### 5.3.3. Quel positionnement ?

Séoul n'a pas de rivale au niveau national, puisqu'elle est trois fois plus peuplée que Busan et produit un cinquième du PIB national, situation encore renforcé si l'on se positionne au niveau de la « Région capitale », avec l'apport d'Incheon et de la Province de Gyeonggi-go.

Lorsqu'elle se positionne au niveau international, la stratégie des acteurs séoulites n'est pas toujours stable dans le temps et souvent ambiguë. Par exemple, un document de l'« Institut pour Séoul » de 2015 compare Séoul à Londres, Beijing, New York City, Paris et Tokyo mais uniquement du point de vue de la densité de population, ce qui est nettement à l'avantage de Séoul, tout en précisant dans la légende qu'il s'agit des « villes concurrentes ». D'autres documents positionnent Séoul dans une concurrence beaucoup plus régionale au sein des principales villes asiatiques, le discours général des acteurs de Séoul voyant celle-ci comme une porte d'entrée pour l'Asie du nord-est ou même l'Asie en général grâce à l'aéroport et au port d'Incheon. Le GMS évoque l'objectif de positionner Séoul parmi la vingtaine de villes globales qu'ils pensent voir émerger d'ici quelques décennies mais sans préciser lesquelles et dans une rhétorique éloignée de celle des villes globales actuelles. En fait, l'affirmation du

positionnement global de Séoul n'est pas à chercher dans des documents « stratégiques » produits de manière régulière mais dans une communication de type « branding » continue.

La partie en langue anglaise du site du GMS, reprenant *a priori* les contenus en coréen, montre une utilisation systématique et singulière des classements internationaux qui nous renseigne sur une manière originale plus indirecte, plus « soft power » de positionner Séoul.

Une première page intitulée « la compétitivité de Séoul » présente un résumé des meilleurs classements de la ville de Séoul sur les 7 dernières années : 1<sup>ère</sup> e-administration et e-gouvernement en 2008 et 2012 d'après les Nations Unies, 1<sup>ère</sup> productivité du travail en 2012 pour l'OCDE, valorisant jusqu'à des 8<sup>ème</sup> places dans des classements très compétitifs ou visibles comme le classement de la compétitivité de la Fondation Mori, le *Global city index* d'AT Kearney, le *Business friendly country* de la Banque mondiale, etc.

Une deuxième page propose de pouvoir visualiser l'intégralité des classements avec l'évolution du rang de Séoul et d'un certain nombre d'autres villes, ce qui permet de mieux cerner le positionnement de Séoul. Dans le GPCI de la Fondation Mori, la ville est passée de la 13<sup>ème</sup> place en 2008 à la 6<sup>ème</sup> place en 2012, derrière Londres, New York, Paris, Tokyo et Singapour, devant Amsterdam et Berlin. Dans le « *liveability* » index de l'*Economist Intelligence Unit* (EUI) affiliée au journal *The economist*, la ville de Séoul est à la 58<sup>ème</sup> place de 2011 à 2013. Les autres villes citées sont les 3 premières, Melbourne, Vienne et Vancouver afin de montrer les spécificités de ce classement qui valorise les métropoles de taille humaine. Sont ensuite listées Tokyo (18<sup>ème</sup>), Hong Kong (31<sup>ème</sup>), Los Angeles (44<sup>ème</sup>), Londres (53<sup>ème</sup>) et New York (56<sup>ème</sup>) à seulement deux places devant Séoul. Dans le classement de la qualité de vie Mercer, Séoul passe de la 86<sup>ème</sup> à la 75<sup>ème</sup> place, loin derrière Tokyo, 44<sup>ème</sup> et première ville mieux classée identifiées. Mais dans le graphique présenté, Séoul est la seule ville à améliorer significativement son classement alors que les autres restent au même niveau et que Londres et New York voient les leurs se dégrader. Dans le classement *Cities of Opportunity* de PwC et du *Partnership for New York City*, Séoul passe de la 8<sup>ème</sup> place en 2010 à la 16<sup>ème</sup> en 2011 et la 14<sup>ème</sup> en 2012. Les autres villes identifiées sont dans l'ordre décroissant New York (1<sup>ère</sup>), Londres (2<sup>ème</sup>), Paris (4<sup>ème</sup>), Singapour (7<sup>ème</sup>), Hong Kong (8<sup>ème</sup>) et Tokyo (10<sup>ème</sup>). Dans le *Global cities index* de d'A.T. Kearney et du magazine *Foreign Policy*, Séoul est 9<sup>ème</sup> en 2008, 10<sup>ème</sup> en 2010 et 9<sup>ème</sup> en 2012 derrière New York (1<sup>ère</sup>), Londres (2<sup>ème</sup>), Paris (3<sup>ème</sup>), Tokyo (4<sup>ème</sup>), Hong Kong (5<sup>ème</sup>), Los Angeles (6<sup>ème</sup>) et Chicago (8<sup>ème</sup>). Cette manière de donner une visibilité à son rang des classements « objectifs » est une manière de se positionner à part entière puisque, si la concurrence frontale avec ces villes ne semble pas faire partie de la stratégie explicite séoulite, la ville est positionnée « de fait » parmi les principales métropoles mondiales au contact des villes monde. Bien entendu, la manière de mobiliser ces classements « objectifs » n'est pas objective et suit, par hypothèse, une stratégie implicite de positionnement de la ville de Séoul (Shin & Timberlake, 2006).

Une dernière manière originale de communiquer du GMS est de donner la parole aux étrangers qui habitent la ville. Cette population est faible puisqu'elle ne représente que 4 à 5 % de la population totale mais la Mairie de Séoul considère que son avis, positif, est un élément dans la compétitivité de la ville à un moment où la Corée du Sud, et sa capitale en particulier, cherchent à plus s'ouvrir au Monde. Un enquête, aujourd'hui ancienne puisque

de 2010, a été menée par McKinsey auprès de 108 étrangers ayant vécu de 5 à 10 ans à Séoul. Elle révèle que les conditions de vie se sont continuellement améliorées sur la période et que les 2 tiers des personnes interrogées conseilleraient Séoul à leurs amis comme lieu d'habitation.

Il semble ici que les stratégies de développement économique de la ville de Séoul ne se construisent pas par rapport à un positionnement relatif global qui serait à atteindre ou à maintenir mais dans une logique de positionnement beaucoup plus singulière, dans un domaine transversal jugé à la fois d'excellence et de rupture. Par exemple, le Maire de Séoul a annoncé au début de l'année 2016 avec la mise en œuvre du Plan cadre numérique de Séoul 2020 qu'il souhaitait que Séoul soit en 2020 la capitale numérique mondiale à travers le renforcement de son programme, pourtant déjà le plus avancé d'e-gouvernement, d'une part, et un positionnement très volontariste sur l'économie collaborative et du partage, d'autre part. On peut même faire l'hypothèse ici que la ville de Séoul cherche à se donner une visibilité comme modèle dans ses domaines d'excellence lorsqu'ils lui permettent de se positionner comme un lieu de rupture. Une logique comparable semble être à l'œuvre lorsque, à la suite de la Déclaration de Séoul pour une durabilité urbaine du Conseil international pour les initiatives écologiques locales (ICLEI) sous l'égide des Nations unies, la ville de Séoul se positionne comme modèle et comme partenaires pour accompagner les autres villes dans des démarches plus soutenables et le développement de véritables « villes du partage ». Park Won-soon, l'actuel Maire de Séoul et président de l'ICLEI vient d'ailleurs de recevoir le Prix Gothenburg pour ses initiatives pour un développement plus soutenable de sa ville. La même démarche a été entreprise dans le domaine de l'économie du partage.

#### 5.3.4. Comment fait-on le développement économique ?

##### 5.3.4.1. La conception des rôles respectifs du politique/public et de l'économique/privé

La Corée du Sud s'inscrit dans la tradition des états développeurs ce qui implique une collaboration poussée entre les acteurs publics et privés, collaboration globalement acceptée par tous même si des problèmes récurrents de corruption font régulièrement réagir l'opinion publique coréenne. La logique est la suivante : l'Etat impulse des politiques volontaristes en matière économique dans une logique favorable aux entreprises, en particuliers au *chaebols*, considérant que les objectifs de développement priment. Aujourd'hui, l'état développeur coréen a évolué vers plus de transparence et de prise en compte d'un intérêt général plus large que les seules questions économiques. Malgré tout, c'est toujours lui qui sélectionne les secteurs à privilégier et qui fixe les grandes orientations au niveau national et souvent, de fait, au niveau local. La collaboration entre les acteurs publics et privés se retrouve à tous les niveaux politico-administratifs car des experts privés sont quasi systématiquement associés à tous les Comités, à tous les organes de gouvernance et de décision. Malgré tout, comme dans le cas de Séoul, c'est le Maire élu qui est responsable de la stratégie, qui la porte et qui communique dessus. Notons aussi que, bien que l'actuel Maire de Séoul se positionne très nettement sur les questions sociales, la dimension économique du « Master Plan de Séoul pour 2030 » reste très structurante et que la démarche participative engagée pour sa réalisation n'y a pas changé grand-chose.

#### **5.3.4.2. Une déclinaison de stratégies nationales entre contraintes, ajustement, singularités et... effet « boule de neige »**

Le système de planification coréen qui embarque des stratégies dans ses Plans est hiérarchique avec une imposition des Plans de niveau supérieur sur les Plans de niveau inférieur. Toutefois, les Plans à l'échelon National ou à celui de la « Région capitale » posent des bases globalement assez lâches pour les autres Plans, même si ces bases s'imposent de manière contraignante. Plus on descend dans la hiérarchie des Plans, plus ceux-ci sont précis, jusqu'aux « Plan de voisinage » de Séoul qui traitent finement de l'affectation des sols. Cette logique d'ajustement des Plans permet de développer des stratégies qui prennent en compte les spécificités et les singularités de l'échelon considéré, tout en respectant le cadre national. Par exemple, si la Corée du Sud se positionne sur l'économie numérique ou l'économie de la créativité au niveau National, ces éléments vont se retrouver dans les stratégies locales dans la mesure où cela correspond bien aux spécificités des territoires concernés. Précisons également que l'on peut penser qu'en dehors du système de planification, le poids très important de l'économie de Séoul et de la « Région capitale » crée un va-et-vient entre la stratégie national et la stratégie locale qui finit par produire un effet « boule de neige » : si la « région capitale » pèse pour la moitié du PIB, ces spécificités conformes aux spécificités de l'économie coréenne, quand l'Etat veut renforcer les spécificités de l'économie coréenne, il renforce de fait les spécificités de l'économie séoulite, l'ajustement des différents Plans s'en trouvant, par hypothèse, grandement facilité.

#### **5.3.4.3. Structures et moyens d'élaboration et de mise en œuvre des stratégies**

Les « Master Plan de Séoul » sont élaborés par le GMS qui s'appuie sur ses services, l'« Institut pour Séoul » dont c'est une des principales missions, des Centres de recherche universitaires, sur des experts publics et privés. La spécificité de « Master Plan de Séoul pour 2030 » et d'avoir été en plus conçu dans une démarche participative grâce à la mise en place d'un Comité des citoyens d'une centaine de personnes, tirés au sort et retenus pour assurer la meilleure représentativité des citoyens. A différents stades du processus, d'autres citoyens ont également pu apporter leurs contributions à travers les plateformes collaboratives de l'e-gouvernement séoulite.

La mise en œuvre des politiques prend plusieurs formes. Une partie est directement mise en œuvre par les services du GMS, celui-ci n'hésitant pas à intervenir pour financer intégralement tout ou partie de certains grands projets, y compris économiques (G-Valley par exemple). Une partie est mise en œuvre à travers toute une série d'entreprises publiques qui gèrent en particulier les réseaux. Pour mettre en œuvre des politiques plus spécifiques, ayant une durée réduite dans le temps ou nécessitant des collaborations avec d'autres acteurs publics ou privés, le GMS développe des Comités, des Agences ou toutes structures *ad-hoc*.

Enfin, le suivi des stratégies, en particulier celles du « Master Plan de Séoul pour 2030 », est réalisé par un Comité spécifique qui associe les autorités locales et les citoyens. Ceux-ci pouvant se référer en permanence à la Charte de l'urbanisme édictant les grands principes de développement de la ville. Au niveau des indicateurs de suivi, le GMS a choisi de ne retenir que 3 indicateurs de premier ordre par principal objectif du Plan afin de simplifier

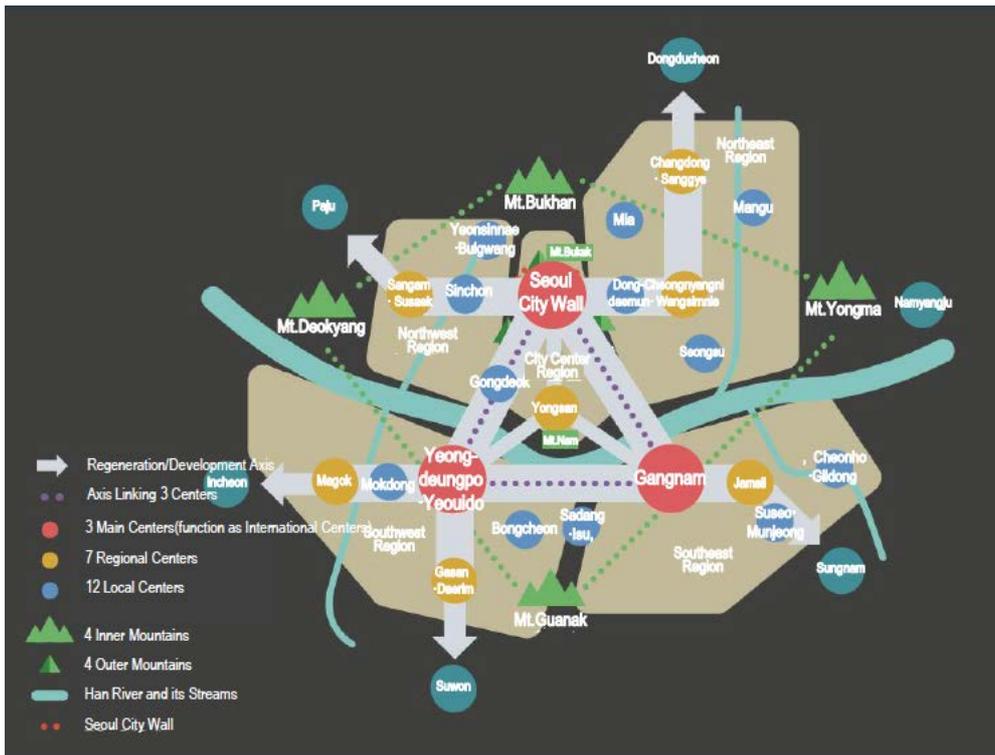
son « pilotage ». Ainsi, l'objectif de développer une ville globale puissante avec un marché de l'emploi efficace est évalué à travers trois indicateurs et objectifs chiffrés à atteindre : la proportion de la classe créative dans la population active (25 % en 2013 devant atteindre 33 % en 2030), la proportion d'emploi de l'économie sociale (1,6 % en 2013 avec un objectif de 15 % en 2030) et le taux d'emploi (65 % en 2013 devant atteindre 75 % en 2030).

### 5.3.5. Stratégie de développement économique et stratégie d'aménagement

La Corée du Sud, nous l'avons vue, est un pays où la culture de la planification est forte. Nous trouvons d'un côté une planification du développement économique au niveau national avec des Plans quinquennaux établis depuis le début des années 60 et qui ont pris, depuis 2004, une dimension spatiale avec la Loi sur le développement national équilibré. De l'autre côté, nous trouvons une planification territoriale qui se déploie de l'échelon national jusqu'à l'échelon local dans des plans globaux et transversaux qui intègrent une forte dimension économique. Au final, il n'y a pas vraiment de stratégie spécifiquement économique, sans dimension spatiale et projection dans les territoires, ni de stratégie d'aménagement qui se contenterait d'une simple spatialisation par affectation des activités. Les stratégies associent et ménagent les deux dimensions même si, en fonction du type de plan et de l'échelon auquel il est fait, sa dimension spatiale va être plus ou moins développée et son contenu économique plus ou moins exclusif.

Le « Master Plan de Séoul pour 2030 » en est un parfait exemple. Ce Plan qui intègre une dimension stratégique même s'il n'est pas explicitement un plan stratégique se décompose en une vision, 17 objectifs, 58 stratégies pour les atteindre et une dimension spatiale qui vise à articuler les objectifs de compétitivité, de développement équilibré, de prise en compte de l'identité et d'amélioration de la qualité de vie. Cette dernière partie du Plan est elle-même décomposée en 3 sous-parties : la structure spatiale de Séoul qui doit donner un cadre d'action, les 12 problèmes auxquels elle doit apporter des solutions et une déclinaison infra-métropolitaine de l'ensemble de la politique.

La stratégie globale de Séoul en termes d'organisation de l'espace de la première sous-partie repose sur trois principes. Premièrement, il faut respecter le patrimoine naturel, historique et culturel qui est unique. Deuxièmement, on doit réajuster la structure spatiale de la ville pour améliorer sa compétitivité dans un développement équilibré. Cela passe par le développement de 3 centres principaux (dont 2 nouveaux), de 7 centres intermédiaires et de 12 centres locaux. Troisièmement, il faut développer des axes de communication et de développement « mutuel » avec de nouveaux axes de transports, des trames vertes, des interfaces entre les 3 centres principaux et des axes de développement au sein de la ville et au-delà.



***L'organisation spatiale de Séoul projetée dans le « Master Plan de Séoul pour 2030 »***

En termes d'articulation entre la stratégie de développement économique et la stratégie d'aménagement, on peut noter que les 3 centres sont projetés selon une logique de spécialisation. Au nord, le centre-ville historique délimité par les remparts doit jouer le rôle d'un centre culturel international. Au sud-est, Gangnam qui a déjà une centralité économique significative doit se spécialiser pour devenir un centre d'affaires international. Enfin, Yeongdeungpo-Yeouido, nouveau centre au sud-est, doit se spécialiser dans la finance.

Dans la deuxième sous-partie, deux problèmes sont explicitement économique : Renforcer la compétitivité globale de la métropole séoulite, d'une part, et initier un développement équilibré à travers des régions spécialisées, d'autre part.

Du côté de la compétitivité globale, le GMS propose 3 initiatives. Premièrement, accroître le rôle de Séoul en tant que centre international en concentrant l'attraction et la localisation d'entreprises, en particulier internationales, dans les 3 centres principaux. Deuxièmement, il s'agit de promouvoir les clusters de l'innovation et leurs axes de développement : de Sangam à Goyang pour les médias digitaux, de Geseon à Ansan pour la R&D des industries les plus avancées, de Munjeong à Pangyo pour les industries des technologies de l'information. Troisièmement, en matière de transport, le GMS propose de développer un réseau ferré rapide entre les 3 centres principaux et un réseau ferré de grande ampleur pour relier les principaux pôles de la ville de Séoul et de la « Région capitale ».

Du côté du développement équilibré, on retiendra plus particulièrement l'idée de promouvoir des modalités de développement basées sur une ou deux spécialisations à l'intérieur de 5 nouvelles régions infra-métropolitaines. Celle du centre-ville doit ainsi se

spécialiser dans des activités industrielles et des commerces ayant besoin d'une forte intensité d'urbanité comme la mode dans le quartier de Dongdaemun, la joaillerie ou la production de film dans le quartier de Jongro. La région du nord-est doit se spécialiser dans certaines industries spécialisées comme les chaussures faites à la main à Seongsu ou les herbes médicinales traditionnelles à Yangnyeong. La région du nord-ouest doit se spécialiser pour donner une nouvelle impulsion au tourisme à Sangam, autour du Stade de la Coupe du Monde ou du Parc Sunyudu. La région sud-ouest doit, quant à elle, se spécialiser dans les certaines industries spécialisées (G-Valley) ou les espaces culturels (Mullaedong). Enfin, la région du sud-est se spécialisera dans le domaine de la valorisation de la préhistoire, de l'histoire, de la culture et du patrimoine (Pungnaptoseong).

En matière d'articulation entre développement économique et aménagement, la stratégie se joue à plusieurs échelles. A celle de la ville de Séoul, l'objectif est de faire évoluer les grandes orientations de l'organisation spatiale de la métropole d'une structuration monocentrique vers une structuration polycentrique tout en améliorant les transports (Lee & Shin, 2012). A celle des régions infra-métropolitaines, il s'agit de jouer la spécialisation en accompagnant la localisation des entreprises et des activités selon des destinations privilégiées.

### 5.3.6. L'échelle des stratégies et l'échelle des problèmes

L'articulation entre l'échelle des stratégies et l'échelle des problèmes se joue à plusieurs niveaux.

Au niveau national tout d'abord car Séoul et la « Région capitale » sont le moteur de l'économie coréenne dont elles produisent près de la moitié du PIB. Depuis les années 60, Seoul et la « Région capitale » sont au cœur des préoccupations du Gouvernement central qui, jusqu'au début des années 90 et les premières élections municipales et provinciales au suffrage universel direct, impose sa vision à travers le « Plan pour la Région capitale ». Avec la légitimité que donnent cette élection et les avancées dans l'autonomie des autorités locales, ce Plan doit être plus négocié entre l'Etat, le Maire de Séoul, le Maire d'Incheon et le Président de la Province de Gyeonggi-go. Cette coordination se déroule au sein du « Comité pour le management de la Région capitale » qui est directement placé sous l'autorité du Premier Ministre. Les problèmes rencontrés sont principalement la surconcentration des activités et des populations à Séoul et la congestion des systèmes de transport à l'échelle régionale. Pour lutter contre la surconcentration des populations et des activités, le « Plan pour la Région capitale » a proposé plusieurs phases de villes nouvelles et le développement de pôles industriels en dehors de la ville de Séoul. Cette situation n'a pas toujours été bien vécue par les représentants des autorités locales qui se voient parfois comme le « back office » d'une métropole qui y déverserait ses problèmes. Deux exemples liés aux transports peuvent illustrer les difficultés de la gouvernance horizontale de la « Région capitale » et ses modalités de résolution : le système de bus régionaux et la construction de routes régionales.

En 2004, la « Région capitale » comptait un peu plus de 5 600 bus transportant près de 8,8 millions de passagers quotidiennement. Ces bus étaient le plus souvent opérés par des entreprises privées et selon des modalités différentes à Séoul, Incheon ou dans le Gyeonggi-

go. Le résultat était un manque de coordination avec d'importantes répercussions sur l'accessibilité des populations périurbaines qui réclamaient un système de management du transport unifié. La solution trouvée à l'échelon du « Comité pour le management de la Région capitale » fut la création de l'Association des transports de la Région capitale dont l'objectif était de coordonner les interventions de chaque acteur dans le domaine du transport par bus. Les parties prenantes de l'Association sont tous les membres du Comité, de la ville de Séoul au gouvernement central.

Dans le cas des bus, la modalité de résolution du problème reposait sur une amélioration de la coopération volontaire mais parfois le détour par la Loi est nécessaire. C'est ce qui s'est passé pour la construction des routes régionales. La ville de Séoul et la Province de Gyeonggi-go étaient, dans les années 2000, en conflit à propos de la manière de concevoir l'organisation routière régionale. La ville de Séoul refusait d'étendre les routes régionales vers les territoires l'avoisinant considérant que cela ne ferait qu'accroître la congestion du centre. A l'opposé, la Province de Gyeonggi-go souhaitait développer de telles routes pour les salariés navetteurs devant se rendre à Séoul pour leur travail. Le Premier Ministre proposa alors une Loi spécifique sur ce sujet qui aboutit à la création du « Comité pour transports routier régional ». Celui-ci, composé de 30 membres représentant le Gouvernement central, les autorités locales et des experts publics et privés dû se mettre d'accord sur les routes à développer. La loi prévoyait également que le coût de la construction des routes soit partagé moitié-moitié entre le Gouvernement central et les autorités locales. Dans ce cas, l'existence d'une structure portant une vision du développement à l'échelon régional et la présence de l'Etat et de sa capacité de législation dans cette dernière a permis de débloquer une situation qui ne l'aurait sûrement pas été au niveau local.

La question de l'articulation entre échelle des stratégies et échelles des problèmes se pose également au sein de la ville de Séoul. Comme nous l'avons vu la stratégie est portée par le GMS. Mais celle-ci engage les 25 « arrondissements » qui sont des autorités locales elle-aussi autonomes. Ce qui pose la question de la gouvernance entre GMS et « arrondissements » dans la bonne mise en œuvre de la stratégie, comme par exemple en matière de développement économique. Le « Master Plan de Séoul pour 2030 » propose une modalité de collaboration originale : les « Plan de voisinages » qui sont au nombre de 140 à l'échelle de la ville de Séoul. Ces Plans cherchent à traduire au plus près des préoccupations de la vie quotidienne les enjeux du Master Plan. Une fois qu'ils sont établis dans une collaboration poussée entre le SMG, les autorités locales et les citoyens, ces Plans sont agrégés et doivent trouver une cohérence au sein des 5 « régions » que le GMS souhaite voir émerger de la collaboration des 25 « arrondissements ». Si le GMS fixe le nombre de « région » et leurs périmètres, il laisse l'initiative de la définition de leurs contenus aux « arrondissements » en fonction de leurs spécificités, de leurs problèmes concrets et du contenu des « Plans de voisinage ». Tant que l'ensemble reste conforme au « Master Plan » qui s'impose à tous.

### 5.3.7. La dimension prospective

L'originalité du « Master Plan de Séoul pour 2030 » tiendrait du fait que non seulement il intègre une forte dimension prospective mais que cette prospective cherche à être la plus adaptative possible (Jungbae & Kim, 2015). En effet, le « Master Plan » est établi pour 20 ans

mais s'inscrit dans une réflexion plus large, initiée par Park Won-soon : le « Master Plan de Séoul à 100 ans ». Il ne s'agit pas à proprement parler d'un exercice de prospective à 100 ans mais d'une démarche cherchant à créer un consensus entre les autorités et les citoyens sur la philosophie et les principes du développement urbain de Séoul. Le Maire de Séoul veut baser son action, et au-delà de lui, l'action du GMS sur ce qu'il identifie être les valeurs de Séoul qui transcendent le temps<sup>10</sup>.

Basé sur une démarche de participation inédite à une telle échelle en Corée (plusieurs centaines de participants), le GMS a préparé une Charte de l'urbanisme qui repose sur une série de 10 principes simples devant servir de cadre à l'action des autorités locales et à la participation des citoyens : préserver l'environnement urbain unique de la ville de Séoul, préserver son histoire et sa culture, faciliter le vie des populations, développer des transports de masse favorables à la transition énergétique, créer des logements et un environnement urbain sûrs, économiser l'énergie, préserver l'harmonie des paysages urbains, préserver les singularités et la diversité des ensembles infra-métropolitains, intégrer les citoyens aux processus d'aménagement et de développement en intensifiant leur participation, développer la considération et la coexistence de tout un chacun dans une société de la différence et de plus en plus cosmopolite. On voit ici que ces principes sont en rupture avec les stratégies très performancielles de la « métropole développementaliste » qui avait encore cours dans les années 90. Comme explicité dans le « Master Plan de Séoul pour 2030 », l'objectif global est de rendre les citoyens heureux dans une logique intégrant l'ensemble des dimensions de la société à un rapport à la nature renouvelé. Si les enjeux économiques sont bien présents dans le « Master Plan de Séoul pour 2030 », ils sont presque absents de la Charte dans lesquels ils n'apparaissent que dans le principe visant à faciliter la vie des citoyens. En effet, celui-ci repose sur deux idées : rapprocher les lieux de vie et de travail afin de diminuer les coûts de déplacements et promouvoir un développement équilibré, d'une part, et construire des complexes culturels et commerciaux autour des gares de métro pour développer des centralités urbaines reposant sur la métrique pédestre, d'autre part. Dans les principes fortement inspirés des citoyens séoulites le rapport aux enjeux économiques a changé : d'un urbanisme autrefois conçu comme un moyen du développement économique, on passe à des activités économiques devant améliorer l'urbanité de certains lieux dans une logique d'amélioration de la qualité de vie. Notons toutefois qu'entre la Charte et le « Master Plan de Séoul pour 2030 » les enjeux économiques réapparaissent puisque le premier objectif du Plan, au-delà de chercher à rendre les citoyens heureux, est de faire de Séoul une ville monde. Deux raisons peuvent l'expliquer : le rôle des stratégies de l'Etat qui intègrent bien cette dimension économique et s'imposent sur celles de Séoul, d'une part, et, par hypothèse, l'influence des acteurs économiques dont l'importance reste prépondérante dans un contexte d'Etat développeur.

### 5.3.8. Conclusion : S'affirmer différent dans la continuité ?

Au final, la stratégie de développement économique de la Cité de Séoul et de son agglomération apparaît paradoxale : il s'agit d'écouter et de plus prendre en compte les citoyens pour partager le plus largement les fruits des efforts consentis depuis plusieurs

---

<sup>10</sup> Park Won-soon, 2013. We Will Work to Implement Seoul's 100-year Master Plan Like a Farmer Waiting for Seeds to Sprout. *Mayor's speech*, Seoul metropolitan government, 04/01/2013.

décennies. Sous l'impulsion d'un maire progressiste affirmé, la ville cherche à être plus inclusive socialement, plus belle pour ses habitants et les touristes, et plus partagée entre ses différents usagers. La volonté de se positionner comme la première « ville du partage » indique un positionnement très avancé en matière d'innovations sociales et économiques qui paraissent moins tirées par les technologies qu'avant. Elle indique également ce qui semble être une stratégie de Séoul, se positionner comme ville mondiale par l'exemple, en cherchant à être la première ou le modèle dans l'économie du partage, la transition énergétique ou l'e-administration. Comme les autres grandes villes voulant prendre place dans le concert des villes mondes, Séoul développe un comportement attendu en valorisant ses secteurs de force (automobile, industries de la communication) en les recyclant sous forme de systèmes complexes, d'approches trans-sectorielles ou d'économie créative, en se positionnant sur le tourisme et les congrès et salons, tout en se démarquant sur des « niches » ou des singularités très marquées (le partage).

## 5.4. Sydney

### 5.4.1. Le contexte

L'agglomération de Sydney est localisée au sud de la côte est de l'Australie, dans l'Etat de la Nouvelle Galles du Sud dont elle est la capitale. Elle correspond à un zonage de recensement défini par le Bureau australien des statistiques : l'Aire statistique de la Grande cité capitale (*Greater capital city statistical area*). Il n'existe pas d'administration, d'exécutif ou d'autorité locale spécifiquement en charge de l'ensemble de l'agglomération. Celle-ci est administrée par 43 gouvernements locaux (*councils* ou *shires*) eux-mêmes divisés en 658 quartiers (*suburbs*). La Cité de Sydney (*City of Sydney*) proprement dite n'est qu'un de ces gouvernements locaux et étend son autorité sur 33 quartiers et certains gouvernements locaux voisins. Il s'agit toutefois de l'espace le plus central de l'agglomération, au paysage marqué par la *skyline* d'un CBD, aux activités économiques les plus intenses et concentrant l'emploi le plus qualifié. Son Lord-Maire, directement élu par les citoyens de la Cité, est parfois présenté comme le Maire de l'ensemble de l'agglomération. Il existe également un « inner » et un « outer » Sydney, le premier étant composé de la Cité de Sydney et des 10 gouvernements locaux qui la jouxtent. Notons enfin, que l'Australie étant un Etat fédéral avec des Etats puissants, les gouvernements locaux partagent les compétences que les Etats leur transfèrent. La Cité de Sydney dépend donc, en la matière, très largement de l'Etat de Nouvelle Galles du Sud.

#### ***La Cité de Sydney, l'« inner » et l'« outer » de l'agglomération de Sydney***

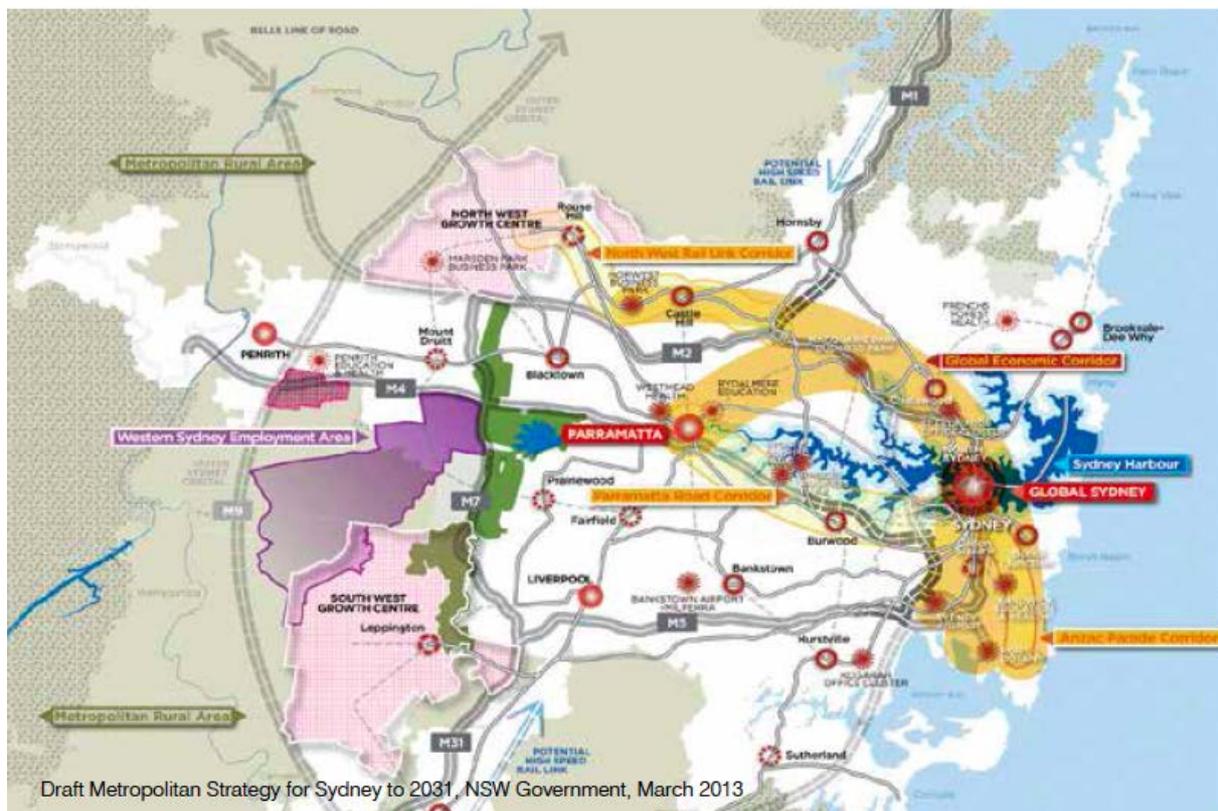


L'agglomération de Sydney est la plus peuplée d'Australie avec 4,67 millions d'habitants en 2014 qui représentent 62 % de la population de l'Etat de Nouvelle Galles du Sud sur seulement 1,5 % de sa superficie. Elle pèse également pour près de 80,5 % du PIB de l'Etat en 2013. Avec 169 500 habitants en 2014, la Cité de Sydney est le 8<sup>ème</sup> gouvernement local le plus peuplé et ne représente que 3,6 % de la population de l'agglomération. Pourtant, elle draine quotidiennement 600 000 actifs ou touristes pour un PIB de 90 milliards d'euros par an. Soit 28,2 % du PIB de l'agglomération, 22,7 % du PIB de l'Etat et 7 % du PIB national.

L'économie de l'agglomération est spécialisée dans la finance et les assurances (18,1 % du PIB en 2012), les industries des technologies de la communication (11 %), les industries créatives (9 %), le tourisme (9 %) et els autre services aux entreprises (9 %). La moitié des sièges des 500 plus grosses entreprises australiennes y sont localisés ainsi que ceux de presque 300 entreprises internationales, soit les deux tiers des entreprises de ce type en Australie.

L'Australie est un pays cosmopolite à cause de son histoire faisant la part belle à plusieurs vagues d'immigration. L'agglomération de Sydney et la Cité de Sydney sont encore plus cosmopolites que le reste du pays car avec 1,5 millions d'habitants nés en dehors de l'Australie en 2011, c'est 34,2 % de la population de l'agglomération qui est étrangère et 42,5 % de la population de la Cité. Le recensement de 2011 estime que plus de 250 langues ont parlées dans l'agglomération et que plus d'un tiers des ménages n'ont pas l'anglais comme langue à la maison.

### Sydney dans la stratégie régionale de la Nouvelle-Galles du Sud



L'agglomération de Sydney, qui n'a ni administration, ni exécutif, et la Cité de Sydney, qui est une autorité locale, concentre l'écrasante majorité de la population et des richesses de l'Etat de Nouvelle Galles du Sud. Celui-ci n'a donc pas initié de politiques trop avancées permettant de développer l'autonomie de l'agglomération qui reste très largement gérée par les administrations de l'Etat.

#### 5.4.2. Quel développement économique ?

La stratégie de la Cité de Sydney est explicitée dans le « Plan stratégique de la communauté » (*Community strategic plan*) pour 2030. Initialement adopté en 2008, il a été révisé en 2014 pour intégrer les derniers plans de l'Etat de Nouvelle-Galles du Sud (son plan global et le plan stratégique pour la métropole, c'est à dire l'agglomération).

La vision proposée par cette stratégie est celle d'un Sydney « vert, global et connecté » (« *Green, Global, Connected* ») pleinement inscrit dans une logique de développement soutenable élargie qui intègre non seulement l'environnement mais aussi l'économie, la société et la culture.

« Vert » car la stratégie est de proposer des équipements et des constructions ayant l'impact environnemental minimal et de chercher à développer le plus possible des sources alternatives de production d'énergies. D'après les autorités de la Cité de Sydney cela permettra de capitaliser sur un environnement déjà reconnu comme peu pollué et sain pour la santé. L'originalité du positionnement en matière de transition énergétique et de développement soutenable repose sur l'idée que Sydney doit être « verte » par l'exemple et par la réputation. Devenant ainsi un exemple si ce n'est un modèle en la matière.

« Global » car clairement orientée sur les enjeux économiques qui réclament de se positionner dans un système de liens globaux, de développer les partenariats et l'échange d'information et d'être « globaux » et ouverts d'esprit dans l'attitude et la manière de se projeter dans le futur. Ainsi, la Cité de Sydney doit, pour son gouvernement, rester la ville globale et internationale de l'Australie. Et cela dans une compétition économique globale qui est explicitement, identifiée comme un des principaux challenges à venir.

« Connectée » de manière physique en développant des transports de haute qualité mais aussi la marche et le vélo mais aussi de manière virtuelle à travers un système de communication de classe mondiale. Cet objectif de connexion s'adresse également aux différentes communautés de la ville à travers la question de l'identité, du bien-être social et de la qualité de vie. Enfin, et cela révèle les enjeux de gouvernance autour de l'agglomération de Sydney, cette connexion s'adresse aussi aux autres sphères de gouvernement (dont l'Etat de Nouvelle-Galles du Sud).

De cette vision découle 10 cibles dont une (la 5<sup>ème</sup>) est économique : avoir 465 000 emplois dans la Cité soit 96 000 de plus qu'en 2006, plus particulièrement dans les secteurs de la finance, des services avancés aux entreprises, dans l'éducation, dans les industries créatives et le tourisme.

A partir de la vision et des 10 cibles à atteindre, les autorités de la Cité de Sydney ont identifié 10 stratégies pour les atteindre, sans qu'il n'y ait pour autant de lien systématique entre une cible et une stratégie.

La première de ces stratégies est économique puisqu'il s'agit de faire de Sydney « *une ville globale compétitive et innovante* ».

Elle repose sur 4 objectifs :

- Le premier est l'accompagnement de la croissance économique et des changements qu'elle implique dans la ville. Il s'agit de renforcer le rôle de la Cité comme centre du « Sydney global » et de laisser les clusters prendre la place qui leur est nécessaire. Pour cela, des efforts de coordination et de planification doivent être engagés y compris au niveau des activités portuaires et aéroportuaires ;
- Le deuxième objectif porte directement sur ces clusters qui doivent être renforcés pour continuer à innover et à croître. La Cité de Sydney constate que ces clusters et leurs potentiels ne sont ni réellement connus ni valorisés autant qu'ils le devraient. Ses autorités proposent donc que les activités de ces clusters soient prises en compte à travers une réelle vision stratégique et qu'elles soient développées à travers de nouveaux types de partenariats. A terme, l'objectif est que Sydney soit réputé pour sa créativité et son innovation. Pour cela, elle peut s'appuyer sur 4 clusters : celui de la finance et des services avancés aux entreprises au nord de la partie centrale de la Cité, celui des industries créatives dans les quartiers de Surry Hills, Chippendale et Moore Park, celui de l'éducation et de l'économie du savoir autour des universités dans les quartiers de Broadway et Newton et celui des industries digitales qui s'étend dans les quartiers d'Ultimo-Pyrmont, Eveleigh et Green Square ;
- Le troisième objectif s'apparente à une mise en garde : aujourd'hui, Sydney est dans le haut des classements internationaux mais le logement, les transports et, depuis peu, la sécurité sont identifiés comme étant des sources de problèmes alors que les activités et les actifs que visent Sydney sont mobiles. La Cité doit se tenir fortement à son positionnement en terme de développement économique soutenable pour apporter des solutions à ces problèmes et rester attractive ;
- Enfin, le 4<sup>ème</sup> objectif porte sur le développement de la destination touristique qui, pour l'instant ne tient pas ses promesses et est valorisée d'une manière non coordonnée. Les rédacteurs du Plan proposent donc de développer les partenariats pour faire émerger des infrastructures et des aménités touristiques de classe mondiale. Enfin, ils souhaitent qu'un marketing territorial et un *branding* de place renouvelé soit développé dans la collaboration de la Cité et de l'Etat.

Une « Stratégie de développement économique » découle du « Plan stratégique de la communauté » de 2014 et cherche à en préciser les orientations et le contenu en matière de développement économique. Notons que les priorités ainsi exposées restent très générales et ne s'appuie sur aucune proposition de mise en œuvre concrète. Ces priorités dressent

toutefois un état des lieux de ce sur quoi les autorités locales de la Cité de Sydney pensent devoir agir pour améliorer son développement économique.

La première de ces priorités est de renforcer la compétitivité de la Cité :

- en la rendant plus vivable à travers des espaces publics et des espaces verts de qualité ;
- en la rendant plus vivante et active en portant une attention accrue aux spectacles et à l'économie de la nuit ;
- en améliorant la qualité de vie des quartiers grâce à une action ciblée et volontariste du gouvernement autonomie sur ses propriétés foncière set immobilières ;
- en assurant un développement équilibré à même de prendre en compte les relations entre la Cité de Sydney et le reste de l'agglomération ;
- en développant de nouvelles zones commerciales ou d'habitation à travers une politique de renouvellement urbain intense et coordonnée avec l'Etat ;
- en rendant les affaires plus simples entre les PME et les acteurs publics par la simplification des règles et des procédures publiques ;
- en soutenant et en catalysant le changement par des initiatives de la Cité autours de projets ciblés ;
- en assurant une promotion efficace de la Cité tant au niveau de sa renommée locale, nationale et globale que de son attractivité pour les touristes et les congrès et salons.

La deuxième priorité est d'accroître la productivité et les compétences des actifs. Pour cela 4 pistes d'action sont envisagées :

- améliorer toutes les infrastructures aussi bien les transports en communs que les pistes cyclables ou les cheminements piétons ;
- attirer les investissements et les talents à travers le grand projet de George Street, un quartier réhabilité autour d'un boulevard piéton, dédié à la consommation et au commerce et structuré par un tramway ;
- développer toutes les infrastructures nécessaires pour atteindre les objectifs de réductions des gaz à effet de serre ;
- en matière d'action sociale, rendre le logement plus accessible et améliorer la prise en charge des enfants.

Enfin, la troisième priorité est de promouvoir la capacité de créer ou de profiter de toute nouvelle opportunité. Elle repose sur trois objectifs :

- promouvoir la collaboration entre acteurs publics et privés, entre acteurs et représentants de la société civile et à l'international dans tous les réseaux auquel le gouvernement local de Sydney contribue ;
- améliorer le niveau de compétence des acteurs des TPE en particulier dans le domaine du commerce de détail ;
- améliorer l'éducation, la formation et les compétences de tout un chacun. Si cet objectif est fondamental pour elle dans un contexte d'économie de la connaissance, la Cité reconnaît et souligne le fait que ce n'est pas de son ressort mais bien de celui de l'Etat de Nouvelle-Galles du Sud.

Les stratégies de l'Etat de Nouvelle-Galles du Sud s'imposent à ceux des gouvernements locaux.

### 5.4.3. Quel positionnement ?

La Cité de Sydney se projette comme ville globale mais ne se compare pas réellement avec d'autres villes dans son « Plan stratégique pour la Communauté ». Par contre dans la « Stratégie de développement économique », la position de Sydney dans les travaux du *Global and World Cities* (GaWC) de l'Université de Loughborough est très fortement soulignée. Après avoir constaté qu'il n'y avait que 2 villes au sommet de la hiérarchie dans ces travaux, Londres et New York, les rédacteurs de la stratégie rappellent que Sydney est au même niveau que Tokyo, Paris, Hong Kong et Singapour.

### 5.4.4. Comment fait-on le développement économique ?

#### 5.4.4.1. La conception des rôles respectifs du politique/public et de l'économique/privé

Les acteurs privés sont proches des autorités locales et systématiquement associés à la définition des stratégies dans une démarche proche de ce que l'on trouve à Londres. En particulier en matière de développement économique, les représentants des acteurs privés tels que *Sydney Business Chamber* pensent en amont et contribuent à la définition de la stratégie de la métropole en insistant sur son positionnement comme ville globale, au moins à l'échelle continentale et Pacifique. Il apparaît presque que le problème des acteurs publics – Cité de Sydney d'un côté et Etat de Nouvelle-Galles du sud de l'autre – est plus de négocier la question des relations entre eux qu'avec le privé qui est, de toutes manières, très présent et accepté.

#### 5.4.4.2. Convergences des stratégies ?

Oui, il y a alignement des stratégies car les stratégies de l'Etat de Nouvelle-Galles du Sud sont discutées avec les 43 gouvernements locaux de l'agglomération de Sydney et s'imposent à eux. Le « Plan stratégique pour la Communauté » initié en 2008 a été révisé en

2014 pour prendre en compte les derniers documents de l'Etat. C'est explicitement stipulé dans le document, sous la plume du Directeur général de l'administration de la Cité de Sydney, qui précise bien que la Cité y est engagée par la loi. La dynamique d'alignement est encore plus flagrante dans la « Stratégie de développement économique » puisqu'un chapitre, intitulé « Alignement avec les priorités du gouvernement de la Nouvelle-Galles du Sud », lui est consacré. La seule limite à cet alignement est l'absence de référence au second centre voulu par l'Etat dans les documents de la Cité de Sydney.

**Extrait du tableau d'alignement des objectifs de la Cité de l'Etat**

STATE PLAN GOALS	REBUILD THE ECONOMY						RETURN QUALITY SERVICES							
	1	2	3	4	5	6	Transport			Health		Family & Community Services		
							7	8	9	10	11	12	13	14
	Improve the performance of the NSW economy	Rebuild State finances	Drive economic growth in regional NSW	Increase the competitiveness of doing business in NSW	Place downward pressure on the cost of living	Strengthen the NSW skill base	Reduce travel times	Grow patronage on public transport by making it a more attractive choice	Improve customer experience with transport services	Improve road safety	Keep people healthy and out of hospital	Provide world class clinical services with timely access and effective infrastructure	Better protect the most vulnerable members of our community and break the cycle of disadvantage	Increase opportunities for people with a disability by providing supports that meet their individual needs and realise their potential
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
<b>COMMUNITY STRATEGIC PLAN OBJECTIVE</b>														
<b>A GLOBALLY COMPETITIVE AND INNOVATIVE CITY</b>														
1.1	Plans are in place to accommodate growth and change in the City Centre and other key economic areas	●		●										
1.2	Globally competitive clusters and networks are strong, innovative and continue to grow.	●		●		●								
1.3	Sydney maintains its position as a global city.	●		●										
1.4	Sydney's tourism infrastructure, assets and brand contribute to its role as a global visitor destination	●												
<b>LEADING ENVIRONMENTAL PERFORMER</b>														
2.1	Energy consumption and greenhouse gas emissions are reduced across the local government area	●								●				
2.2	Waste from the city is managed as a valuable resource and the environmental impacts of its generation and disposal are minimised	●								●				
2.3	Potable water consumption and gross pollutant loads to the catchment are reduced across the local government area	●								●				
2.4	City residents, businesses, building owners, workers and visitors improve their environmental performance	●				●				●				
2.5	The City of Sydney's operations and activities demonstrate leadership in environmental performance									●				
2.6	The extent and quality of urban canopy cover, landscaping and city greening is improved	●								●				
<b>INTEGRATED TRANSPORT FOR A CONNECTED CITY</b>														
3.1	Plans are in place that enhance access by walking, cycling and public transport from the Sydney region to the City of Sydney	●		●	●		●	●		●				
3.2	Transport infrastructure is aligned with city growth	●		●	●		●	●	●					
3.3	Negative impacts from transport on public space in the City Centre and Villages are well managed	●					●	●	●					
3.4	There is an increased use of public transport and reduction in traffic congestion on regional roads	●		●	●		●	●	●	●				
<b>A CITY FOR PEDESTRIANS AND CYCLISTS</b>														
4.1	The City of Sydney and Inner Sydney has a network of accessible, safe, linked pedestrian and cycling infrastructure integrated with green spaces	●					●			●	●			
4.2	The City Centre is managed to encourage the movement of pedestrians and cyclists	●					●	●	●	●	●			
4.3	City of Sydney and Sydney businesses lead by example to increase the numbers of staff walking and cycling to work	●								●				
4.4	There is an increase in the modal share for walking and cycling	●								●				
<b>A LIVELY, ENGAGING CITY CENTRE</b>														
5.1	The City Centre has safe and attractive public spaces for people to meet, rest and walk through at all times of the day or night; with George Street as a distinctive spine	●												
5.2	The City Centre comprises a number of distinctive precincts with a diversity of built form, uses and experiences	●												
5.3	Cultural, creative, retail and small business activity is supported in the City Centre	●												
5.4	The City Centre is a place for art, creative expression and participation	●												

#### **5.4.4.3. Structures et moyens d'élaboration et de mise en œuvre des stratégies**

L'ensemble du processus menant à la définition et à la mise en œuvre du « Plan stratégique pour la Communauté » de la Cité de Sydney et de la stratégie de développement économique associée mobilise trois types de publics : les experts (Universitaires ou consultants), les entreprises – explicitement mobilisées et écoutées – et les citoyens. Chaque public peut faire valoir ses idées lors de conférences publiques ou de contributions transmises à l'autorité locale.

Au niveau de la mise en œuvre des stratégies, la Cité de Sydney fait un gros effort pour connaître son pouvoir de mise en œuvre, son rôle et ses responsabilités, objectif par objectif. A-t-elle le contrôle direct pour faire ? Son rôle se limite-t-il à de l'influence sur d'autres acteurs ? Lesquels ? Ou est-elle seulement concernée sans marge de manœuvre pour agir ou en dehors de son périmètre d'action ? Pour chaque déclinaison stratégique, la Cité identifie ce qu'elle peut faire et quels sont ses services qui devront être parties prenantes. L'ensemble est rendu public afin que tout un chacun puisse suivre ce qui est fait et qui a été en charge de le faire (et peut-être, ne l'a pas fait).

Cette stratégie de déploiement et de mise en œuvre s'appuie sur un « Plan des ressources » qui anticipe et phase les budgets, les recrutements, les compétences, le foncier et l'immobilier de la Cité à l'horizon de 10 années.

#### **5.4.5. Stratégie de développement économique et stratégie d'aménagement**

Les stratégies de développement économique et les stratégies d'aménagement sont liées, tant pour la Cité que pour l'Etat.

Du côté de la Cité, il s'agit de prioriser des quartiers afin de les spécialiser dans certains domaines économiques : la finance et les services supérieurs aux entreprises dans la partie nord du centre de la Cité ; les industries créatives à Surry Hills, Chippendale et Moore Park ; l'enseignement et l'économie du savoir des Universités jusqu'à Newton en passant par Broadway et les industries digitales de Ultimo-Pyrmont à Eveleigh et Green Square.

Du côté de l'Etat, deux associations de ces stratégies se déploient.

Premièrement, dans son plan pour accompagner la croissance de l'agglomération de Sydney, l'Etat veut développer un « corridor de croissance et d'emploi » du centre de la Cité de Sydney vers Paramatta à l'ouest, au-delà du Parc olympique. L'objectif de l'Etat serait que Paramatta renforce sa centralité économique et son attractivité pour devenir le deuxième centre de Sydney dans un grand mouvement de rééquilibrage vers l'ouest.

Deuxièmement, l'Etat développe une stratégie spécifique à ce qu'il nomme « la région de Nouvelle-Galles du sud », c'est-à-dire le territoire de l'Etat moins l'agglomération. Ici, l'ambition est d'accompagner la diffusion de la métropolisation, rapidement de faible intensité, et de préparer les territoires concernés à « se connecter » à l'agglomération de

Sydney lorsque celle-ci poursuivra son extension vers l'ouest, tout en préservant les spécificités paysagères et les qualités environnementales.

#### 5.4.6. L'échelle des stratégies et l'échelle des problèmes

Chaque acteur en présence prend en compte les autres acteurs dans leurs échelles d'intervention propres. La Cité intègre la vision que l'Etat conçoit pour elle depuis son point de vue régional. L'Etat prend relativement en compte la stratégie de la Cité qui, de toutes manières, est assez comparable à la sienne. Toutefois, il reste des tensions : la Cité de Sydney ignore assez largement le projet de Parammata – qui relativiserait la puissance du CBD – dans ses réflexions tandis que cette même stratégie peut être vue comme une volonté de « contrer » le pouvoir « de fait » que la Cité de Sydney tire de la concentration des hommes et des activités. Toutes les parties prenantes se rejoignent au sein des différentes instances du *Greater Sydney* qui offrent autant de lieu de discussion et de négociation à l'articulation des enjeux de la Cité, de l'agglomération et de l'Etat.

#### 5.4.7. La dimension prospective

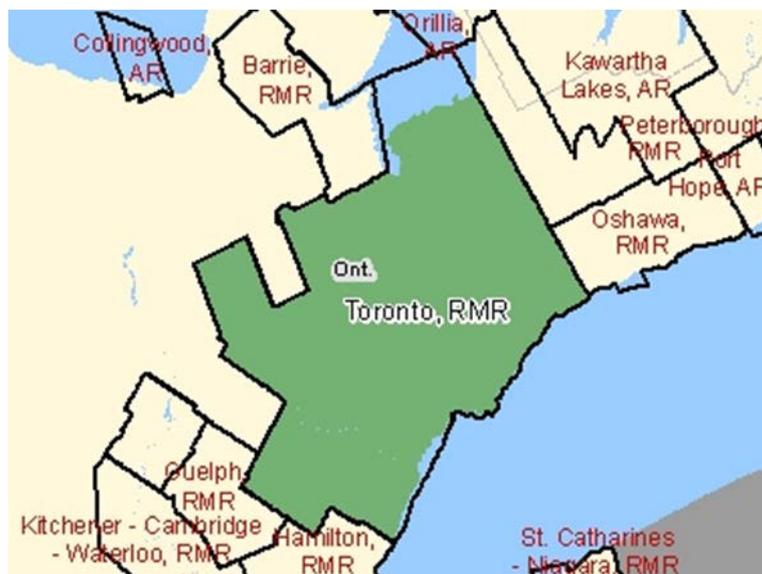
*A priori* par de réelle dimension prospective dans la production du « Plan stratégique de la Communauté » de 2014. Par contre, pour la définition de la « Stratégie de développement économique », les autorités de la Cité de Sydney ont demandé à Deloitte Access Economics de développer une expertise sur la vision prospective de Sydney en 2030 (*The City of Sydney Economy in 2030: a foresighting study*). Les conclusions de l'étude ont été diffusées et discutées à travers une grande consultation des différentes communautés et surtout des acteurs économiques.

## 5.5. Toronto

### 5.5.1. Contexte

La Région Métropolitaine de Recensement (RMR) de Toronto, estimée à 6,129 millions d'habitants au 1<sup>er</sup> juillet 2015 selon Statistique Canada, est la première du Canada, elle représente à elle seule 17 % de la population du pays réparti sur un espace grand comme le département de la Seine-et-Marne (5,905 Km<sup>2</sup>). Elle est située dans la province la plus peuplée du pays, l'Ontario – d'une superficie équivalente à deux fois la France –, dont elle concentre 44 % de la population et dont elle est également la capitale politique. Cette fonction est loin d'être symbolique dans un état fédéral comme le Canada : les provinces disposent de leur propre gouvernement et elles sont complètement souveraines pour décider des grandes orientations à prendre dans les principales sphères de la vie politique (Santé, éducation, développement économique, sûreté, etc).

**Carte de la région métropolitaine de Toronto**



Source : Statistique Canada

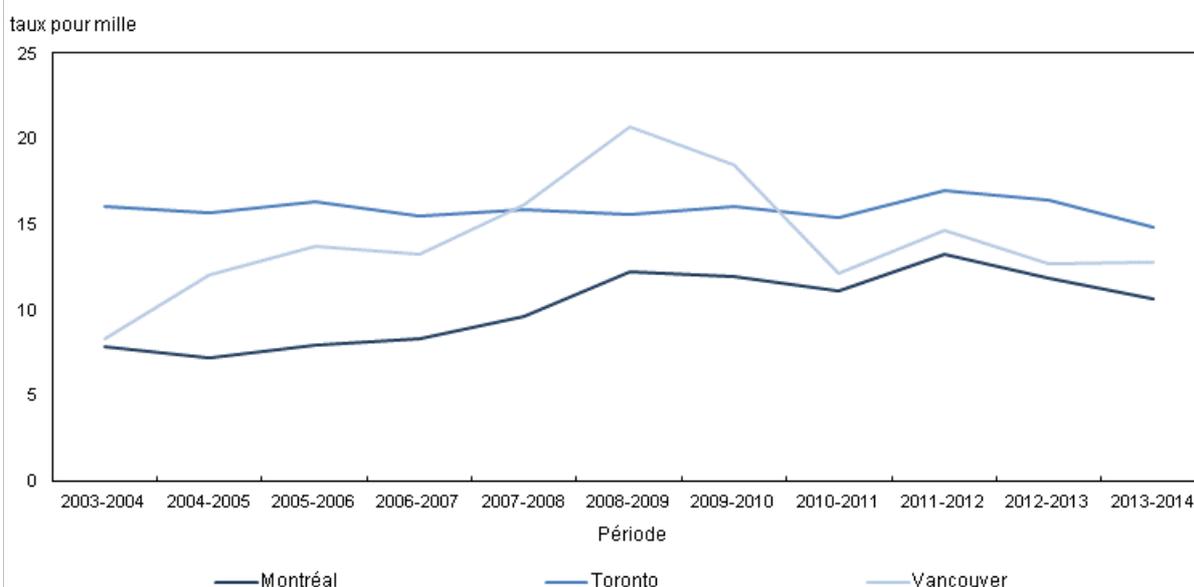
Quand on la regarde par sa seule taille de population, la première métropole du Canada est loin d'atteindre les sommets mondiaux. Dans les classements qu'on peut trouver, elle apparaît aux alentours du 75<sup>e</sup> rang<sup>11</sup>, mais ce n'est pas très surprenant si on considère qu'elle est à la tête d'un pays peu peuplé dont la population vient à peine de dépasser les 35 millions. Sur son continent en revanche, Toronto est une métropole qui a amélioré sa position ces dernières décennies ; elle se classe désormais au dixième rang tout juste derrière Miami et Atlanta et devant Detroit. Elle a gagné un peu plus d'un million d'habitants entre 2006 et 2015.

Sa dynamique démographique est d'ailleurs intéressante à analyser car elle en dit déjà beaucoup sur son parcours de métropole en Amérique du Nord, mais également dans son

<sup>11</sup> <http://www.populationdata.net/index2.php?option=palmares&rid=4&nom=grandes-villes/>

propre pays. Au cours de la dernière période intercensitaire<sup>12</sup>, la population de la RMR de Toronto a enregistré une croissance relative nettement plus rapide que celle du Canada, supérieure de 3,5 points. Ce chiffre semble aller de soi dans un pays où l'urbanisation se poursuit encore. Mais là où Toronto se distingue d'autres grandes villes mondiales, c'est sur le fait que sa population s'accroît à un rythme encore supérieur à celui rencontré dans les autres métropoles du pays. La croissance relative de Toronto dépasse de 2 points celle des trente-trois autres métropoles canadiennes, et elle lui permet d'augmenter son avance sur les deux métropoles derrière elle (Voir graphique ci-dessous). Autrement dit, la première métropole du pays, à l'inverse de ce qu'on peut voir en France ou aux États-Unis par exemple, continue de renforcer son poids démographique au sein de son propre pays. Cette tendance est encore plus vraie à l'échelle de l'Ontario, puisque la RMR de Toronto présente des niveaux de croissance bien supérieurs à ceux des autres principales métropoles provinciales (Ottawa, Hamilton, Kitchener-Cambridge-Waterloo, London).

**Taux d'accroissement de la population des trois plus grandes régions métropolitaines de recensement, Canada**



Source: Statistique Canada, Division de la démographie.

Le principal facteur d'accroissement de Toronto, largement devant tous les autres, provient de l'immigration internationale : pour se donner une idée de ce que cela représente, entre 2013 et 2014, la RMR de Toronto a accueilli plus de nouveaux migrants que n'en ont accueillis Montréal et Vancouver réunis. Elle est de loin la première porte d'entrée internationale d'un pays connu pour sa politique migratoire volontariste et ouverte à l'accueil de nouveaux résidents. Signe de cette ouverture, les dernières données du recensement indiquaient que plus de 43 % des habitants de la RMR avait pour langue maternelle une autre langue que l'anglais (le français ne comptant que pour moins de 2%). Comme autre conséquence de cette dynamique, la RMR de Toronto est une des plus jeunes du pays, avec un âge médian au 1<sup>er</sup> juillet 2014 inférieur à 39 ans. Toutes ces caractéristiques ne sont pas étrangères à la façon dont la stratégie métropolitaine est pensée et à la façon dont Toronto se projette.

<sup>12</sup> Le dernier recensement exhaustif de la population date de 2011 au Canada et l'avant dernier de 2006.

### 5.5.1.1 La réforme des fusions municipales et l'émergence de la nouvelle ville de Toronto

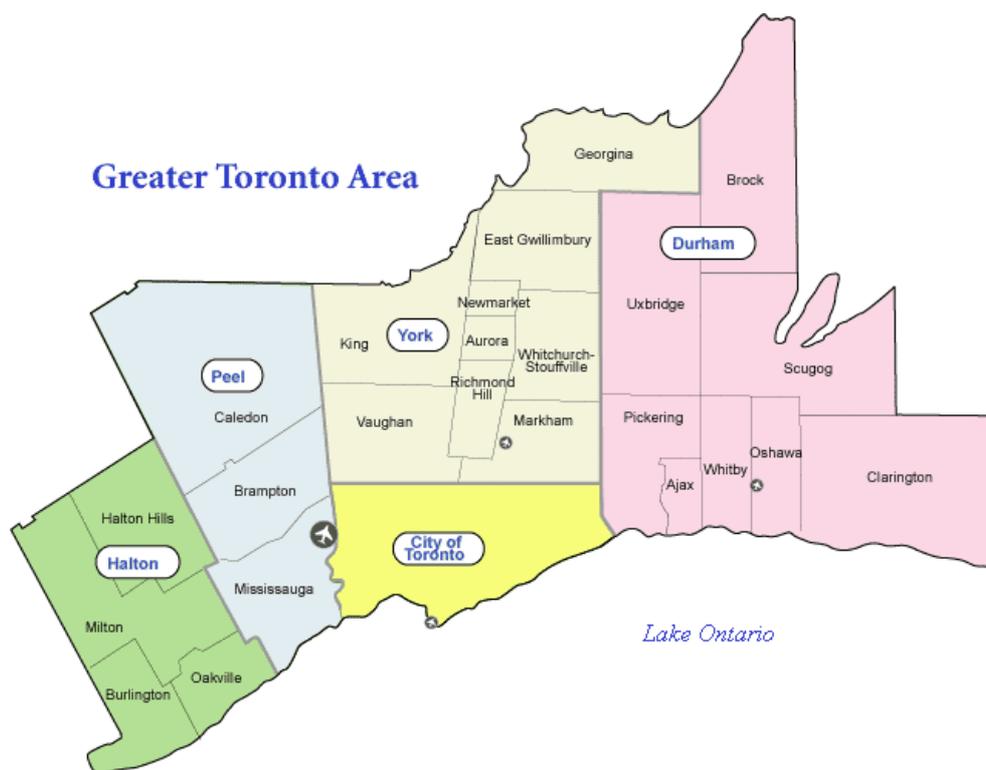
Au sein de cet ensemble métropolitain, la ville de Toronto dispose d'un poids démographique important avec ses 2,7 millions d'habitants (1<sup>ère</sup> municipalité du Canada). Mais cela n'a pas toujours été le cas. Comme pour la démographie, l'histoire du périmètre actuel de la ville de Toronto constitue un élément particulier du contexte métropolitain ; il est nécessaire d'en dire quelques mots sans quoi l'histoire des rapports institutionnels qu'on peut raconter aujourd'hui ne serait pas tout à fait complète, ni probablement la même. Les limites municipales de l'actuelle ville de Toronto ont moins de vingt ans ; elles sont issues d'une politique de fusions municipales imposées par le gouvernement conservateur de l'Ontario, juste après son élection en 1995. A l'époque, elle est défendue comme un projet pouvant limiter la fragmentation politique, réduire des dépenses publiques (en mutualisant la gestion des services municipaux) et amoindrir la compétition entre les villes. Le choix est fait, dans le cas de Toronto, de composer un nouveau périmètre « au rabais », limité à l'espace central de la métropole et ses six municipalités de l'époque : Toronto, Etobicoke, York, North York, East York et Scarborough... Encore aujourd'hui, beaucoup s'entendent pour dire qu'une ville au périmètre plus proche de celui du « Grand Toronto », incluant donc les banlieues résidentielles plus éloignées, aurait eu davantage de sens. Simplement, le gouvernement provincial conservateur, probablement pour des raisons électoralistes, n'a pas souhaité créer une ville dont la taille et le pouvoir politique aurait pu faire peur au reste de la province, et au gouvernement lui-même.

### 5.5.1.2 Vers une gouvernance métropolitaine ?

Autre acteur important de la métropole, le *Greater Toronto Area* (GTA) est un territoire politique à peine un peu plus grand que celui de la région métropolitaine de recensement définie par Statistique Canada. En plus de la ville de Toronto, il est formé de quatre gouvernements régionaux, York, Peel, Durham et Halton, regroupant au total 24 municipalités. Chacune dispose d'un nombre de représentants élus auprès du GTA, en plus d'un « *Chair* » élu par le conseil régional. Au sein de cette assemblée, la ville de Toronto occupe un tiers des sièges et les deux autres tiers appartiennent aux élus des banlieues.

En dehors des principales responsabilités dont le GTA a hérité exclusivement – c'est-à-dire la police, la gestion des déchets solides et des réseaux d'eau et d'égouts, les logements et les services sociaux –, la gouvernance de l'ensemble atteint rapidement ses limites et peine à fédérer les forces autour de projets plus ambitieux dans les domaines où sa compétence est partagée avec d'autres échelons, local ou provincial, en particulier pour ce qui est du développement économique.

## Périmètre et composition du Greater Toronto Area



### 5.5.1.3 Le gouvernement provincial : un régulateur et un médiateur plus qu'un stratège

On aura vite compris avec l'épisode des fusions municipales que le gouvernement provincial dispose de moyens et d'instruments législatifs pour s'inviter dans les débats qui animent la scène métropolitaine. La ville actuelle de Toronto est le fruit de son imagination, et c'est encore avec les autorités provinciales que la nouvelle municipalité formée a dû négocier des transferts de compétence dans des domaines où le gouvernement ontarien reconnaissait implicitement la pertinence d'une réglementation locale plutôt que provinciale (*City of Toronto Act*). Ceci dit, son rôle apparaît aujourd'hui comme celui d'un agent de régulation. L'Ontario, comme toutes les autres provinces canadiennes, dispose d'un *Municipal Act* et d'un ministère des Affaires municipales et du logement, en charge de le faire respecter. Il est davantage présent pour maîtriser les rapports de force et assurer une forme « d'égalité » entre les pouvoirs municipaux que pour proposer des stratégies. Dans les faits néanmoins, le maire de Toronto, depuis le *City of Toronto Act*, dispose de pouvoirs que les autres maires des villes ontariennes n'ont pas.

Cette implication du gouvernement ontarien ne s'arrête cependant pas à la gestion des affaires municipales, il peut jouer un rôle moteur en matière de planification territoriale et il ne se prive pas de le faire sur des aspects où les pouvoirs locaux seraient jugés moins efficaces ou peu disposés à s'entendre. C'est ainsi, par exemple, pour le développement de l'ambitieux plan de transport régional qui va du Grand Toronto jusqu'à Hamilton, et dont la responsabilité est confiée à un organisme gouvernemental *Metrolinx*, placé sous la tutelle du ministère des Transports de l'Ontario.

La législation en matière de gouvernance municipale et régionale n'est pas une compétence fédérale, ce qui explique que le gouvernement canadien soit quasi-absent de tous les documents qu'on peut lire à ce sujet. Pour autant, cette absence ne veut pas dire qu'Ottawa n'a pas son mot à dire et ne dispose pas de moyens pour encourager ou bien limiter certaines initiatives. Ainsi, le gouvernement conservateur au pouvoir entre 2006 et 2015, plus proches de valeurs sensibles à la cause des espaces moins urbanisés et à l'économie des ressources, a clairement constitué un recul dans les ambitions que portaient certaines villes (dont Toronto) pour disposer de pouvoirs supplémentaires.

### 5.5.2. Quel positionnement ?

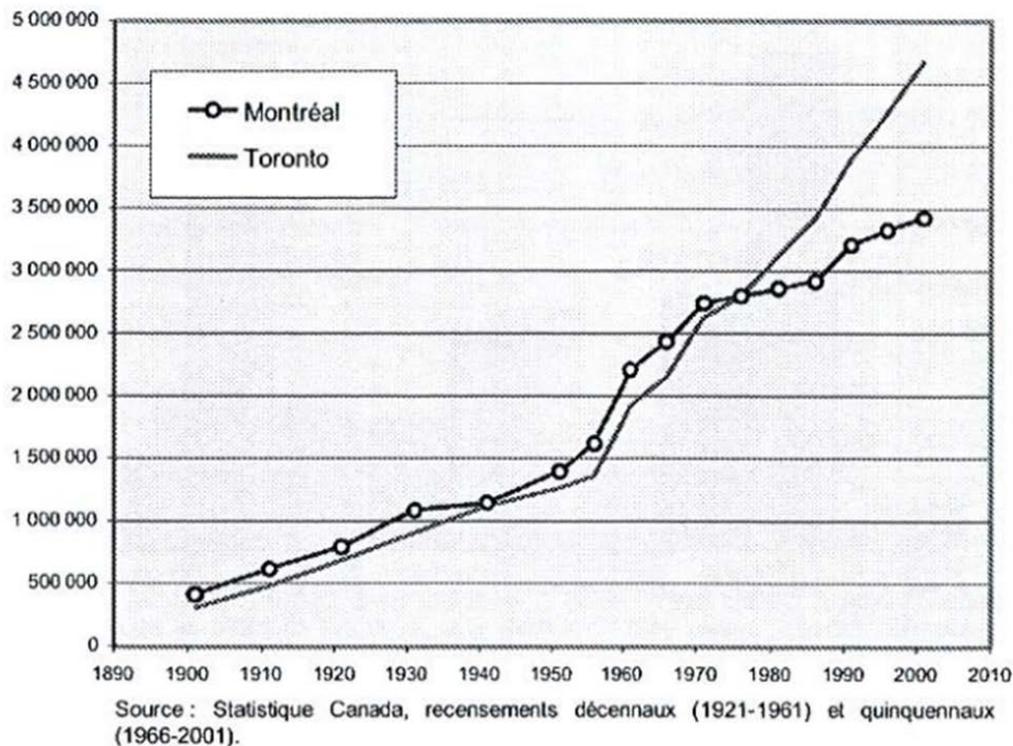
Qu'on regarde les classements internationaux de villes ou bien les études plus précises sur la question, Toronto n'apparaît pas dans le club restreint des métropoles dites globales, et rarement dans celui des métropoles qui viennent juste après dans la liste. Cela n'est pas très surprenant quand on regarde certains chiffres. Selon les calculs du Brookings Institute, avec un PIB total estimé à 276,3 Milliards de dollars, elle n'est « que » la 39<sup>e</sup> économie métropolitaine sur la planète, au niveau de métropoles comme Atlanta ou Seattle en Amérique du Nord, de Dehli en Inde ou bien de Madrid en Europe<sup>13</sup>.

Mais le plus intéressant dans son cas est d'observer les conditions de son ascension au sommet de la hiérarchie urbaine nationale d'abord, puis celles de sa progression vers le haut de la hiérarchie continentale ensuite. Car Toronto n'était pas *la* métropole du Canada, elle l'est devenue. Elle a acquis ce nouveau statut dans un laps de temps relativement court – les quarante dernières années –. La situation canadienne fait d'ailleurs dire aux spécialistes qu'elle est un cas presque inédit d'inversion des positions au sommet de la hiérarchie urbaine nationale, où la ville « dauphine », Toronto, prend la place de la première ville, Montréal. Pour se donner une idée de l'écart qui les sépare désormais, on peut mentionner que Montréal, toujours selon les calculs du Brookings Institute, apparaît au 86<sup>e</sup> rang des économies métropolitaines, et que son PIB est inférieur de 40 % à celui de Toronto.

La comparaison des populations des deux métropoles au cours du 20<sup>e</sup> siècle illustre parfaitement ce mouvement de bascule et permet de le dater un peu mieux (Voir figure ci-dessous). Cette inversion des positions est le fruit d'une histoire qu'il est difficile de passer sous silence tant elle donne quasiment tous les ingrédients de l'ascension de Toronto comme métropole continentale.

---

<sup>13</sup> <http://www.brookings.edu/research/reports2/2015/01/22-global-metro-monitor>



## 1. Croissance démographique, RMR de Montréal et de Toronto, 1901–2001.

### 5.5.2.1 Pourquoi Toronto a dépassé à ce point Montréal comme première métropole du Canada ?

On trouve en général plusieurs types d'explications. La première, bien documentée mais encore controversée, est d'origine politique : le dépassement de Toronto par Montréal s'enclenche au moment même où le Québec revendique sa souveraineté politique, au milieu des années 1970, et qu'il cherche à l'obtenir par un premier référendum, en 1980. Inquiète des conséquences d'une séparation politique du Québec, une partie des classes dirigeantes anglophones déménagent leur activité de Montréal vers Toronto, un certain nombre de sièges sociaux suivent la même direction. Ceci étant, cette raison n'est pas suffisante pour expliquer l'ascension que va connaître Toronto par la suite.

La deuxième explication qu'on trouve est d'ordre géopolitique. L'avantage comparatif de Toronto sur Montréal va se creuser encore plus avec l'unification des marchés nord-américains grâce à l'accord de libre-échange nord-américain (1994). Cette barrière levée, Toronto va profiter de sa position géographique préférentielle et de sa proximité aux principaux marchés métropolitains du Nord-est pour élargir son hinterland et intégrer des réseaux d'échanges qui vont lui assurer un plus grand rayonnement que Montréal. Encore aujourd'hui, 90 % des échanges commerciaux internationaux de l'Ontario sont réalisés avec les États-Unis. Autre signe que Toronto a pris le contrôle des flux, son aéroport est, depuis un certain temps déjà, le premier hub du pays pour la plupart des compagnies nationales et internationales, au détriment de Montréal.

Enfin, ce n'est pas un hasard si la suprématie de Toronto sur Montréal est intervenue au moment même où l'économie nationale prenait le tournant une ère post-industrielle,

ournée en bonne partie vers l'échange d'informations, d'idées, de connaissances, autant d'aspects particulièrement sensibles aux coûts de transaction et aux variables culturelles. Or, dans le contexte canadien, Toronto était la métropole qui présentait les meilleures garanties pour développer les services d'intermédiation (conseils, assurances, finances), non seulement pour sa taille critique, mais aussi et surtout pour sa proximité culturelle avec les codes et des façons de faire de la très grande majorité du continent.

#### ***5.5.2.2 De la métropole du Canada à une métropole qui compte au plan continental***

Devenir la première métropole du Canada a fait gravir à Toronto des échelons dans la hiérarchie continentale également. On peut l'illustrer de plusieurs manières. Ainsi, la règle qui fait se regrouper les sièges sociaux dans la plus grande ville du pays se vérifie également au Canada et cela profite amplement à Toronto. Les chiffres peuvent varier d'une source à l'autre, mais nous ne sommes pas très éloignés de la réalité en affirmant que la région de Toronto abrite environ 40 % des sièges sociaux d'entreprises installées au Canada. Selon Statistiques Canada, en 2012, cette activité employait directement près de 75 000 salariés dans la RMR de Toronto (40 000 dans celle de Montréal). En concentrant les activités décisionnelles pour le Canada, et considérant la forte intégration des marchés nord-américains, Toronto est désormais un lieu important du pouvoir économique pour l'ensemble de son continent.

Cette activité va de pair avec sa promotion sur le marché des places financières. Selon les classements, elle se range au 2<sup>e</sup> ou 3<sup>e</sup> au plan continental tout juste derrière New York (et parfois derrière Chicago). Les services financiers emploient entre 7 et 8 % des actifs du Grand Toronto, réalise environ 20 % du PIB de la région métropolitaine. Les cinq plus grandes banques du Canada – Toronto Dominion, la banque Royale, CIBC, la banque Scotia, et la Banque de Montréal (BMO) – y ont toutes installés leur direction ; et avec un peu plus de 220 000 salariés recensés en 2011, Toronto vient au deuxième rang continental des effectifs salariés dans les services financiers, loin derrière New York cependant.

Avec de tels atouts, Toronto chasse aujourd'hui sur le terrain des plus grandes métropoles de son continent (New York, Los Angeles, Chicago) ; mais cette ambition passe par le développement d'autres aspects que la ville de Toronto a complètement intégré dans sa stratégie de rayonnement et de « villes globales ».

#### **5.5.3. Quel développement économique pour la métropole torontoise ?**

Au Canada, l'image de Toronto a longtemps été celle de la ville besogneuse par excellence (et parfois un peu ennuyante), alors que Montréal était celle des festivals et d'un certain art de vivre et que Vancouver était loué pour son cadre résidentiel hors du commun. Cette image de ville besogneuse vient en bonne partie du fait que Toronto et les métropoles ontariennes voisines (Hamilton et Oshawa en particulier) ont prospéré sur la force de leur appareil industriel et des secteurs « strictement » productifs. La région de Toronto, et sa concentration d'usines de fabrication (automobiles, chimiques, de produits alimentaires) et de services à la production, étaient la métropole où se traitaient les affaires importantes, mais elle n'était rien d'autres de plus. Cette image est en train de changer radicalement,

dans le cas de Toronto, un peu par la force des choses, beaucoup aussi par une prise de conscience collective que la ville disposait de nombreux autres atouts.

Pendant longtemps, le développement économique de Toronto s'est limité à une conception circonscrite à l'activité de ses grandes entreprises et à celle des grands secteurs économiques privés, à savoir les industries, les activités financières et immobilières ainsi que les services à la production. Cette approche du développement économique est toujours très présente et si elle n'est plus exclusive et laisse désormais la place à des discours alternatifs, il demeure une confiance incontestable dans ce modèle et dans le pouvoir des acteurs économiques privés et des grandes entreprises de la région pour faire prospérer Toronto. Ce sont eux qui ont fait de Toronto ce qu'elle est devenue aujourd'hui, et il va de soi pour les pouvoirs publics qu'ils ont besoin d'être consultés et présents dans les structures qui réfléchissent à l'avenir économique de la métropole.

#### ***5.5.3.1 Une diversification réussie de son économie***

La confiance accordée aux acteurs privés vient d'abord d'un constat : la grande majorité des voyants de l'économie torontoise sont au vert et tout semble indiquer qu'elle doit sa bonne santé globale à des stratégies portées par des acteurs privés avant tout. On ne trouve pas de trace de documents stratégiques au niveau de la métropole ou de la province qui, en dehors du simple souhait, aurait planifié une diversification de l'économie de la capitale ontarienne : ce qui est présenté aujourd'hui comme une véritable réussite doit, pour l'essentiel, à des initiatives d'origine privée et à l'avantage compétitif que les entreprises trouvent en se localisant dans la région torontoise.

Et il est vrai que l'économie torontoise se présente aujourd'hui avec une structure non seulement diversifiée, mais en plus comme un milieu avec des forces dans plusieurs secteurs stratégiques. Si cette transformation de l'économie métropolitaine est considérée comme un succès, c'est d'abord parce que la région de Toronto a réussi là où d'autres villes voisines – Detroit n'est pas loin – ont échoué ; elle a réduit sa dépendance industrielle, en parvenant néanmoins à maintenir active son assise manufacturière, elle a ensuite réussi sa transition vers l'économie de services en s'appuyant notamment sur un développement rapide des activités financières et immobilières.

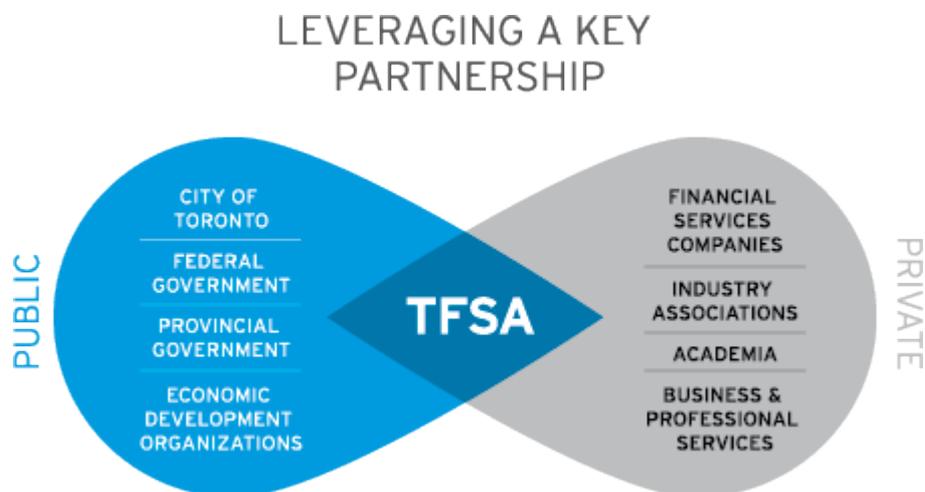
#### ***5.5.3.2 Le secteur financier : un bon exemple du pragmatisme « à la canadienne »***

En dehors des mesures incitatives habituelles et de l'accompagnement dont les entreprises peuvent profiter au moment de leur installation, il n'y a pas à proprement parler de politiques sectorielles proposés par la ville de Toronto, la métropole ou le gouvernement ontarien. Ceci étant dit, cela ne signifie pas pour autant qu'on ignore le caractère hautement stratégique de certains secteurs et qu'il n'y a pas « d'accompagnement personnalisé ».

C'est notamment le cas du secteur financier qui bénéficie d'une structure particulière, le *Toronto Financial Services Alliance* (TSFA), créée en 2001 et constituée comme un partenariat public-privé dont la composition révèle bien par qui et comment le développement économique est pensé au Canada. Toutes les strates de gouvernement sont

impliqués – municipal, provincial, et fédéral – et la sphère privée réunit des acteurs du monde de la finance, mais aussi des services à la production, des associations d’industriels ainsi que des membres d’institutions universitaires (Figure ci-dessous). Le TSFA n’est pas seulement une agence de promotion ou de soutien du secteur financier, il agit aussi pour définir et rendre applicable – « *set, drive and execute* » - un certain nombre de priorités en faveur du développement du secteur financier dans la région torontoise. Difficile de dire jusqu’à quel point son rôle est d’élaborer une véritable stratégie de développement pour le secteur financier ou bien simplement de produire des recommandations en accord avec l’ensemble des acteurs. Ce qu’il faut surtout retenir de cette expérience est la manière dont cette arène s’est constituée et qui elle réunit ; elle représente un espace de concertation et de réflexion alliant acteurs privés et publics pour l’intérêt de la métropole dans son ensemble, avec l’idée force que c’est ce partenariat qui produit un effet de levier.

### **Gouvernance du Toronto Financial Services Alliance**



Source : TFSA

Dans l’esprit des Torontois, le développement économique donne l’impression d’être l’affaire de tous, et la manière dont la ville de Toronto, le gouvernement provincial et d’une certaine façon les acteurs privés ont adopté les idées de Richard Florida sur « la ville créative » en sont un autre témoignage.

#### **5.5.3.3 La ville créative en modèle ?**

Si une stratégie consiste en « un ensemble d’actions dévoilant une tentative d’atteindre une cohérence entre des buts, des instruments et des valeurs », alors on peut effectivement conclure que Toronto, en matière de développement économique, a adopté une ligne directrice claire pouvant s’apparenter à une stratégie. Cette dernière est largement inspirée des idées de l’économiste américain Richard Florida sur la ville créative, qui a fait de Toronto son propre laboratoire avec l’assentiment de tous les acteurs concernés. Il y occupe d’ailleurs un poste de professeur depuis 2007. Pourquoi son discours a retenu l’attention des élites torontoises, de son maire jusqu’à la communauté d’affaires ? Il part d’un constat simple et amplement partagé, celui d’une ville qui a besoin de travailler son attractivité par-delà celle, *a priori* naturelle, qu’elle exerce auprès des entreprises. L’adoption des thèses de

Florida provient également du fait que Toronto se reconnaît largement dans les valeurs – tolérance, hospitalité, diversité, etc – que l'économiste défend, et que celles-ci étaient déjà amplement cultivé avant même leur sacralisation dans ses ouvrages.

Il faut à nouveau noter que, malgré l'absence d'une gouvernance forte à l'échelle de la métropole, ce projet de se tourner vers le modèle de la « ville créative » va vivre et être promu à l'intérieur d'une organisation, la *Toronto City Summit Alliance*, rebaptisée en 2010 la *CivicAction*, réunissant à la fois des membres des secteurs privés, des acteurs publics, des universitaires, y compris des leaders de la société civile. Le *CivicAction* existe depuis 2002, il est entièrement financé par des fonds privés, et sans être un organe décisionnel, il est là pour faire entendre les défis qui attendent la métropole, proposer des solutions concrètes et il a fait de la qualité de vie sa principale bataille. Il joue le rôle de « *neutral sandbox* » et cherche à mettre en relation toutes les sphères d'acteurs de la métropole, par l'intermédiaire de ses leaders potentiels. L'originalité réside précisément dans l'organisation de ce collectif qui associe les mondes privé, public, civique, associatif et agit comme une caisse de résonance des initiatives locales en matière de développement, pris ici dans son acception la plus large.

Ce genre d'organisations a clairement une visée stratégique et programmatique, que les acteurs publics ont ensuite la responsabilité de concrétiser avec l'appui du secteur privé. Ainsi, l'enjeu de l'attractivité de Toronto, présenté comme une priorité dans le courant des années 2000, a été suivi d'actions très concrètes avec notamment le développement d'une politique culturelle ambitieuse et des projets de revitalisation urbaine dans les quartiers centraux, soutenues par les différentes strates de gouvernements (Ville de Toronto, province et Etat fédéral) et les principaux financeurs privés de la région (et en particulier, le secteur bancaire).

Le gouvernement provincial a emboîté le pas à cette vision élargie du développement économique et, dans son plan de croissance, il insiste lourdement sur le fait que la promotion du développement économique passe nécessairement par la mise à disposition des populations d'endroits où il fait bon vivre, où il est possible de circuler sans encombre... Le principal défi qui attend l'économie de la métropole torontoise n'est pas celui de sa croissance – elle est au rendez-vous – ; c'est celui de la bonne gestion de cette croissance afin de la rendre agréable à vivre pour les populations actuelles et futures, qu'elles comptent encore accueillir en grande quantité.

Ainsi, en l'espace d'une quinzaine d'année, la région de Toronto est passée d'une conception du développement économique réduite aux performances de son tissu économique à une acception beaucoup plus large, impliquant d'autres valeurs – cultures, qualité de vie –, qu'il s'agit de promouvoir désormais. Cette bifurcation doit beaucoup au développement et à l'existence de nouvelles scènes métropolitaines, comme le *CivicAction*, des espaces où se côtoient toutes les sphères de la société et qui agissent comme force de proposition.

#### 5.5.4. Comment fait-on le développement économique ?

##### 5.5.4.1 La conception des rôles respectifs du politique/public et de l'économique/privé

Si le Canada aime se voir différent de son voisin américain, il demeure néanmoins des modes de penser très proches entre les deux pays, et c'est particulièrement vrai en ce qui concerne le développement économique. Le politique est censé être là pour faciliter la vie des entreprises et les mettre dans les meilleures conditions pour être performantes ; le privé est là pour assurer, en retour, la prospérité économique.

L'évolution des relations à laquelle nous assistons entre ces deux mondes est intéressante en ce sens qu'elle présente des formes nouvelles de réseautage par l'intermédiaire de structure « indépendante », qui s'éloigne au modèle classique du lobbying. S'il y a une innovation, ce serait effectivement au niveau de la mise en place de ces « incubateurs à idées » à la manière de ce que le *CivicAction* propose et qui fait se rencontrer de manière différente le politique et le privé ainsi que la société civile. L'imbrication public/privé peut prendre des formes plus classiques comme au sein *Toronto Financial Services Alliance*, mais elle témoigne à nouveau de cette culture du dialogue entre public et privé, pour ce qui est considéré comme vital à l'économie métropolitaine.

##### 5.5.4.2 La stratégie de la ville de Toronto, pas celle de la métropole ?

Le plus visible des acteurs métropolitains dans ses assemblées demeure incontestablement la ville de Toronto, et ce n'est pas le fait du hasard. Elle est de très loin la plus puissante (économiquement et financièrement) des municipalités qui composent le *Greater Toronto Area (GTA)*, et c'est aussi celle qui y a le plus d'intérêt. Quand on dit que Toronto a adopté comme stratégie le modèle de la ville créative, il faut bien comprendre qu'on parle avant toute chose de la *City of Toronto*, pas de la métropole. Les principales opérations mises en œuvre ont eu lieu sur le territoire de la ville-centre : l'amélioration de l'environnement urbain destiné à attirer les travailleurs des secteurs créatifs a concerné en priorité les espaces centraux (*Liberty Village, Brewery District*) ; les investissements dans le secteur culturel n'ont pas suivi un autre chemin. Et quand les secteurs créatifs ont créé des emplois – comme lorsque Ubisoft a implanté son grand studio de création de jeux vidéo –, c'est encore dans la ville-centre qu'ils sont allés.

Cette stratégie ne va pas sans poser de problème et sans alimenter une certaine rancœur des municipalités de banlieues qui ne se reconnaissent pas toujours dans une stratégie qui ne profiterait qu'à la *City of Toronto*. La métropole dispose bien d'une structure, le *Greater Toronto Marketing Alliance*, censée faire la promotion du territoire métropolitain auprès d'investisseurs internationaux et accompagner les projets d'installation, mais elle n'est le relais d'aucune stratégie en particulier qui aurait été définie en amont par la métropole. Une fois de plus, et c'est important de le rappeler, cette organisation est conçue sur un modèle de partenariat public-privé réunissant d'un côté des représentants des 29 municipalités du GTA, le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral, et de l'autre, des membres des grands secteurs privés de la métropole ainsi que des associations à but non lucratifs.

Avec *InvestToronto*, la ville de Toronto possède sa propre structure en charge de dynamiser le développement économique de son territoire, et la ville a également produit en 2013, par le biais de ses services économiques, un plan stratégique pour accélérer la croissance économique et la création d'emploi. Son objectif est de permettre à Toronto de devenir la ville la plus compétitive pour les affaires en Amérique du Nord. Le périmètre – l'Amérique du Nord – est révélateur des ambitions et de l'échelle à laquelle Toronto raisonne encore : d'abord l'ascension au sommet de son continent, avant de se projeter plus loin. Il a succédé à un autre plan produit en 2008 par la ville de Toronto et son maire (*Agenda for Prosperity*), qui s'était entouré d'un comité consultatif associant les principaux leaders économiques de la ville, chambre de commerce, président d'université, etc.

#### **5.5.4.3 Les immigrants pleinement intégrés à la stratégie**

La question de savoir qui fait le développement économique n'est pas très éloignée de celle de savoir avec qui on le fait. Dans le cas de Toronto, il y a une réalité incontournable—qui n'est pas que statistique –, liée à la présence d'une main-d'œuvre, pour un bonne part, issue de la diversité. Cette donnée est pleinement intégrée par les acteurs et c'est à nouveau à l'initiative du *CivicAction* qu'un certain nombre de structures parallèles ont vu le jour et se sont développés dans le but de mieux intégrer les populations immigrées au marché de l'emploi. Parmi elles, le *Toronto Region Immigrant Employment Council* (TRIEC) dont l'acte fondateur en 2003 se passe de tout commentaire, « *The Greater Toronto will not prosper if immigrants do not* ». En 2008, c'est toujours dans l'esprit de valoriser la diversité culturelle et ethnique et de la présenter comme un atout économique, que l'organisation *DiverseCity* est lancée. Composée de chefs de file économiques issus de l'immigration, elle a pour mission de faire connaître le leadership immigrant en matière économique et de structurer des réseaux avec les nouveaux arrivants.

#### **5.5.5. Stratégie de développement économique et stratégie d'aménagement**

Au cours de la dernière décennie, quelques-uns des projets d'aménagement les plus importants du territoire métropolitain sont directement consécutifs à la politique de renouvellement urbain inspiré par les théories sur la ville créative. Le plus ambitieux d'entre eux concerne la reconversion des rives du lac Ontario. La mission a été confiée à une société d'aménagement publique, *Waterfront Toronto*, créée en 2001 et composée de la ville de Toronto, du gouvernement ontarien et du gouvernement fédéral.

Ce projet s'inscrit dans la stratégie développée pour redorer l'image de la ville en lui redonnant un accès au lac. Autrefois composés de friches industrielles, ces terrains sont destinés à accueillir des espaces publics, des résidences, des bureaux. L'objectif est de « rendre » le lac, autrefois confisqué par les industries, à ses habitants.

#### **5.5.6. L'échelle des stratégies et l'échelle des problèmes**

Les problèmes auxquels la grande région de Toronto est confrontée sont ceux d'une métropole qui a grandi « trop vite ». L'étalement urbain des populations et les difficultés de circulation au sein d'un ensemble où la voiture est reine sont les problèmes les plus

fréquemment mentionnés dans les documents. En raison de l'engorgement du réseau routier et des retards d'acheminement des marchandises, le gouvernement ontarien estime que la province perd chaque année plus de cinq milliards de dollars en PIB. Ces problèmes sont donc clairement posés comme des entraves au développement économique futur de la région de Toronto.

Mais en dehors de la province de l'Ontario, aucune autre institution ne semble s'emparer de ces problèmes. Le *Greater Toronto Area* qui pourrait constituer un échelon adéquat pour proposer des solutions semble très peu moteur pour des raisons qui touchent en bonne partie à son mode de gouvernance et à l'opposition entre la ville-centre et ses banlieues. Si la province s'est saisie de ces enjeux, c'est également pour un autre argument. La province de l'Ontario, soutenue par un certain nombre d'organisations (*Neptis foundation*), a proposé un plan de croissance au périmètre élargi. Le territoire pertinent pour penser stratégie et développement n'est plus celui des limites du Greater Toronto Area, mais celui du corridor d'urbanisation (environ 8 millions d'habitants) qui réunit Toronto et ses métropoles satellites, encore très industrielles (Hamilton, Oshawa, Peterborough, Kitchener-Guelph, Barrie). Le territoire couvert est celui d'une *Megacity Region* qui, dans les faits, fonctionne déjà de manière intégrée et dont le défi désormais est de parvenir à trouver un mode de croissance cohérent –. Ce territoire du *Golden Horseshoe* devrait accueillir 80 % de la croissance démographique de l'Ontario d'ici 2030. La Province a posé une première pierre en imposant, dès 2005, la création d'une ceinture verte autour de la métropole afin de protéger à perpétuité des terres agricoles, les espaces verts, des zones humides et des bassins hydrographiques.

## 6. Synthèse de l'analyse comparative des métropoles étrangères en cinq questions

### 6.1. Quels sont les facteurs de réussite dans les systèmes de gouvernance des stratégies ?

Quatre principaux facteurs de réussite ont été identifiés :

- l'existence de valeurs communes, voire d'une vision partagée entre les principaux acteurs ;
- l'existence de lieux et de structures de dialogue, débat, médiation, voire de co-production des stratégies ;
- une bonne structuration des acteurs ;
- un leadership politique porteur des stratégies

Ces quatre facteurs ne sont pas exclusifs les uns des autres ; tout au contraire ils peuvent se cumuler dans une sorte de « cercle vertueux » de la gouvernance des stratégies.

Posséder des valeurs communes, une vision partagée par les principaux acteurs est essentielle car cela permet d'être d'accord sur les objectifs généraux des stratégies, de les décliner en politiques publiques avec des priorités affichées. Toutes les métropoles étudiées considèrent et acceptent la globalisation comme le cadre de leurs stratégies et toutes la voient de manière positive et même une chance pour transformer leur économie et améliorer la situation économique et sociale de leurs habitants et de leurs entreprises. En règle générale, les acteurs métropolitains partagent l'idée que la compétition entre les territoires est bénéfique, que la diversité multiculturelle, l'esprit d'entreprise, un libéralisme (affirmé à Londres, New York ou Sydney, relativisé à Séoul) sont des valeurs cardinales ; à cette liste, la métropole de Toronto ajoute l'esprit de tolérance et d'ouverture, la créativité comme source d'innovation.

Valeurs communes, vision partagée ne sont pas des éléments qui naissent ex nihilo. S'ils renvoient pour partie à l'histoire spécifique de chaque métropole et plus particulièrement à la nature des relations entre les acteurs, ils sont également le produit d'un dialogue et de médiation entre les intérêts portés par les divers protagonistes et ce dialogue et cette médiation passent par des lieux et des structures particulières. Ces espaces et ces structures aident à la pacification des relations lorsqu'elles sont conflictuelles, elles permettent que les acteurs se connaissent mieux, facilitent la convergence des points de vue, etc.

A cet égard, toutes nos métropoles, sans exception, disposent de lieux et de structures où les principaux acteurs se rencontrent pour débattre, dialoguer, exprimer leurs positions.

Parfois mêmes ces structures servent d'espace de médiation, voire de co-production des stratégies. C'est le cas à Londres avec la multitude de commissions (Outer London Commission par exemple), de conseils et d'agences (comme le London Enterprise Panel), de structures partenariales associant les collectivités locales, le monde économique et associatif, et le London Congress, organe de dialogue entre les municipalités et l'autorité métropolitaine. C'est le cas à Séoul avec l'existence de nombreux comités associant les entreprises, les collectivités locales et l'Etat et notamment le Comité pour le management de la Région capitale. C'est encore le cas à Sydney où la culture de la coopération et du partenariat est très vivace.

L'une des difficultés de la gouvernance des grandes métropoles est la palliation de la fragmentation des acteurs, fragmentation qui est le lot commun de toutes les métropoles. Si la mise en place de lieux de dialogue est une modalité de pallier cette fragmentation, la structuration des acteurs, entendu comme la création d'une forme d'organisation de leur représentation, en est une autre. Si les acteurs sont représentés par des organisations qui expriment leurs intérêts et sont considérées comme légitimes pour ce faire, et si ces organisations sont peu nombreuses, alors le système de gouvernance est moins fragmenté et les acteurs disposent d'interlocuteurs véritables avec lesquels ils peuvent dialoguer plus efficacement.

Certaines de nos métropoles disposent de telles structures de représentation. C'est le cas notamment de Londres pour les acteurs économiques et politiques. Chez les acteurs économiques, 3 ou 4 organisations les représentent tous avec lesquelles les collectivités locales discutent, voire coproduisent les stratégies. Du côté des acteurs politiques, la structuration est tout aussi forte avec la création du *London Congress*. A New York, les puissantes firmes se sont regroupées dans le *Partnership for New York City* qui leur sert d'organe d'expression de leurs intérêts auprès de l'ensemble des pouvoirs publics. A Toronto, le *Greater Toronto Marketing Alliance* se présente comme une agence de promotion territoriale classique, mais elle s'est constituée en réunissant acteurs publics de tous les paliers de gouvernement (local, provincial et fédéral) et représentants des grandes firmes torontoises.

Enfin, toutes nos métropoles nous envoient un dernier message clair. Sans portage politique fort, les stratégies sont vaines. Le portage politique est le plus souvent assuré par un leader politique. Pour ce faire ce dernier doit être capable d'exprimer une vision cohérente du devenir de la métropole, de réunir les acteurs qui comptent pour soutenir et mettre en œuvre cette vision, de piloter le processus y conduisant et enfin de légitimer cette vision yeux du plus grand nombre.

La plupart de nos métropoles disposent d'un tel leader qui est en règle générale une figure politique de premier plan, dotée d'une légitimité donnée par son élection au suffrage universel. A Londres, il s'agit du maire, véritable exécutif de l'autorité métropolitaine et « voix de Londres ». A Séoul, il s'agit là encore du maire, tout comme à New York. A Sydney, le portage politique est bicéphale avec d'un côté le Gouverneur de la Nouvelle Galles du Sud, l'Etat fédéré, et de l'autre le maire de Sydney qui fonctionnent dans un arbitrage permanent entre les spécificités de la ville-centre et le cadre de l'Etat. Ce portage politique s'effectue à

des degrés divers par une personnalisation de la stratégie exprimée par le maire qui s'en fait le porte-parole et la défend auprès des autres acteurs, y compris l'Etat.

## 6.2. De quelle manière les stratégies établissent des priorités et des choix, en particulier sur des filières et secteurs prioritaire s'ils existent ?

Les stratégies des métropoles étudiées se positionnent toutes par rapport à un bouquet d'activités considérées comme les attributs des villes globales : finance et services aux entreprises de haut niveau, immobilier d'entreprise, tourisme, congrès et salons et économies créative et culturelle. On peut presque parler de comportement attendu en la matière : un positionnement de ville globale induit un positionnement par rapport à certaines activités, gages que la ville concernée est bien globale. Si ces activités irriguent toutes les stratégies, celles-ci ne les placent pas systématiquement au cœur des actions à engager. Par exemple, à Londres et New York, le secteur de la finance, identifié comme central dans chacune des économies locales, ne fait pas l'objet de politiques spécifiques, tandis qu'à Sydney, il est au cœur des préoccupations des acteurs publics et privés. Le développement du tourisme, avéré depuis longtemps à New York, plus récent et avec une spectaculaire réussite à Londres, est un objectif très affirmé mais de moyen terme pour Séoul et Sydney. L'économie créative est mobilisée partout mais selon des registres qui peuvent être très différents : plutôt comme quelque chose à développer pour favoriser une innovation moins *push* et technologique dans le cas de Séoul ou comme quelque chose de déjà là dans le cas de Toronto que ses acteurs voient comme le modèle de la ville à classe créative.

Au-delà de ce comportement attendu, les stratégies capitalisent aussi sur certaines spécificités économiques héritées que l'on doit prendre en compte soit pour les renforcer, soit pour les « dépasser ». Ainsi, si Séoul se positionne fortement sur l'économie créative ou, plus originalement, sur l'économie du partage, la construction automobile ou les industries digitales reste les filières centrales dans sa stratégie, quitte à accompagner leurs évolutions par le développement du numérique ou de l'économie collaborative. A New York, certains acteurs s'accordent sur une nécessaire diversification de l'économie au-delà des seules activités des NICE. Le mouvement est plus mesuré à Londres. A Sydney, le secteur de la finance déjà puissant est identifié comme devant être renforcé. Toronto surfe depuis quelques temps déjà sur l'idée d'un développement des industries créatives, projet qui s'accompagne d'une mise en valeur du capital culturel de la ville ; elle défend également son passage vers une économie beaucoup plus diversifiée, qui est présenté comme une réussite.

Parfois, certaines stratégies intègrent des positionnements de niche et/ou de rupture comme Séoul dont le Maire souhaite qu'elle soit la première « ville du partage » et explore de manière très volontariste les possibilités offertes par l'économie du partage afin d'en devenir le modèle à l'échelle métropolitaine.

L'ensemble des stratégies étudiées intègre une approche extensive du développement économique qui intègre le logement, les transports, le cadre de vie et l'environnement comme des facteurs de performance économique. Ainsi, le logement est systématiquement une préoccupation qu'il soit trop cher (Londres, New York, Sydney) et pas au niveau en termes de qualité (Séoul). Il en est de même avec les transports, en particulier dans leur articulation entre la partie centrale de la métropole et ses périphéries (Séoul, Sydney) ou dans leur médiocre qualité (New York). A Toronto, la création d'une ceinture verte, la reconquête des berges de l'Ontario font partie d'une stratégie destinée à rendre la

métropole plus agréable à vivre. Le cadre de vie et l'environnement sont identifiés comme des éléments favorables à l'attractivité, en particulier des classes créatives et des touristes (Séoul, Sydney). L'ensemble laisse entrevoir que l'ensemble des métropoles est confronté à des problèmes semblables qui induisent des priorités comparables.

Un dernier élément ressort de manière prégnante des stratégies étudiées : le multiculturalisme. Identifié comme un des attributs de la ville globale, il est très présent dans les stratégies de Toronto et Sydney – comme une situation héritée de l'histoire migratoire nationale sur laquelle capitaliser – ou de Séoul dont les acteurs considèrent qu'il est un moyen d'ouverture d'une société comptant moins de 5 % d'étrangers. Les liens entre multiculturalisme et développement à deux niveaux. D'abord sur la capacité entrepreneuriale de certaines populations que l'on doit encourager et sur laquelle on doit capitaliser, à l'image de Sydney qui développe une stratégie spécifique à destination des populations asiatiques ou de Toronto qui a mis en place une démarche spécifique d'accueil des étrangers destinée à favoriser leur capacités entrepreneuriales.

### 6.3. Quels modes d'association des acteurs non publics aux différents stades des stratégies économiques et quels facteurs clé de succès identifiés ?

L'implication des acteurs non publics diffère selon qu'il s'agit des acteurs économiques ou de ceux issus ou représentant la société civile stricto sensu. En ce qui concerne les acteurs économiques, ceux-ci sont en règle générale bien impliqués dans la production et la mise en œuvre des stratégies mais dans des formes et avec des rôles qui se distinguent significativement selon la ville considérée. Quant à la société civile, elle est en générale moins bien prise en compte dans la mesure où si dans certaines villes (Séoul, Sydney, Toronto) elle est effectivement partie prenante des stratégies, sa participation semble plus modeste.

Si l'on s'intéresse aux acteurs économiques, notamment privés, on observe une porosité entre le monde politique et celui des entreprises dans quasiment toutes nos métropoles, Séoul faisant peut-être exception avec le modèle de l'Etat développeur où les liens entre le politique et l'économique sont forts mais prennent des formes spécifiques. Nous n'observons pas une telle porosité avec la société civile.

Les modes d'association du monde économique varient entre les métropoles. Certaines comme Londres, Séoul ou Sydney affichent une institutionnalisation de cette association qui peut être forte comme à Londres avec les nombreux partenariats public-privé stratégiques (comme le London Enterprise Panel) ou moins forte sous la forme de panels sectoriels à Sydney (sur la question du commerce de détail par exemple) ou de participation à des conseils et comités avec l'Etat et les collectivités locales à Séoul. Ailleurs (New York, Toronto), l'association entre le public et le privé est moins formelle, passe par des canaux moins institutionnalisés, mais reste toute aussi forte. Ainsi à New York, le monde économique est généralement très présent dans les conseils d'administration des établissements publics et autres organismes de développement et d'aménagement (Public Benefit Corporations comme l'Empire State Development Corporation) dont les membres sont nommés par les exécutifs de la ville ou de l'Etat fédéré. Cette implication est donc le résultat d'une culture politique qui a toujours fortement lié le monde politique et le monde économique, tout comme à Toronto où les entreprises participent au *CivicAction*, principale structure de dialogue avec le monde politique.

Quant à la société civile, les modalités de son association semblent moins nombreuses et moins systématiques même si des innovations apparaissent dans des métropoles comme Séoul ou Sydney. En effet, si à Londres et à New York, la participation citoyenne est très faible, quasi nulle, à Séoul, un comité des citoyens a été créé afin de participer à la définition des choix stratégiques du plan Seoul 2030. D'autres comités du même type ont été établis au niveau local pour le suivi du plan. A Sydney, l'Etat fédéré a mis en place un système de consultation tout comme la ville de Sydney qui a aussi constitué des forums citoyens. A Toronto, enfin, le *CivicAction*, organisme associant l'ensemble de la société civile au sens large, a été mis en place pour assurer un dialogue entre les acteurs métropolitains et réfléchir aux grands enjeux auxquels *Greater Toronto* est confronté.

Les facteurs de succès qui ressortent de l'analyse de nos métropoles renvoient plus explicitement à l'association du monde économique. Nous en avons identifié trois : la nature

du discours des leaders politiques quant au développement économique, l'attitude du monde politique vis-à-vis des entreprises, la sélectivité des acteurs économiques choisis par les autorités publiques.

Tout d'abord, toutes nos métropoles affichent un discours pro-business à propos du développement économique et à l'évidence c'est un discours qui plait voire séduit les entreprises qui s'y retrouvent bien. En second lieu, toutes nos métropoles considèrent les milieux économiques comme de véritables partenaires que l'on prend au sérieux. Ils sont écoutés dans les comités et conseils auxquels ils participent et dans bien des cas coproduisent les stratégies. Ils ne sont pas assis sur des strapontins mais à la table des « négociations » bien souvent avec un poids similaire à celui des responsables politiques. Dans des cas extrêmes comme à Londres ils sont même majoritaires dans les structures qui établissent

#### 6.4. Quelles sont les interrelations avec « les territoires voisins » ?

Les interrelations avec les territoires voisins obligent à s'interroger sur les périmètres en vigueur pour élaborer les stratégies et construire une éventuelle gouvernance. A l'échelle de métropole multimillionnaire, la question qui se pose est donc de savoir sur quelle assise territoriale les acteurs s'organisent et réfléchissent ensemble à l'avenir de la métropole, sachant que la notion de « territoires voisins » est hautement élastique d'un contexte à l'autre. Elle n'aura pas forcément la même signification dans la tête d'un New-Yorkais que dans celle d'un Londonien, compte-tenu des obstacles à franchir – géographiques, politiques, etc. – pour intégrer le voisinage ou bien encore des relations privilégiées passées qui pourraient relier la ville-centre à certains espaces de banlieues en particulier.

A la lecture de nos cas, nous avons donc considéré deux niveaux possibles d'interrelations avec « le voisinage » :

- Un premier qui se jouerait à l'échelle de la métropole fonctionnelle, c'est-à-dire au niveau d'un territoire que les organismes statistiques définissent comme tel sur la base d'une intégration forte entre ville-centre et espaces de banlieues.
- Un deuxième niveau possible serait celui d'un territoire de la dimension d'une « Megacity-region » sachant que toutes nos métropoles sont potentiellement concernées – à des degrés divers – par cette échelle de raisonnement.

La prise en compte de la métropole fonctionnelle dans l'élaboration des stratégies présente de fortes variations selon nos villes : le système de coopération peut aller d'un stade quasi-inexistant, comme à New York (malgré l'invitation récente à dialoguer inscrite dans le nouveau plan stratégique de la ville), à un stade relativement avancé dans le cas de Séoul où la métropole fonctionnelle dispose d'un plan de l'Etat et d'une autorité stratégique composée d'un comité qui rassemble les principaux acteurs publics sous l'égide de l'Etat. Entre les deux, Londres est plus proche de la situation new-yorkaise même si la procédure « *duty to cooperate* » oblige en principe les collectivités locales à coopérer sur les enjeux de nature métropolitaine alors qu'à Sydney, la considération pour la métropole fonctionnelle est beaucoup plus élaborée grâce à l'existence d'un système d'accords et de contrats entre les autorités publiques de la métropole. Toronto apparaît dans une position intermédiaire : il existe bel et bien une autorité métropolitaine, le *Greater Toronto Authority* (GTA) ; elle affiche des ambitions pour produire une stratégie métropolitaine mais ne dépasse pas, pour l'heure, le stade des intentions, et se contente donc de gérer ses compétences obligatoires en matière de services urbains.

Le niveau d'implication des acteurs métropolitains pour l'élaboration d'une « stratégie » territoriale élargie à la ville-région se présente à peu de choses près sur des bases identiques au schéma précédent. A savoir que les villes qui ne sont pas dans l'état d'esprit de coordonner une stratégie à l'échelle de la métropole fonctionnelle ont encore moins de chances de défendre une stratégie à l'échelle d'un territoire plus grand. Dans le cas de nos villes, le périmètre des interrelations n'est donc pas en cause pour expliquer le caractère volontaire ou non des acteurs métropolitains pour proposer des stratégies collectives. A Londres comme à New York, et alors que l'idée de raisonner à ce niveau-là pourrait avoir du

sans compte-tenu des contextes métropolitains, rien n'indique pour l'instant une quelconque réflexion qui intégrerait la Megacity-region. Le Grand sud-est (GSE) londonien n'est jamais pris en compte dans les documents, pas même par l'Etat. Nul besoin d'insister sur le cas de New York qui ne pense pas plus loin que celui des limites de la ville de New York. La situation est légèrement différente à Toronto où les autorités provinciales se sont substituées aux acteurs locaux pour produire un plan de croissance de toute la région du Golden Horseshoe, qui dépasse largement les limites de la métropole fonctionnelle. C'est une fois de plus dans le contexte coréen que les interrelations à l'échelle de la Megacity-region paraissent les plus susceptibles de créer une coordination à ce niveau-là.

## 6.5. Quelles sont les inflexions récentes repérées dans ces stratégies ?

Le développement soutenable, entendu de manière générique, est maintenant une matrice de toutes les stratégies sans que l'on puisse vraiment faire la part de la conviction et du seul *greenwashing*. Par exemple, Sydney pose clairement le développement soutenable comme la condition *sine qua none* de son développement avant de préciser que c'est la soutenabilité de son développement économique qui est prioritaire. Toutefois, Sydney tout comme Séoul se positionnent très nettement par rapport aux enjeux de transition énergétique spécifiquement, au-delà d'un discours sur la soutenabilité « ramasse-tout ».

Trois des métropoles étudiées ont connus des catastrophes climatiques ou technologiques ou d'important soucis environnementaux ces dernières années ce qui a eu comme conséquence de faire émerger un souci de résilience qui semble réel. Ainsi, Séoul, Sydney mais surtout New York prennent la question très au sérieux en lui donnant une place importante, voire centrale dans leurs stratégies.

Certaines inflexions sont liées au changement de personnel politique. Ainsi, l'élection de Bill de Blasio à la tête de la ville de New York a vu émerger la question des inégalités sociales dans sa stratégie, tant à cause d'enjeux de cohésion sociale que d'efficacité économique.

A Séoul, le positionnement très volontariste sur l'économie du partage est tout autant issu des convictions « sociales » du Maire Park Won-soon que de la volonté de faire émerger des « champions économiques » dans un domaine encore en cours de définition.

A Toronto, l'originalité de la stratégie repose sur le suivisme assumé des théories sur la classe créative de Richard Florida que les acteurs locaux ont même réussi à faire venir comme professeur à l'Université de Toronto, lui offrant ainsi un espace où mettre en œuvre ses théories.

## 7. Analyse des stratégies franciliennes au regard de la grille comparative

### 7.1. Le cadre cognitif des stratégies de développement économique

#### 7.1.1. Les valeurs

La lecture des nombreux documents ne permet pas d'identifier clairement les principales valeurs qui les sous-tendent. En règle générale, les documents relevant des collectivités territoriales (Ville de Paris, Région) mentionnent bien des valeurs comme la solidarité ou le multiculturalisme et, de manière plus générale encore, le développement durable. Mais, le plus souvent, il s'agit de mentions soit allusives, soit qui ne sont pas mises en exergue ou en avant, rarement opérationnalisées dans des documents plus sectoriels, si bien qu'on a du mal à les percevoir comme des valeurs cardinales. On reste dans le « timide », comme si les acteurs qui s'y réfèrent avaient peur d'aller plus loin, d'en dire plus, bref de les afficher. Les valeurs ainsi mobilisées retournent plus d'une syntaxe obligée du grand projet contemporain et de sa stratégie (Matthey, Mager, Maillard, 2010) que d'une affirmation assumée intégrée à une stratégie réelle reposant sur un storytelling assumé.

On peut en dire autant des acteurs économiques même si ceux-ci se situent plus clairement dans le cadre du libéralisme économique, mais ce cadre est plutôt présenté comme un contexte et n'est jamais explicitement revendiqué, d'autant plus que de-ci de-là dans les documents produits, des références au multiculturalisme ou au développement durable sont également évoquées.

A noter l'absence de documents stratégiques du côté de l'Etat malgré son poids dans la gouvernance de la région capitale, comme s'il se défaussait sur les autres acteurs.

En bref, il est difficile d'affirmer que les documents analysés permettent d'identifier nettement les valeurs que les acteurs franciliens veulent défendre dans leur production stratégique. Ceci est d'autant plus vrai que ces mêmes acteurs donnent l'impression, parfois réelle, qu'ils s'opposent sur des grandes orientations du développement économique, de nature plus libérale et entrepreneuriale – « classique » pour des acteurs économiques – d'un côté (Paris Ile-de-France Capitale Economique et/ou CCI), plus soucieux des inégalités sociales et territoriales et appelant à un nouveau modèle de développement – alternatif aux modèles performanciers liés à la croissance ou la compétitivité – de l'autre (la plupart des documents du Conseil régional).

Cette situation contraste assez fortement avec les métropoles analysées dans la première phase de l'étude. A l'exception, toute relative, de Séoul, toutes ces métropoles mettent clairement en avant le libéralisme et le multiculturalisme comme des valeurs cardinales de leurs modèles de développement. Elles les affichent haut et fort, et de manière audacieuse, qui plus est, lorsque ces valeurs sont récentes comme à Londres ou Toronto. Autre différence significative, ces valeurs semblent ici partagées par la plupart des acteurs alors qu'en Ile-de-France elles font l'objet, non pas de débat ou de réelles controverse, mais de

traitement différencié quant à leur importance, dans une logique de juxtaposition, les désaccords restant rarement explicités.

### 7.1.2. Le rapport à la globalisation

En Ile-de-France, la globalisation est avant tout vue sous l'angle de la compétition internationale entre territoires et plus particulièrement entre métropoles. La quasi-totalité des acteurs l'appréhende comme un contexte qui s'impose à la métropole francilienne et qui par conséquent est très rarement considéré de manière positive. Il faut faire avec, et il faut en « limiter les effets négatifs » (SDRIF, 2013). Les apports de la globalisation que d'autres métropoles jugent positifs comme étant favorable à la production d'innovations ne sont pratiquement jamais mentionnés. L'immigration, en partie résultante de la globalisation et éminemment liée au multiculturalisme, est le plus souvent oubliée et lorsqu'elle ne l'est pas est rarement mentionnée de manière positive. A cet égard, l'exemple du SDRIF de 2013 est flagrant où la question de l'immigration, pourtant jugée aujourd'hui comme l'un des grands défis auxquels les métropoles sont confrontées, est quasiment absente hormis pour signaler son rôle « dans la transformation des lieux et des liens qui organisent la région ».

Dans un tel contexte, seuls les acteurs économiques (CCI, Paris Ile-de-France Capitale Economique) se placent résolument dans la compétition entre métropoles au niveau européen et mondial et reprochent au fil des documents aux acteurs publics leur frilosité en la matière. Le rapport de Paris Ile-de-France Capitale Economique et de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris Ile-de-France de 2014 est clair sur ce point lorsqu'il affirme que « les faiblesses franciliennes tiennent avant tout à un déficit de projection dans la compétition mondiale » et que le Grand Paris doit répondre aux « enjeux d'une ville monde du XXI<sup>ème</sup> siècle ».

Tous les acteurs ont une vision pessimiste de la situation économique francilienne. Certes, il est dit maintes fois que la métropole est celle qui produit le plus de richesse en Europe – même devant Londres – et qu'elle dispose d'atouts considérables, mais ce n'est pas le discours dominant. Le discours dominant est au contraire celui d'un pessimisme morose de la situation économique et sociale de la région, les acteurs économiques étant probablement les plus alarmistes en la matière. Les statistiques en la matière sont nombreuses et fortement utilisées. Paris Ile-de-France Capitale Economique et la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris Ile-de-France parle alors de « déclassement » ou d'une « attractivité qui se détériore » (2014), d'une croissance moins forte que les autres métropoles. Ce pessimisme n'est pas nouveau (le PADD de la ville de Paris de 2006 souligne déjà l'urgence de réalisations nouvelles pour lutter contre un rayonnement international de la ville jugé en danger). Bref, l'ambiance est à la morosité et un sursaut collectif est demandé.

Dans un tel cadre cognitif, l'Ile-de-France a bien du mal à se positionner dans la concurrence mondiale et à nommer ses rivales. Les noms bougent au fil des documents et des années. Tantôt, c'est l'Europe qui est vue comme l'horizon, tantôt c'est le monde. La quasi-totalité des acteurs oscille entre ces deux échelles, pas forcément opposées d'ailleurs et qui parfois se chevauchent. Si l'Europe est mise en avant dans certains documents, notamment ceux de la région (être la première éco-région d'Europe, devenir le hub économique européen), dans d'autres on parle de ville-monde du 21<sup>ème</sup> siècle (Paris Ile-de-France Capitale Economique et la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris Ile-de-France, 2014), de capitale mondiale du tourisme et on cite New York, Tokyo et Londres comme jouant dans la même cour (Sdrif,

2008). Le résultat est qu'il est difficile de savoir à qui l'Île-de-France se compare de manière générale et donc se positionne, ce qui dénote un vide cognitif en la matière.

Sur tous ces points, le contraste ne saurait être plus fort avec Londres, New York, Séoul, Sydney et Toronto.

Dans toutes ces métropoles, la globalisation est considérée de manière positive, la compétition étant vue comme source d'innovation et le multiculturalisme étant jugé nécessaire et pour certaines (Londres, New York, Toronto voir Séoul) vital pour leur développement. L'immigration internationale est souhaitée et la diversité multiculturelle est affichée, notamment comme avantage compétitif au niveau international. Quelle que soit la ville considérée, la globalisation est perçue comme le cadre paradigmatique ou le référentiel de l'ensemble des stratégies et des politiques de développement économique.

Par ailleurs, toutes ces métropoles affichent une bonne santé économique. Cette bonne santé économique peut être discutable dans certains secteurs mais ce qui ressort de l'analyse comparative c'est l'aptitude des acteurs à avoir un regard positif sur l'avenir et sur la capacité de leur métropole à relever les défis. Ceci s'effectue sans aucun angélisme puisque les villes peuvent se sentir vulnérables (comme New York) mais cette vulnérabilité est considérée d'abord comme un défi à relever plus que comme un problème à résoudre.

Enfin, chacune des métropoles semble avoir une vision relativement claire de leur positionnement au niveau mondial. Ainsi, il n'y a aucun doute pour leurs acteurs que Londres et New York se situent tout en haut de la hiérarchie mondiale en matière de développement économique et que leurs stratégies visent à les maintenir à ce niveau. Pour Sydney et Séoul, tel n'est pas l'objectif. Toutes deux se considèrent comme des métropoles globales de niveau continental ou régional et déploient des velléités d'exceller dans quelques domaines voire de devenir un modèle international dans certains secteurs, comme Séoul avec l'économie du partage ou la transition énergétique. Quant à Toronto, la question de son positionnement international ne se pose pas avec la même acuité, même si celui-ci est réel, et l'accent est mis sur la courbe ascendante de son économie et la continuité des atouts à utiliser et développer pour poursuivre sur sa trajectoire ascendante.

### 7.1.3 La conception du développement économique dans les stratégies

Il existe plusieurs façons de concevoir le développement économique et d'en parler ; selon les acteurs qui les produisent, selon aussi leurs intérêts, les documents peuvent témoigner de préoccupations différentes, embrasser une vision plus ou moins englobante de ce que peut-être le développement économique. On ne parle pas tout à fait dans les mêmes termes du développement économique selon qu'on s'adresse à une population d'entreprises ou bien à une population d'individus ; aux objectifs de croissance, d'innovation, d'internationalisation qui reviennent avec insistance lorsqu'on parle aux entreprises, font face d'autres questions comme l'emploi, les qualifications, ou bien encore les équilibres territoriaux et le maintien de certaines solidarités lorsqu'on s'adresse aux individus. Cette distinction n'est pas anodine dans le contexte francilien contrairement à ce qu'on a pu voir dans d'autres villes que nous avons analysées.

Ceci étant dit, il ressort des documents des préoccupations fortes, relativement bien partagées par plusieurs acteurs, qui parlent davantage de la situation donnée et d'un état plutôt que du déploiement d'une stratégie au sens où nous l'avons défini, c'est-à-dire proposant une vision partagée et globale du développement qui soit suivie d'actions collectives structurées. Pour l'heure, le constat actuel est plutôt à la remise en question d'un « modèle » de développement économique – qui a fait ses preuves plusieurs décennies durant – mais qui donne, aux dires de certains chiffres (mais pas tous), des signes d'une moindre efficacité aujourd'hui, et des gages insuffisants pour l'avenir si rien n'est fait pour le dynamiser et pour qu'il se démarque.

Ce diagnostic présente de quoi bousculer les esprits car, en définitive, jusqu'à récemment, le modèle n'avait pas eu besoin de se « réinventer » pour bien fonctionner. Le développement de l'économie francilienne se faisait en tirant partie d'une forme de rente liée à la constitution historique d'un capital économique, financier, politique sans équivalent ou presque sur la planète, y compris parmi les villes que nous avons analysées lors de la première phase. Autrement dit, le modèle actuel, pour se constituer, n'a pas eu à forcer la destinée d'une région qui était parvenue, sans l'élaboration de politiques particulières, à retenir sur son territoire les plus grandes entreprises nationales, attirer les multinationales étrangères, les grandes organisations internationales, et les actifs les plus qualifiés. Le souci, plutôt, était d'essayer d'organiser spatialement cette croissance, et les énergies déployées avaient pour objectif de mettre un certain ordre dans la disposition de ces ressources sur le territoire pour préserver un développement le plus harmonieux possible.

Les réflexions engagées depuis quelques années sur la pérennité du modèle francilien de développement économique donnent ainsi l'impression de faire entrer l'Ile-de-France dans une démarche nouvelle où il lui faudrait désormais faire « des choix », activer des ressorts jusque-là faiblement utilisés, et se fixer un cap et une direction à atteindre. C'est à ce niveau que les hésitations sont les plus palpables et qu'on voit poindre des conceptions du développement économique, qui sans être incompatibles les unes avec les autres, ne recherchent pas forcément les mêmes objectifs, ni ne partent du même diagnostic. Par exemple, alors que Paris Ile-de-France Capitale Economique et la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris Ile-de-France qualifient le modèle francilien actuel de développement de « *généraliste peu différencié* » (2014), et l'associe à une faible croissance, le projet de

Schéma directeur de la région Ile-de-France va plutôt parler « *d'un développement économique francilien qui bénéficie d'une diversité de tissus productifs plus riches que celle d'autres grandes capitales* » (2013). Quant aux objectifs, alors que les acteurs économiques proposent une stratégie visant à tourner la région capitale, plus qu'elle ne l'est aujourd'hui, vers les opportunités d'affaires offertes par la mondialisation, la Stratégie Régionale de Développement Economique et d'Innovation (2011) évoque l'avenir en présentant un projet de conversion écologique et sociale pour l'économie francilienne. Tout se passe comme si, d'un côté les acteurs insistaient sur la dimension extravertie de l'économie francilienne tandis que, de l'autre, la posture se voulait plus intravertie, concernant la région en tant que telle comme si elle était dénuée de tout contexte et sans concurrence.

Il y a naturellement des intersections entre ces visions : il demeure par exemple à l'esprit de tous que le développement économique francilien doit naturellement mieux jouer la carte de l'attractivité de son territoire et des atouts qu'ils renferment – meilleure valorisation de la formation, de la recherche, de l'offre patrimoniale, pour n'en citer que quelques-uns –, que le tissu entreprises de taille intermédiaire (ETI) se soit d'être mieux mobilisé et soutenu, que la région dispose des ressources pour être compétitive dans l'économie créative... Mais l'absence de coordination entre toutes ces actions potentielles – qui visent tantôt un secteur, tantôt une filière, tantôt un type d'entreprise, tantôt les individus – ne permettent pas d'identifier avec clarté le tournant que le développement économique de Paris et de l'Ile-de-France s'apprête à prendre dans un horizon rapproché. Surtout, il semble persister une frontière indépassable entre deux discours, d'un côté celui d'acteurs privés tournés résolument vers l'univers de l'entreprise et de la finance, et d'un autre celui d'acteurs publics accaparés par les territoires et les populations d'actifs (formation, bien-être) par ailleurs bien souvent électeurs : les quatre sont pourtant partie prenante du processus de développement économique et les avantages compétitifs des métropoles, aujourd'hui encore plus qu'hier, sont partiellement dépendants de la bonne association de ces quatre ingrédients et de la qualité de leurs interactions.

## 7.2. Les méthodes et formes organisationnelles de production et de mise en œuvre des stratégies

### 7.2.1 L'implication des acteurs non publics

L'implication des acteurs non publics, qu'il s'agisse des entreprises ou de la population, dans l'élaboration des documents stratégiques et leur mise en œuvre est très réduite en Ile-de-France. A ce sujet, on peut plutôt parler de consultation que d'implication et le plus souvent quand le processus décisionnel est déjà bien avancé.

Cette situation est du reste fortement critiquée, principalement par les milieux économiques qui ont maintes fois demandé que leurs structures de représentation soient parties prenantes des réflexions stratégiques et des décisions qui peuvent en découler – et cela, même si cette représentation est parfois relative. A ce propos, ils demandent explicitement à participer pleinement dans les structures de gouvernance des diverses stratégies (SDRIF, SRDE, SRDEI, etc.) tout en considérant qu'« il est important d'associer le secteur privé en amont de la réflexion stratégique » (Paris Ile-de-France Capitale Economique et la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris Ile-de-France, 2014). Il est frappant que cette revendication des acteurs économiques – qui peut, il est vrai, tenir partiellement de la posture – soit récurrente voire rabâchée depuis près de 20 ans, signe que les points de vue des acteurs privés et publics peinent à se rencontrer.

Il semble y avoir un malentendu entre le monde économique et le monde politique à ce sujet car le monde politique – et notamment le conseil régional – affirme procéder à une vaste consultation (SRDE, SRDEI, SDRIF) de l'ensemble des acteurs alors que les milieux économiques déclarent qu'ils ne sont pas ou peu entendus. Comme l'indique plusieurs fois le rapport d'évaluation de la SRDEI de mars 2016 « la région a peiné pour faire du comité de pilotage un véritable lieu de débat entre acteurs » ou « les entreprises, les universités ont été peu ou pas impliquées... Tout avait déjà été décidé ».

En ce qui concerne l'implication des acteurs économiques, là encore, le contraste est frappant avec les métropoles étrangères analysées. Partout les milieux économiques sont fortement impliqués dans les structures de gouvernance des stratégies, soit à travers leurs organismes de représentation, soit à titre individuel. Cette implication peut être requise par la loi comme à Londres, soit formalisée de manière diverse comme dans les autres métropoles, mais elle est toujours forte et considérée comme évidente et nécessaire.

La situation est différente pour l'implication de la société civile. Si l'Ile-de-France ne fait pas mieux que Londres et New York, en revanche elle fait moins bien que Séoul, Sydney ou Toronto où la société civile participe relativement activement à travers de structures ad hoc plus ou moins pérennes.

### 7.2.2 La prise en compte de la métropole fonctionnelle

D'une certaine façon, la région Ile-de-France possède une chance presque unique, qui est celle d'avoir un périmètre institutionnel qui, à peu de choses près, épouse celui de la métropole fonctionnelle. En effet, si on considère que l'aire urbaine parisienne définie par l'INSEE est bien le territoire correspondant le mieux à celui de la métropole fonctionnelle, autant dire alors que ce dernier est quasi-exclusivement contenu dans les limites régionales. Si on en parle comme d'une chance, c'est justement parce qu'on a constaté dans les métropoles auxquelles on s'est déjà intéressé qu'aucune d'entre elles quasiment n'avaient pu élaborer de stratégies de développement économique englobant l'ensemble de la métropole fonctionnelle. La région francilienne dispose de cette opportunité et pourrait jouer ce rôle, d'autant plus qu'au niveau des acteurs économiques, eux aussi sont structurés au niveau régional (MEDEF/CCI). Dans leur propre document (Paris Ile-de-France Capitale Economique et la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris Ile-de-France, 2014), la région semble aller de soi pour déployer une stratégie. Même la mission de préfiguration de la Métropole du Grand Paris, lorsqu'elle évoque les questions économiques, emprunte en plusieurs occasions des données ou des chiffres régionaux. Si on peut en déduire que les statistiques sont certainement plus facilement disponibles au niveau régional, il n'est pas impossible non plus que les acteurs concernés, en matière de développement économique, estiment la distinction entre le périmètre de la Métropole et celui de la région en bonne partie superflue.

De toute évidence, la région présente de solides arguments pour être le territoire le plus à même d'être à hauteur de vue des dynamiques fonctionnelles et donc d'être cette institution qui pourrait défendre une stratégie d'ensemble coordonné (y compris aux yeux de l'Etat). Or, la situation actuelle donne plutôt l'occasion de voir certaines collectivités territoriales (du département à la ville de Paris en passant par les EPCI) proposer, en ordre dispersé, leur propre vision. Chaque institution tend logiquement à demeurer sur son propre périmètre et la logique de concurrence l'emporte encore sur celle de coopération.

### 7.2.3. Instruments et outils

Les acteurs franciliens sont très prolifiques dans leur production de documents à caractère « stratégique ». Qu'il s'agisse des collectivités territoriales (Région, ville de Paris, certains départements, certains EPCI), des acteurs économiques (Chambres de commerce, Paris Ile-de-France Capitale Economique ou Medef Ile-de-France) ou des structures d'études et d'opérations (agences d'urbanisme, de développement, EPA), les documents sont en effet nombreux. Pour autant ils sont rarement stratégiques au sens où ils exprimeraient une vision globale du développement de la métropole francilienne, vision déclinée en une ou plusieurs stratégies. La plupart des documents restent très généraux ou très sectoriels. En outre, à l'exception du SDRIF, les documents produits n'ont aucune force juridique.

Au-delà de cette production, les acteurs franciliens ont élaboré et mis en place un grand nombre d'outils à visée plus ou moins opérationnelle. Nous pouvons en identifier trois types.

Tout d'abord des outils de gouvernance globale, c'est à dire de mise en relation des acteurs. On peut citer le comité de pilotage de la SRDEI, les conférences régionales territoriales du SDRIF, les pôles de compétitivité et bientôt le conseil de développement de la MGP.

En second lieu, des outils de gouvernance sectorielle, comme la plate-forme d'ingénierie publique, Paris Région Entreprises ou l'Agence régionale du numérique, la Société du Grand Paris, Grand Paris Aménagement, etc.

Enfin, des outils de gouvernance territoriale : les clusters du Grand Paris, les CDT, les OIN mais aussi les Territoires Economiques Majeurs de la CCIP ou les Territoires d'Intérêt Métropolitain du SDRIF.

Chaque institution a de fait élaboré ses propres outils opérationnels, l'Etat avec les OIN ou la SGP, la région avec les TIM, les entreprises avec les TEM sans cohérence apparente entre eux. Seuls les pôles de compétitivité semblent rassembler tous les acteurs car ils sont cités dans pratiquement tous les documents.

Reste à savoir si ces outils sont réellement utilisés, par qui et pour quelle efficacité.

Sur la question du nombre des instruments et des outils, l'Ile-de-France n'apparaît pas fondamentalement différente des autres métropoles analysées. Partout on observe en effet une multiplicité des documents qui pour la plupart ont des statuts divers. Seules Londres, Séoul et en partie Sydney disposent de documents stratégiques ayant une force juridique. Le point principal de contraste entre toutes ces métropoles et l'Ile-de-France c'est qu'ailleurs les instruments et outils apparaissent beaucoup plus cohérents entre eux, se réfèrent les uns aux autres alors qu'en Ile-de-France ils semblent en partie s'ignorer, voire s'opposer.

## 7.3. Gouvernance et capacité stratégique des acteurs

### 7.3.1 La culture politique et son impact sur les stratégies

La culture politique française assigne un rôle fort à l'acteur public. Celui-ci considère qu'il a pour rôle non seulement de s'occuper de l'environnement du développement économique (logement, transports, etc.) mais aussi d'être actif dans la production de ce développement. L'Ile-de-France est emblématique de cette conception du rôle du public. L'acteur public se veut dominant. C'est lui qui pilote l'élaboration et la production des stratégies car il représente l'intérêt général.

Cette conception se décline dans les documents stratégiques franciliens (« l'action publique doit structurer des pôles puissants » (SDRIF, 2013)) et explique en grande partie la domination du public, voire sa captation totale de l'espace décisionnel dans les nombreuses structures opérationnelles (SGP, EPA, agences de développement, etc.). A ceci s'ajoute le fait que comme l'Ile-de-France est la région capitale, l'Etat continue à y jouer un rôle primordial.

Le corollaire de cette conception du rôle de l'acteur public est double. D'une part les acteurs non publics sont invités à rester aux portes de la décision comme nous l'avons vu (cf. 6.2.1.). D'autre part, la participation des acteurs non publics, entreprises comme société civile organisée, s'effectue par le biais d'un système néo-corporatiste qui attribue le monopole de la représentation à des structures spécifiques sélectionnées, voire créées, par l'Etat. C'est notamment le cas des Chambres de commerce et d'industrie mais aussi des syndicats d'employés. Un tel système laisse alors de côté une partie non négligeable des acteurs.

Par ailleurs, la France et l'Ile-de-France accordent une place importante à l'exercice de planification, ce que la prolifération des documents de planification (cf. 6.2.3.) atteste. Cette considération – qui est renforcée par une conception plutôt rigide de la planification – donne à l'exercice stratégique une dimension très formelle et encadrée.

Par rapport aux métropoles analysées, la culture politique française et francilienne qui n'établit pas une claire répartition des rôles entre le politique et l'économique, le public et le privé, apparaît en net contraste avec la culture anglo-saxonne que l'on trouve à Londres, New York, Sydney et Toronto. En revanche elle présente de nombreuses similitudes avec la culture politique coréenne où le modèle de l'Etat développeur accorde un rôle fort au public et notamment à l'Etat. Ces différences et similitudes entre l'Ile-de-France et les autres métropoles se retrouvent dans la conception de l'exercice de planification. Là encore l'Ile-de-France est proche de Séoul où les documents de planification sont hiérarchiques et plutôt rigides. Par contraste, Londres, New York, Sydney et Toronto offrent plus de souplesse et de pragmatisme.

### 7.3.2 Le degré de cohésion du système d'acteurs

A peu près tous les documents consultés le signalent avec force et en déplorent les conséquences : les politiques à vocation économique – et on ne parle même pas de stratégie – montrent une diversité de porteurs et d'acteurs aux intentions faiblement coordonnées ainsi qu'une multiplicité d'interventions rarement articulées, quand elles ne s'ignorent pas les unes des autres.

Les explications à cette situation sont relativement bien connues et exprimées. Elle est d'abord à mettre sur le compte d'un territoire qui compte sur son sol une multitude de collectivités territoriales qui, en matière de développement économique, se positionnent plus facilement dans une position concurrentielle vis-à-vis de leurs propres voisines plutôt que dans une logique de coopération (Caffet, 2012). Mais y compris lorsqu'il n'y a, a priori, aucun rapport de force ou matière à compétition, les acteurs soulignent que l'articulation entre intervenants publics gagnerait à être améliorée pour un meilleur accompagnement de la sphère économique. C'est ce qu'il ressort par exemple des efforts conjoints de la Ville de Paris et de l'Etat pour maintenir l'activité industrielle et artisanale dans des territoires – les villes-centres – où elle est en danger (Mairie de Paris, 2015).

Du côté des acteurs privés, le même constat est fait du besoin d'une gouvernance économique moins dispersée et de la nécessité, pour une plus grande efficacité, d'une entité unique assurant une forme de leadership politique sur la stratégie à mettre en œuvre (PICE et CCIP). Mais de leur point de vue, cette étape n'est qu'un préalable, car cette entité doit ensuite, pour gagner l'adhésion de tous les acteurs, associer à la réflexion le secteur privé – et pas seulement le consulter – par principe.

Globalement, et comparativement à beaucoup d'autres métropoles, les scènes et les lieux où pourraient se structurer les échanges et les débats entre tous les acteurs du développement économique – institutionnels et privés – semblent faire défaut en Ile-de-France. De tels cercles n'ont pas seulement vocation à renforcer la cohésion du système d'acteurs, ils pourraient également donner l'occasion de consolider l'appartenance à un système régional, de le revendiquer et de créer une forme d'identité partagée si ce n'est commune.

Quelle que soit la forme qu'elle puisse prendre, l'existence d'un tel lieu, plus ou moins institutionnalisé est amplement plébiscitée aujourd'hui. Pour être efficace, aucune stratégie de développement économique aujourd'hui ne peut s'abstenir de ce genre de démarche plus collective.

### 7.3.3 Le portage politique et le rôle de l'Etat

Dans le cas de l'Ile-de-France, force est de constater qu'il n'existe pas, pour l'instant, cette entité ou cette autorité qui pourrait parler d'une seule voix et assurer l'élaboration ainsi que le portage politique d'une stratégie partagée. Elle n'est pas non plus incarnée par une figure politique, comme on a pu le voir à Londres en particulier, et à un degré moindre à New York et à Séoul, où les maires de ces villes ont agi comme « les porte-paroles » d'une stratégie.

Pourtant, les évolutions récentes – qu'elles soient par voie législative (acte III de la décentralisation) ou bien qu'elles proviennent des voix du secteur privé – ont tendance à désigner la région comme le chef de file le mieux placé pour coordonner un travail collectif à vocation stratégique. Du fait de son périmètre qui englobe la quasi-totalité de la métropole fonctionnelle, et des compétences économiques que la loi lui confie désormais, elle a certainement un nouveau rôle à trouver, mais rien n'indique qu'en complément des traditionnels exercices de planification territoriale, elle souhaite assumer cette fonction de stratège.

Quant à l'Etat, bien qu'il ait fait un retour remarqué sur la scène régionale en impulsant le projet du Grand Paris, et en dehors de sa présence au sein de plusieurs instances décisionnelles (Société du Grand Paris, Etablissement Public d'Aménagement, etc.), il se positionne comme sorte de « garant » de la santé économique de la région capitale, sans s'attribuer les pouvoirs de stratège.

#### 7.3.4 La perception et la prise en charge du territoire pertinent dans les stratégies

Quel est le territoire pertinent pour le déploiement d'une stratégie de développement économique d'une métropole comme Paris ? La réponse à une telle question s'avère particulièrement ardue. On a bien vu que c'était un impensé des stratégies mises en œuvre dans toutes les autres métropoles observées. Ce n'est pas forcément le cas en région parisienne. Il y a bien eu, par le passé, des formalisations pour dire que le bassin parisien constituait le véritable territoire fonctionnel de la métropole, ou bien que l'Axe Seine représentait un territoire économique cohérent, mais il n'y a jamais eu pour autant l'élaboration d'une réelle stratégie à ces échelles-là. De toutes les façons, il est probable qu'elle aurait rencontré des barrières institutionnelles insurmontables.

Aujourd'hui, il pourrait y avoir confusion sur l'échelle à retenir entre, d'un côté, « la métropole institutionnelle » naissante, avec ses enjeux propres à ceux d'un espace dense, et d'un autre la région, confrontée de son côté à d'autres problématiques (préservation des zones agricoles, redéploiement des zones logistiques, etc.). Comme nous l'indiquions, les signaux qu'envoie la sphère privée sont plutôt favorables à la Région, mais elle pourrait certainement s'accommoder de la métropole institutionnelle, pourvu qu'une stratégie émerge et intègre en amont leur réflexion. Cette perception n'est certainement pas celle des collectivités territoriales des espaces périurbains, probablement plus soucieuses de voir une institution régionale prendre la main sur un quelconque document stratégique, au risque sinon d'appartenir aux territoires oubliés de la métropole.

#### 7.4. Qualification de l'exercice stratégique francilien

La profusion de documents élaborés par les acteurs franciliens a comme pendant leur faiblesse stratégique. En effet, si de nombreuses institutions affirment produire des documents stratégiques (le SDRIF, le SRDE et la SRDEI pour la région, le PADD de la ville de Paris, le rapport *Comment réinventer le modèle économique de Paris Ile-de-France* de Paris Ile-de-France Capitale Economique et de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris Ile-de-France), on peut légitimement se poser la question de la réalité de leur nature stratégique dans le sens fort du terme que nous utilisons dans cette étude. Certes la quasi-totalité des acteurs semblent s'accorder sur des grands objectifs comme la résilience, la nécessité de produire de la richesse, de réduire les inégalités sociales et territoriales, le développement durable, mais il ne s'agit là que de généralités que l'on retrouve un peu partout dans les stratégies des métropoles mondiales, auxquels il paraît difficile de ne pas adhérer et qui en Ile-de-France ne semble pas donner lieu à des déclinaisons stratégiques particulières. Bref, il semble que l'on soit plus sur du storytelling que sur des réflexions préalables à l'action. Ainsi le rapport de Paris Ile-de-France Capitale Economique et la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris Ile-de-France affiche comme slogan « the brightest city » qu'il décline en qualités que l'Ile-de-France doit posséder et mettre en avant : élégance, ingéniosité, créativité, intelligence, connectivité, pragmatisme ». Si l'idée est assez originale, qui pourrait ne pas être d'accord ? La Région quant à elle parle de « nouveau modèle de développement », de « repenser les termes de la croissance », « de ville Post-Kyoto ».

Ces déclinaisons stratégiques pourraient se faire par un affichage de priorités à mettre en œuvre à travers des politiques spécifiques. Or, si de nombreux documents affichent de telles priorités d'une part il ne s'agit pas forcément des mêmes et d'autre part elles sont le plus souvent décrédibilisées par l'ajout d'autres secteurs économiques à ne pas oublier. En outre, beaucoup de documents dits stratégiques sont sectoriels et à court ou moyen terme.

Contrairement aux autres métropoles de cette étude, l'Ile-de-France ne possède pas de stratégie prévalente. L'analyse effectuée à partir de la grille comparative montre en effet des oppositions significatives entre les visions des acteurs lorsque ceux-ci s'avisent d'en définir une. Par exemple, lorsque l'institution régionale affiche la nécessité de produire un nouveau modèle de développement, les milieux économiques mettent l'accent sur le renforcement de la place financière de Paris (Paris Ile-de-France Capitale Economique et la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris Ile-de-France, 2014), élément qui est dans le droit fil des stratégies « mainstream ». Par ailleurs, les liens entre les stratégies sectorielles sont difficiles à trouver tout simplement parce qu'en Ile-de-France il n'y a pas de vision partagée de son développement économique mais au mieux des visions différentes, voire opposées, voire pas de vision du tout.

## **8. Quels enjeux pour l’Ile-de-France (et comment y répondre) ? Mise en perspective au regard de l’analyse des métropoles de Londres, New York, Séoul, Sydney et Toronto**

L’analyse comparative de 5 métropoles mondiales avec la métropole francilienne nous permet de mettre en avant 3 grands enjeux que doit impérativement affronter l’Ile-de-France. Ces enjeux correspondent à des objectifs à atteindre et doivent donner lieu à des instruments socio-organisationnels pour y répondre. Il s’agit de parvenir à terme à un accord sur une stratégie prévalente, de construire un périmètre d’action – y compris composite s’il le faut – pertinent et commun et enfin de bâtir une légitimité du système décisionnel en matière de développement économique. Ces trois enjeux sont intimement liés et doivent être appréhendés simultanément.

Ces trois enjeux sont cruciaux parce qu’y répondre va permettre à l’Ile-de-France d’agir en tant qu’acteur collectif ce qui n’est pas le cas, loin s’en faut aujourd’hui. Agir en tant qu’acteur collectif facilite la prise de décision car elle est moins conflictuelle et permet d’agréger les ressources des divers acteurs et de les orienter dans une direction commune, ce qui accroît leur efficacité. C’est un objectif global long à atteindre mais vital pour l’Ile-de-France. Toutes les métropoles considérées y sont peu ou prou parvenues et c’est ce qui explique en grande partie leur succès.

### **8.1. Développer d’une stratégie prévalente**

Il s’agit ni plus ni moins que de combler le vide cognitif dans lequel se situent les acteurs franciliens aujourd’hui. Ce vide cognitif renvoie à l’inexistence d’une vision partagée ou dominante quant au futur de l’Ile-de-France. Le seul document qui se présente comme affichant une vision, la Vision régionale introductive du SDRIF de 2013, n’est en fait qu’une synthèse non hiérarchisée des souhaits des franciliens. Ce vide cognitif se traduit par une difficulté à se positionner face à la globalisation, une incapacité à définir des priorités partagées et à les traduire en stratégies et politiques concrètes, autrement dit à faire des choix. C’est donc un enjeu de taille qui, si les acteurs parviennent à y répondre, leur permettra à terme de disposer d’une stratégie prévalente.

Pour y répondre, les acteurs franciliens doivent donc définir la place qu’ils veulent assigner à la métropole dans la compétition internationale en tenant compte des réalités économiques de ce territoire, s’accorder sur une image qu’ils désirent donner de l’Ile-de-France à la fois à l’extérieur mais aussi à l’intérieur, établir un certain nombre de priorités en matière de développement économique, concentrer sur ces priorités les ressources de l’ensemble des acteurs impliqués, identifier les métropoles auxquelles ils souhaitent se confronter (et indirectement celles auxquelles ils ne le souhaitent pas).

Pour rendre cette démarche efficace, elle nécessite au préalable de s’entendre sur un « diagnostic » qui, lui également, a besoin d’être partagé pour une meilleure prescription ensuite. Or, dans le cas de l’Ile-de-France, en dehors du fait que les acteurs s’entendent pour dire qu’il faut apporter des changements au modèle économique en place, en revanche il

semble plus difficile de s'accorder sur les manières de le qualifier : est-il multi-spécialisé, diversifié, et à ce titre plus résistant face aux incertitudes du monde économique actuel, ou bien est-il au contraire trop généraliste, comme on peut le lire aussi, et par conséquent insuffisamment taillé pour se créer des avantages compétitifs dans l'univers hyperconcurrentiel des grandes métropoles mondiales ? Difficile de définir une stratégie, de montrer une direction à suivre, s'il n'y a pas, chez les acteurs, plus de certitudes que ça sur la situation de départ.

Cette incertitude est renforcée par un problème d'exactitude sur la situation réelle du développement de l'économie francilienne : la profusion de chiffres et de statistiques à son sujet crée une impression de cacophonie, qui n'aide pas toujours à poser un diagnostic serein, et c'est encore plus vrai lorsqu'ils n'envoient pas les mêmes signaux et qu'ils se contredisent parfois. Toutes les métropoles sont confrontées à ce genre de difficultés aujourd'hui, avec la prolifération des classements internationaux de villes et leur fluctuation, qui soufflent sur chaque métropole tantôt « le chaud », tantôt « le froid », selon qui les produit, selon l'année, selon ce qu'on valorise... Un moyen de contourner cette difficulté serait qu'en interne au moins, soit stabilisées des méthodologies communes pour produire un certain nombre de données et d'informations fondamentales sur lesquelles la plupart des acteurs s'entendent et puissent s'appuyer dans la fabrication d'un document stratégique. Le risque, sinon, est de passer plus de temps à savoir qui dit vrai, à commenter la divergence des résultats, qu'à les interpréter pour mieux se projeter.

## 8.2. Construire un périmètre pertinent d'action ne signifie pas qu'il faille l'arrêter à des territoires institutionnels bien établis

Une stratégie de développement économique doit s'établir à une échelle définie, se donner une idée des territoires qu'elle vise. En ce domaine, les acteurs franciliens diffèrent et chacun défend son territoire de compétence, même si tous les acteurs s'accordent sur la nécessité de « penser plus large ». La Région estime que la stratégie doit être régionale, la ville de Paris hésite entre l'agglomération, la zone dense, le territoire de la MGP, les acteurs économiques semblent privilégier la région mais ne l'affichent pas clairement et l'Etat ne se prononce pas.

Il y a urgence à s'accorder sur ce que signifie « penser plus large » au-delà des prés carrés de chacun, sans que pour autant il s'agisse d'instaurer un territoire rigide. En effet, le déploiement de l'activité économique a tendance à se répartir sur un territoire sans se soucier des frontières politiques qu'il peut traverser ; de toutes les façons, les espaces de l'activité économique se déplacent plutôt avec la mobilité des facteurs de production et les disponibilités foncières (notamment dans les grandes métropoles) qu'avec la redéfinition des territoires institutionnels. Autrement dit, une stratégie de développement économique élaborée par un acteur (Un département, la Ville de Paris ou la MGP) n'empêcherait probablement pas une entreprise sensible à l'argumentation de réaliser une prospection plus large que sur le propre territoire de compétence de la collectivité.

Dans ces conditions, se pose la question de savoir si la recherche d'un territoire pertinent ou optimal pour le déploiement d'une stratégie n'est pas, en soi, un « faux problème ». Dans la période actuelle – où, pour les acteurs économiques, il est aussi important d'être « relié » que d'être « localisé » – les efforts ne devraient-ils pas plutôt porter sur la manière d'articuler les échelles entre elles, les métropoles entre elles, les territoires entre eux, pour faire de cet aspect un élément original de la stratégie de développement économique ? L'enjeu ne serait plus d'assigner une stratégie à un territoire particulier, mais de montrer que celle-ci peut se déployer à différents niveaux grâce à une forme de « souplesse » (flexibilité) entre les territoires.

### 8.3. Bâtir la légitimité du système décisionnel

Tous les acteurs sont d'accord pour dire que le système décisionnel francilien en matière de développement économique est fragmenté et en partie conflictuel, que c'est la logique de concurrence qui domine (rapport Caffet)... et que cette situation pénalise la métropole par rapport à ses rivales.

L'enjeu porte alors sur la nature du système décisionnel à construire et sur sa légitimité, les deux étant intimement liés. Concernant la nature de ce système, faut-il aller vers une autorité unique comme semblent l'envisager les acteurs économiques ou plutôt vers une autorité plus collective de coalition d'acteurs ? Dans ce cadre-là, quel rôle doit être celui de la région au moment où celle-ci gagne un peu en compétence dans le domaine du développement économique ? Quel rôle également pour l'Etat et les autres collectivités territoriales ?

Concernant la légitimité du système décisionnel – sans laquelle ce dernier est voué à produire des « décisions » qui se verront soit contestées soit peu ou mal appliquées – l'une des questions majeures est celle de la place à accorder au monde économique. S'il n'est pas question de changer la culture politique française et francilienne qui reste et restera un cadre paradigmatique des relations entre le politique et l'économique, entre le privé et le public, il convient cependant d'accorder une place plus importante au monde de l'entreprise dans les structures de gouvernance du développement économique comme nous l'invite à penser l'expérience de toutes les métropoles que nous avons considérées.

Dans cette optique, l'Ile-de-France doit affronter deux problèmes qui sont liés. D'un côté, quelle place et quel poids donner aux milieux économiques dans le système décisionnel et d'un autre côté, quels acteurs économiques convier dans les structures de gouvernance en tenant à la fois compte des structures néo-corporatistes existantes et de l'importance d'ouvrir le système décisionnel à des acteurs économiques peu ou pas représentés dans les institutions néo-corporatistes. Avant de trouver une réponse à ces questions se pose peut-être même celle de l'intérêt d'impliquer le monde économique ? Outre le fait qu'il y a, à n'en pas douter, des contributions originales à prendre dans les milieux d'affaires pour co-construire une stratégie, la mobilisation d'acteurs économiques pourrait servir deux intérêts non négligeables dans la compétition que se livrent les métropoles.

Le premier serait de renforcer, avec eux, une forme d'identité territoriale du tissu productif francilien, comme c'est le cas dans quelques grandes métropoles, et ainsi accroître leur adhésion à un territoire, à une métropole qu'il ne voit parfois que par ses insuffisances et ses mauvais côtés.

Le deuxième serait de mettre à profit leur expérience en Ile-de-France pour défendre et formaliser encore mieux l'intérêt d'une implantation francilienne. Ce travail de promotion que font déjà les acteurs publics – au même titre que tous les représentants publics et élus des autres grandes métropoles – pourrait prendre une autre dimension s'il était appuyé par des ambassadeurs du monde privé. L'investissement des acteurs économiques pourrait donner une valeur ajoutée supplémentaire à « la destination parisienne ».

## 9. Documents consultés et bibliographies

### 9.1. Londres

#### **Documents produits par la Greater London Authority (GLA)**

*London Plan*, version 2011 et révision 2015.

*Housing strategy*, 2014.

*London Infrastructure Plan, 2050*, 2014.

*Smart London Plan*, 2014.

*London 2020*, 2013.

*Cultural Metropolis* (culture strategy), 2012.

*Economic development strategy*, may 2010.

*Transport strategy*, may 2010.

*London Enriched, Refugee integration strategy*, dec 2009.

#### **Documents produits par le London Enterprise Panel (LEP)**

*2014-2020, European structural and investment funds and sustainable development strategy for London*, 2016.

*A London 2036, an agenda for jobs and growth*, 2015.

*A proposal for London's growth deal 2*, 2015.

*Growth deal for London*, 2014.

*Jobs and growth plan*, 2013.

#### **Documents produits par d'autres organismes**

*Toward a Greater London* (manifesto for the 2016 elections), London Chamber of Commerce (LCCI), 2016.

*La métropole du Grand Londres* (2015), Rapport de l'INET pour la mission de préfiguration de la MGP.

*Communication strategy : 2015-2018*, City Corporation, 2015.

*Raising the capital*, London Finance Commission, 2013.

*London's current and future competitiveness, a review of city competitor data*, 2012

### **Articles académiques**

Bowie, D. (2014), « The Challenges of London's growth: Strategic planning and the failures of governance in the Greater South East », *Policy and Politics Conference*, Bristol.

Bowie, D. (2012), « The impact of the localism agenda on strategic planning in London », RSA Research Network Conference. *Governing Metropolitan Regions Within a Localist Agenda*, 21 Septembre.

Gordon, I. (2011), « London Capital of Boom and Bust ? », *Observatoire de la société britannique*, 11, pp 69-88.

Holman, N. and A. Thornley (2015), « Backlash in the London suburbs: the local-strategic tension in multilevel governance », *Environment and Planning C: Government and Policy*, June; vol. 33, n° 3, pp. 496-511.

Marchal, H. et J.M. Stébé (2011), « Exister ou disparaître dans le jeu économique de la globalisation : un défi pour Londres et Paris », *Observatoire de la société britannique*, 11, pp. 55-68.

Raco, M. et E. Street (2012), « Resilience Planning, Economic Change and The Politics of Post-recession Development in London and Hong Kong », *Urban Studies*, vol. 49, n° 5, pp. 1065-1087.

## **9.2. New York**

### **Documents produits par New York City**

*PLANYC 2007*, 2011, 2014.

*One NYC*, 2015.

*Ten Year Capital strategy : 2012-2012*, 2014-2013, 2016-2015.

*DiverCity*, NY economic diversification program, NYCEDC, 2010.

*Five borough economic opportunity plan*, 2010.

### **Documents produits par l'Etat de New York**

New York City Regional Economic Development Council, *State of the Region : New York City*, 2015 Progress Report

*Strategic Plan*, novembre 2011.

Mid Hudson Regional Economic Development Council, *Accelerating growth, spearheading success*, 2015 progress report.

*Strategic Plan*, 2011.

### **Documents produits par le Partnership for NYC**

*NYC as a destination of choice for talent*, AON, 2013.

*At risk : New York's future as the world financial capital*, june 2015.

*Cities of opportunity*, benchmark since 2009.

### **Documents produits par d'autres organismes**

*Capital Plan, 2014-2023*, Port Authority, février 2014.

*A region at risk*, Regional Plan Association, 1996.

*Shaping the region*, Regional Plan Association, 2014.

*4<sup>th</sup> regional plan*, documents préparatoires, Regional Plan Association, 2015 et 2016.

*Delivery on the promise of New York State : A Strategy for economic growth and revitalization* (2007 or 2008), AT Kearney produit pour l'Empire State Development Corporation.

*Creative New York*, Center for an Urban Future, 2015, juin.

*New York in the world : the impact of global economy on New York State and City*. Center for an Urban Future, 2011.

*State Strategic Plan*, State of New Jersey, 2012.

### **Production académique**

Brasch, J. (2011), *Bloomberg's New York : class and governance in the luxury city*, University of Georgia Press, 360 p.

Coan, R. (2014), *Bloomberg: The Neo-Liberal Economic Developer?*, *Journal of Applied Research in Economic Development*, vol. 11, June issue.

Kantor, P and H. Savitch (2012), « The New York Tri-State Region », in Kantor, P. et al., *Struggling giants*, University of Minnesota Press, pp. 99-135.

Porter, M. et al. (2009), New York City: Bloomberg's Strategy for Economic Development, *Harvard Business School Case*, 19 mars.

### 9.3. Séoul

#### **Documents produits par le Gouvernement métropolitain de Séoul**

Kim Chan-Gon, s.d.. Urban and metropolitan management of Seoul : past and present. Séminaire de la Banque mondiale.

Seoul metropolitan government, 2009. *Urban planning of Seoul*. Seoul : Seoul metropolitan government, 84 p.

Seoul metropolitan government, 2015. *2030 Seoul plan. Citizen participation model for Seoul's Master Plan*. Séoul : Seoul metropolitan government, 64 p.

#### **Documents produits par le Seoul institute**

Kim Sun-wung, 2015. *Urban planning of Seoul*. Seoul : Seoul institute, 54 p.

#### **Production académique**

Amsden Alice 1992. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford : Oxford University Press, 400 p.

Barbe Christian Pierre, 2014. Séoul, la cité de tous les défis, *Outre-Terre*, 2014/2 (n° 39), pp. 124-156.

Child Hill Richard & Kim June Woo. 2000. Global Cities and Developmental States: New York, Tokyo and Seoul. *Urban Studies*, Vol. 37, n° 12, pp. 2167-2195.

Gelézeau Valérie, 2003. *Séoul, ville géante, cité radieuse*. Paris : CNRS, 291 p.

Gravel Alexandre, 2007. Enjeux d'aménagement en Corée du Sud. L'urbanisation, l'aménagement et l'environnement aux 20<sup>ème</sup> et 21<sup>ème</sup> siècles. *Atelier de Gangwha*, Université de Montréal et Chaire Unesco Paysage et environnement, 17 p.

Joinau Benjamin, 2006. *Séoul, L'invention d'une cité*. Paris : Editions Autrement, 294 p.

Jungbae An & Kim Junhan, 2015. 2030 Seoul Plan: Urban Foresight Focusing on Reflexive Governance and Resilience, *True smart and green city ? 8th Conference of the International Forum on Urbanism*.

Kim Hyung Min & Han Sun Sheng, 2012. *Seoul*. Cities, Vol. 29, n° 2, pp. 142-154.

Kim Joochul & Choe Sang-Chuel, 1997. *Seoul : the making of a Metropolis*. New York : J. Wiley, 261 p.

Lecroart Paul, 2014. *Séoul, Cheonggyecheon expressway : la ville après l'autoroute*. Paris : IAU Ile-de-France, 44 p.

Lee Yong-Sook & Shin HaeRan, 2012. Negotiating the Polycentric City-region: Developmental State Politics of New Town Development in the Seoul Capital Region. *Urban studies*, Vol. 49, n° 6, 1333-1355.

Moon Jeong Ho, 2015. National territorial policy and planning in Korea, *UN-habitat Workshop on National territorial policy and planning*, 15 décembre,

OCDE, 2005. *Corée* : Paris : OCDE, 189 p.

Shin Kyoung-Ho & Timberlake Michael, 2006. Korea's Global City: Structural and Political Implications of Seoul's Ascendance in the Global Urban Hierarchy. *International Journal of Comparative Sociology*, Vol. 47, n° 2, pp. 145-173.

Soulard Odile & Perrin Laurent, 2011. *Science cities, campus scientifiques et clusters dans les métropoles du XXI<sup>e</sup> siècle : Séoul, Digital Media City et Songdo New City*. Paris : IAU Ile-de-France, 73 p.

Uršič Matjaž & Križnik Blaž, 2012. Comparing urban renewal in Barcelona and Seoul: urban management in conditions of competition among global cities. *Asia Europe Journal*, n° 10, pp. 21-39.

Yoo Jae Won & Kim Seok Eun, 2012. Understanding the Mixture of Governance Modes in Korean Local governments : An Empirical Analysis. *Public Administration*, Vol. 90, n° 3, pp. 816-828.

## 9.4. Sidney

### **Documents produits par la City of Sydney**

City of Sydney, s. d.. *City of Sydney 2030. Governance*. Sydney : City of Sydney, 27 p.

City of Sydney, 2014. *City of Sydney 2030. Sustainable Sydney 2030 : Community Strategic Plan*. Sydney : City of Sydney, 76 p.

City of Sydney, 2013. *City of Sydney 2030. Economic Development Strategy*. Sydney : City of Sydney, 57 p.

### **Documents produits par le Gouvernement de Nouvelle-Galles du Sud et ses affiliés**

New-South Wales Government, 2015. *Economic Development Strategy for regional NSW*. Sydney: New-South Wales Government, 43 p.

New-South Wales Government, 2014. *A plan for growing Sydney*. Sydney: New-South Wales Government, 143 p.

New-South Wales Government, 2014. *Commencement of the Greater Sydney Commission Act 2015 and what it means for councils*. Sydney: New-South Wales Government, 4 p.

New-South Wales Government, 2014. *The NSW Economic development Framework: 2014 Highlights*. Sydney: New-South Wales Government, 8 p.

New-South Wales Government, 2014. *The NSW Economic development Framework: 2014 Priorities*. Sydney: New-South Wales Government, 8 p.

New-South Wales Government, 2011. *NSW 2021: A Plan to make NSW number one*. Sydney: New-South Wales Government, 61 p.

New-South Wales Innovation Council, 2010. *The NSW economy in 2020*. A foresighting study. Sydney : New-South Wales Innovation Council & Access Economics, 176 p.

### **Document produit par Sydney Business Chamber**

Sydney Business Chamber, 2010. *Sydney: Australia's global city*. Sydney : PwC & Sydney Business Chamber, 23 p.

### **Production académique**

Baker Tom & Ruming Kristian, 2014. Making « Global Sydney »: Spatial Imagineries, Worlding and Strategic Plans. *International journal of urban and regional research*, vol. 39, n° 1, pp. 62-78.

Bryan Dick, M<sup>c</sup>Guirk Pauline, Philip O'Neil & Franck Stilwell, 2005. Understanding Sydney as a Global City. Conference paper, *State of Australian Cities Conference 2005*, Melbourne.

Connel John ed., 2001. *Sydney: the emergence of a world city*. Oxford: Oxford University Press, 381p.

Kornberger Martin & Clegg Stewaert, 2011. Strategy as performative practice: the case of Sydney 2030. *Strategic organization*, vol. 9, n° 2, pp. 136-162.

Kübler Daniel, 2005. *Problems and prospects of metropolitan governance in Sydney: towards 'old' or 'new' regionalism?* Kensington : City Futures research Centre, 42 p.

M<sup>c</sup>Guirk Pauline, 2007. The Political Construction of the City-Region: Notes from Sydney. *International journal of urban and regional research*, vol. 31, n° 1, pp. 179-187.

Hu Richard, 2013. Measuring the Changing Face of Global Sydney. Conference paper, *State of Australian Cities Conference 2013*, Sydney.

Hu Richard, 2015. Sustainable Development Strategy for the Global City: A Case Study of Sydney. *Sustainability*, n° 7, pp. 4549-4563.

## 9.5. Toronto

### **Documents stratégiques**

CivicAction, *Jumping into action*, juin 2015.

City of Toronto, *Agenda for Prosperity*, janvier 2008.

City of Toronto, *A Strategic Plan for Accelerating Economic Growth and Job Creation in Toronto*, janvier 2013.

Ontario, Ministère de l'Infrastructure, *Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe, 2006*, consolidation administrative 2013.

Invest Toronto, *Business happens here*, annual report 2014.

Martin Prosperity Institute, *Ontario in the Creative Age*, février 2009.

The Neptis Foundation, *Planning for Prosperity*, 2015.

### **Production académique**

Boudreau J-A., Keil R., Young D., 2009, *Changing Toronto*, University of Toronto Press, 247 p.

Boudreau J-A., 2013, « Penser la ville-région: acteurs économiques et stratégies de développement à Montréal et à Toronto », in C. Lefèvre, N. Roseau et T. Vitale (Coord.), *De la ville à la métropole: les défis de la gouvernance*, L'Oeil d'Or, Paris, pp. 77-98.

Kitchen H., 2014, *Metropolitan Governance and Finance-Canada*, Communication au congrès de l'ASRDLE.

Searle G., Filion P., 2011, « Planning Contexte and Urban Intensification Outcomes: Sydney versus Toronto », *Urban Studies*, vol. 48, n° 7, pp. 1419-1438.

### **Sites internet consultés**

<http://civicaaction.ca/>

<http://diversecitytoronto.ca/>

<http://www.greatertoronto.org/about-gtma>

<http://www.investtoronto.ca/index.aspx>

<http://triec.ca/>

## 9.6. Paris et l'Ile-de-France

### Documents produits par ou pour le Conseil régional d'Ile-de-France

Conseil régional d'Ile-de-France, Technopolis et Amnyos, 2016. *Evaluation finale de la Stratégie Régionale de Développement Economique et d'Innovation. Tome 1*. Paris : Conseil régional d'Ile-de-France, Technopolis et Amnyos, 63 p.

Conseil régional d'Ile-de-France, 2015. *La stratégie économique de la région Ile-de-France. Quels premiers résultats*. Paris : Conseil régional d'Ile-de-France, 47 p.

Conseil régional d'Ile-de-France, 2013a. *Ile-de-France 2030. Schéma directeur de la Région Ile-de-France*. Paris : Conseil régional d'Ile-de-France, 741 p. en 6 volumes.

Conseil régional d'Ile-de-France, Technopolis, Amnyos et Eurolio, 2013b. *Définition de la déclinaison régionale de la S3 pour la mise en place du PO francilien 2014/2020. Stratégie de spécialisation intelligente de l'Ile-de-France*. Paris : Conseil régional d'Ile-de-France, Technopolis, Amnyos et Eurolio, 52 p.

Conseil régional d'Ile-de-France, 2012. *Schéma Régional du Climat, de l'Air et de l'Energie de l'Ile-de-France*. Paris : Conseil régional d'Ile-de-France, 419 p.

Conseil régional d'Ile-de-France, 2011. *Stratégie régionale de développement économique et d'innovation*. Paris : Conseil régional d'Ile-de-France, 27 p.

Conseil régional d'Ile-de-France, 2008. *Schéma directeur de la Région Ile-de-France*. Paris : Conseil régional d'Ile-de-France, 246 p.

Conseil régional d'Ile-de-France, 2007. *Schéma régional de développement économique*. Paris : Conseil régional d'Ile-de-France, 196 p. en 3 volumes.

### Documents produits par le Conseil économique, social et environnemental régional d'Ile-de-France

Conseil économique, social et environnemental régional d'Ile-de-France, 2011. *Avis n° 2011-05 du 26 mai 2011 relatif à la Stratégie régionale de développement économique et d'innovation*. Paris : Conseil économique, social et environnemental régional d'Ile-de-France, 10 p.

### Documents produits par ou pour la Mission de préfiguration de la Métropole du Grand Paris

Carré Denis, 2015a. *Etude synthétique sur les forces et faiblesses de la future métropole en matières économique et d'emploi. Rapport pour la Mission de préfiguration de la Métropole du Grand Paris*. Nanterre : Economix, 34 p.

Davezies Laurent, 2015b. *Le Grand Paris, le joker de l'économie française. Note pour la Mission de préfiguration de la Métropole du Grand Paris*. Grenoble : L'Observatoire de l'Economie et des Données Locales, 26 p.

Mission de préfiguration de la Métropole du Grand Paris, 2015c. *Contribution du Conseil des partenaires socio-économiques*. Paris : Mission de préfiguration de la Métropole du Grand Paris, 56 p.

Mission de préfiguration de la Métropole du Grand Paris, 2015d. *Contribution au diagnostic de la métropole du Grand Paris*. Paris : Mission de préfiguration de la Métropole du Grand Paris, 83 p.

### **Documents produits par la ville de Paris**

Mairie de Paris, 2015. *Fabriquer à Paris pour relever les défis sociaux et environnementaux : quelles filières industrielles d'avenir ?* Paris : Mairie de Paris, 220 p.

Caffet Jean-Pierre, 2011. *Métropolisation des politiques publiques parisiennes et gouvernance francilienne*. Paris : Conseil de Paris, 264 p.

Mairie de Paris, s.d. *Projet d'aménagement et de développement durable*. Paris : Mairie de Paris, 31 p.

### **Document produit par le MEDEF Ile-de-France**

Medef Ile-de-France, 2010. *Ile-de-France, je chéris ton nom*. Paris : Editions Le Manuscrit, 121 p.

### **Documents produits par les Chambre de Commerce et d'Industrie d'Ile-de-France et/ou Paris Ile-de-France Capitale Economique**

Paris Ile-de-France Capitale Economique et CCI Paris Ile-de-France (2014). *Compétitivité et attractivité : le double défi des Global cities. Comment réinventer le modèle économique de Paris Ile-de-France. Nos priorités pour la croissance et l'emploi*. Paris : Paris Ile-de-France Capitale Economique et CCI Paris Ile-de-France, 120 p.

CCI Paris Ile-de-France (2012). *La réussite économique du Grand Paris. Les quatre priorités des entreprises*. Paris : CCI Paris Ile-de-France, 59 p.

CCI de Paris Ile-de-France, 2007. *Avis des CCI de Paris Ile-de-France sur le projet de révision du schéma directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF)*. Paris : Les CCI de Paris Ile-de-France, 136 p.

CCI de Paris Ile-de-France, 2006a. *Révision du schéma directeur de la région Ile-de-France. Contribution des CCI de Paris Ile-de-France*. Paris : Les CCI de Paris Ile-de-France, 175 p.

CCI de Paris Ile-de-France, 2006b. *Schéma régional de développement économique. Avis des CCI de Paris-Ile-de-France sur le projet de SRDE présenté par le Conseil Régional d'Ile-de-France*. Paris : Les CCI de Paris Ile-de-France, 23 p.

CCI de Paris Ile-de-France, 2005a. *Première contribution au schéma régional de développement économique*. Paris : Les CCI de Paris Ile-de-France, 36 p.

CCI de Paris Ile-de-France, 2005b. *Première contribution au schéma régional de développement économique*. Paris : Les CCI de Paris Ile-de-France, 98 p.

#### **Documents produits par l'Etat**

v. a., 2015. *Contrat de plan interregional Etat-Régions Vallée de Seine*. S. l. : s. n.,

#### **Documents produits par des EPA**

EPA La Défense Seine Arche, 2015. *La Défense Seine Arche. Stratégie 2025*. Nanterre : EPA La Défense Seine Arche, 162 p.