Les métropoles, catalyseurs de flux

Cynthia Ghorra-Gobin

▶ **To cite this version:**

Cynthia Ghorra-Gobin. Les métropoles, catalyseurs de flux : les enjeux métropolitains. Cynthia Ghorra-Gobin, Alain Musset. Canada, États-Unis, Mexique, CNED-SEDES, pp.177-199, 2012. halshs-00825790

HAL Id: halshs-00825790
https://shs.hal.science/halshs-00825790

Submitted on 12 Jul 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

in "Canada, États-Unis, Mexique"/ Cynthia Ghorra-Gobin

Chapitre 9

Les métropoles, catalyseurs de flux : les enjeux métropolitains

La mondialisation se caractérise par une accélération des flux (capitaux, idées, migrants, expatriés, touristes, savoirs, connaissances, produits) sous l'impulsion de villes et métropoles qui les catalysent. Les villes et les métropoles – incluant également des plateformes aéroportuaires et/ou portuaires – représentent ainsi les lieux privilégiés de l'ancrage de l'économie globalisée qui se comprend comme une nouvelle étape du capitalisme. On parle alors de connectivité entre métropoles et de rivalité intermétropolitaine qui recomposent en quelque sorte la dynamique entre les trois États de l'Amérique du Nord, sans pour autant gommer l'effet structurant des frontières interétatiques. Ce chapitre inclus dans un ouvrage sur l'Amérique du Nord est toutefois centré sur les États-Unis non parce que le pays compte le plus grand nombre de métropoles (366) et qu'il inclut huit des dix premières métropoles de l'Amérique du Nord (tableau 1) s'affirmant à l'échelle mondiale mais parce que ces dernières font l'objet d'une attention particulière de la part des experts du recensement et des chercheurs pour rendre compte des processus à l'œuvre et des défis qui en résultent. Il sera donc question des enjeux de la métropolisation aux États-Unis en sachant que la problématique est assez voisine au Mexique et au Canada sans pour autant être semblable. Après avoir rappelé (1) combien la métropolisation remodèle et refaçonne les villes et les métropoles, le texte évoque (2) les spécificités de quelques concepts du Bureau du recensement rendant compte de la structuration spatiale des aires métropolitaines et des effets de rétrécissement (*shrinking*) des anciennes villes industrielles (*frostbelt cities*). Une troisième partie met en évidence (3) la prépondérance des aires métropolitaines dans la dynamique économique et les flux d'exportations ainsi que (4) le débat d'une prise en compte des coûts sociaux et environnementaux liés à l'extension spatiale (*urban sprawl*). La reconnaissance des défis justifie en quelque sorte le débat sur (5) l'invention d'un gouvernement métropolitain en mesure de mieux assurer qu'une simple gouvernance la durabilité métropolitaine.

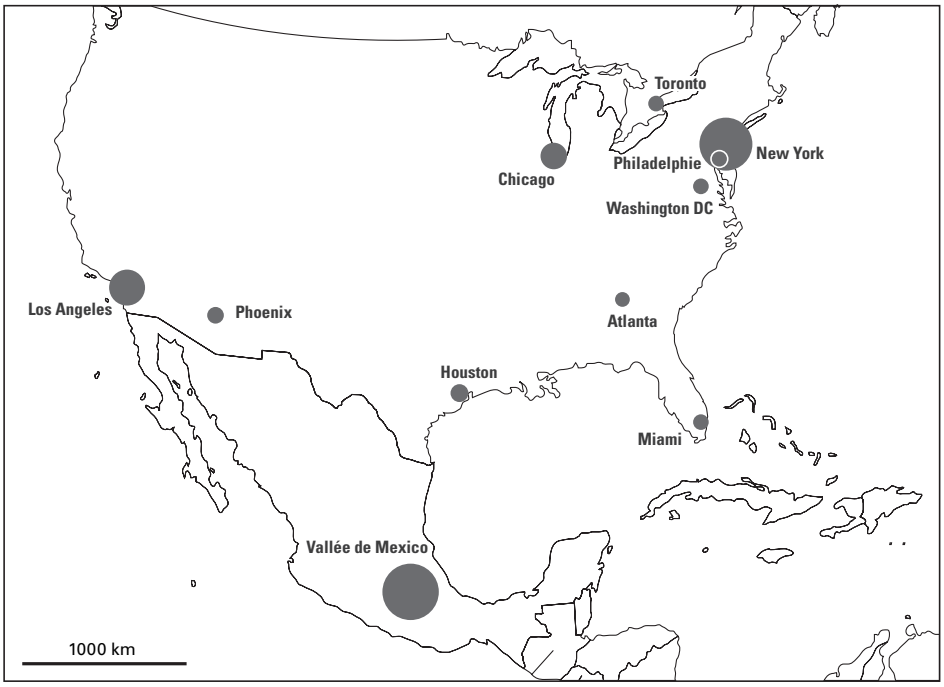
De la métropolisation : Un « nouveau » paradigme

La métropolisation se présente depuis une quinzaine d'années environ, comme un concept et pour certains comme un nouveau paradigme permettant d'appréhender les dynamiques spatiales et territoriales liées à la ville et à son développement. Les géographes et les économistes concernés par les dynamiques infranationales liées à

Tab. 1 : Les dix premières métropoles de l'Amérique du Nord (millions d'habitants)

Vallée de Mexico	20,11
New York	18,89
Los Angeles	12,82
Chicago	9,46
Houston	6,37
Philadelphie	5,96
Phœnix	5,94
Toronto	5,583
Washington DC	5,582
Miami	5,56
Atlanta	5,26

D'après les recensements nationaux.



la globalisation de l'économie – la nouvelle étape du capitalisme – soulignent ainsi la restructuration économique des villes et métropoles ainsi que leur extension spatiale sans aucune notion de limites. L'économie globale fait référence à l'« espace des flux » (expression utilisée à la suite de Manuel Castells) résultant de l'intensification des échanges de toutes natures et ne se confond pas avec l'économie mondiale définie comme la somme des économies nationales[1]. Le capitalisme s'est en partie

1. Consulter les entrées, « esthétique urbaine », « métropolisation » « ville globale/ville mondiale » du *Dictionnaire critique de la mondialisation* (Colin, 2012).

émancipé du cadre national pour s'inscrire dans l'espace des échanges, un espace de plus en plus structuré par les firmes globales. Dans ce contexte initialement façonné par des politiques de dérégulation menées dès les années 1980 par des États soucieux d'inscrire leur territoire national dans l'espace des flux et contrairement aux théories ayant un certain temps prophétisé la disparition des villes parallèlement à l'usage des technologies d'information et de communication, le pouvoir des villes n'a cessé de se renforcer. Ce caractère inédit explique le choix du terme « paradigme » pour rendre compte aussi bien de la rivalité intermétropolitaine que des enjeux inframétropolitains.

Le concept « métropolisation » qui se définit comme la « traduction spatiale et infranationale de la globalisation » ne concerne pas uniquement les grandes villes et touche également les petites villes. Il se présente alors comme un nouveau paradigme de l'urbanisation. Il n'est pas synonyme d'étalement urbain (*urban sprawl*), extension spatiale de la ville sans aucune notion de limite même si ce dernier se présente comme l'un des symptômes les plus visibles de la restructuration économique et de la recomposition des territoires urbanisés. L'intérêt premier de la territorialité métropolitaine repose sur la diversification économique qui permet d'éviter toute forme de déclin économique en raison de la diversité des « interactions » susceptibles d'enclencher des processus d'innovation (Veltz, 2005).

Interpréter la métropolisation comme une dynamique spatiale et économique a conduit à l'invention de nouveaux mots comme « *cluster* » (Michael Porter) et « *edge city* » (Joel Garreau) pour rendre compte des agencements de l'espace de la production économique concernant aussi bien le secteur industriel que celui de l'innovation indissociable de l'économie de la connaissance. Le « cluster » (ou « pôle de compétitivité ») renvoie aux effets spatiaux d'une organisation économique fondée sur le regroupement de certaines activités (recherche, industrie) relevant d'un même secteur. La proximité spatiale entre institutions et entreprises facilite le « face to face » (F2F) et participe ainsi de l'« interaction », un élément fondateur de l'innovation. L'idée d'une diversification du territoire métropolitain ne se limite pas aux seules activités déployées, elle fait également référence aux individus, soit à la diversité de leurs profils et de leurs qualifications. L'économiste Richard Florida (2002)[1] désigne avec l'expression « classe créative » les individus talentueux qui assurent en quelque sorte la compétitivité des villes.

La métropolisation définie comme un processus spatial rendant compte des nouveaux agencements dans l'organisation de l'espace productif, légitime l'idée d'un territoire restructuré ne se limitant plus à la simple juxtaposition d'une ville centrale et de banlieues résidentielles. Les activités économiques ne sont plus concentrées dans la ville centre ou sa proche banlieue mais sont susceptibles de se déployer sur l'ensemble du territoire métropolitain en organisant de nouvelles polarités. L'analyse spatiale met ainsi l'accent sur la « multipolarité » du territoire métropolitain. Le sociologue Joel Garreau fut le premier à identifier, il y a plus de vingt ans, ces nouvelles polarités suburbaines (rarement planifiées) qu'il dénomma « edges cities » (ville périphérique) comme Tysons Corner (comté de Fairfax, Virginie) dans la métropole de Washington DC ou Schaumburg (comté Cook, Illinois) dans la métropole de Chicago. Au dernier recensement (2010) Tysons Corner compte 20 000 habitants et Schaumburg 75 000. En ce début de XXIe siècle, la figure du *skyscraper* (gratte-ciel)

1. Richard Florida est à présent affilié à l'Université de Toronto au Canada où il dirige le Martin Prosperity Institute.

est réservée au *downtown* ou plus exactement au district financier ou CBD (*central business district*), ce qui permet de maintenir le principe d'une certaine suprématie de la centralité sur les pôles périphériques. L'Edge city est généralement localisée à l'intersection de deux ou plusieurs voies autoroutières et à proximité d'un vaste centre commercial. Dix ans après Joël Garreau, l'urbaniste et démographe Robert Lang a inventé l'expression « *edgeless cities* » pour faire référence à la localisation diffuse d'emplois et d'activités notamment dans le périurbain.

De la spécificité des catégories du recensement aux États-Unis

Tout recensement présente des spécificités nationales. L'originalité du recensement aux États-Unis provient, outre l'idée d'un classement, à cette différenciation entre aires métropolitaines et aires micropolitaines, ville centre, territoires suburbains et périurbains et à une prise en compte de la répartition spatiale des minorités ethniques et raciales. L'usage de ces catégories s'explique en raison de l'histoire d'un pays qui pendant longtemps a affirmé la suprématie de la race blanche et celle des *Wasp* (White anglo-saxon protestant).

Le classement des villes et métropoles

Les États-Unis comptent 308,7 millions d'habitants (le Mexique 109,5 et le Canada 33,4). Au cours de la dernière décennie (2000-2010), ils ont enregistré un taux moyen de croissance de 9,7 % et un taux moyen de croissance urbaine de 12,1 %. La croissance a plus touché le Sud et l'Ouest – dont les taux de croissance sont respectivement 14,3 % et 13,8 % – que le Midwest avec 3,9 % et le nord-est 3,2 %. Le Nevada est l'État ayant enregistré le taux de croissance le plus élevé avec 35,1 % pendant que la métropole de Las Vegas (localisée dans ce même État) a enregistré une croissance de 41,8 %. Le district fédéral (capitale : Washington DC) a enregistré un taux de croissance de 5,2 % ce qui donne une population de 600 000 habitants alors qu'au cours des dernières décennies la capitale enregistrait un taux négatif. Les trois États les plus peuplés (Californie, Texas et New York) avec 37,3 millions, 25,1 millions et 19,4 millions d'habitants représentent un quart de la population nationale.

Plus des 4/5 de la population des États-Unis (83,7 %) vivent dans les 366 aires métropolitaines et 10 % dans les 576 aires micropolitaines. Parmi les 10 métropoles les plus peuplées du pays, (tableau 2) Houston (Texas), Atlanta (Géorgie) et Dallas-Forth Worth (Texas) ont enregistré les taux de croissance les plus élevés avec 26,1 %, 24 % et 23,4 %. Les métropoles de Washington, DC et Miami ont enregistré des taux de croissance supérieurs à la moyenne nationale, 16,4 % et 11,1 %. La métropole de New York est la plus peuplée avec ses 18,9 millions d'habitants suivie de Los Angeles avec ses 12,8 millions d'habitants : la première représente 6,1 % de la population du pays et la seconde 4,2 %. Un Américain sur dix habite soit à New York soit à Los Angeles.

GHORRA.indd 180 18/07/12 09:46

Tab. 2 : Les dix premières métropoles (États-Unis)

	Métropole	population en millions	taux de croissance de la dernière décennie
1	New York	18,8	3,1 %
2	Los Angeles	12,8	3,7 %
3	Chicago	9,4	4 %
4	Dallas	6,3	23,4 %
5	Philadelphie	5,9	4,9 %
6	Houston	5,9	26,1 %
7	Washington	5,5	16,4 %
8	Miami	5,5	11,1 %
9	Atlanta	5,2	24 %
10	Boston	4,5	3,7%

Source : US Census Bureau.

Le Bureau de recensement hiérarchise également les villes. Le classement des métropoles ne correspond pas toujours à celui des villes (tableau 3). Si les trois premières villes du pays correspondent aux trois premières métropoles avec New York, Los Angeles et Chicago, le classement est modifié pour les 7 autres. Philadelphie se maintient au 5e rang dans les deux catégories. Mais la ville de Houston (6e métropole) passe au quatrième rang pendant que celle de Dallas (4e métropole) passe au 9e rang. Les villes de Washington, Miami, Atlanta et Boston disparaissent au profit des villes de Phœnix, San Antonio, San Diego et San José. Le décalage entre les deux tableaux s'explique en raison de la plus grande superficie des villes de l'ouest qui peuvent de ce fait accueillir un chiffre de population plus important que les villes de l'est et du sud et d'un taux de croissance démographique plus élevé.

Tab. 3 : Les dix premières villes des États-Unis

	Ville	Chiffre de population 2010	pourcentage de croissance 2010-2000	pourcentage de croissance 2000-1990
1	New York (New York)	8 175 133	2,1	9,4
2	Los Angeles (Californie)	3 792 621	2,6	6
3	Chicago (Illinois)	2 695 598	-6,9	4
4	Houston (Texas)	2 099 451	7,5	19,8
5	Philadelphie (Pennsylvanie)	1 526 006	0,6	-4,3
6	Phœnix (Arizona)	1 445 632	9,4	34,3
7	San Antonio (Texas)	1 327 407	16	22
8	San Diego (Californie)	1 307 402	6,9	10
9	Dallas (Texas)	1 197 816	0,8	18
10	San José (Californie)	945 942	5,7	14

Source : US Census Bureau.

Villes et métropoles « rétrécissantes » : l'héritage industriel

Sur les 366 aires métropolitaines que comptent les États-Unis (depuis New York jusqu'à Carson dans le Nevada), seules 38 connaissent une décroissance démographique. Au sein de la catégorie des « shrinking metropolitan areas » (aires métropolitaines rétrécissantes), celle de Detroit-Warren-Livonia (Michigan), qui se situe au 12e rang national, représente la figure la plus médiatisée : Sa population s'élève à 4 296 250 et a enregistré un taux de décroissance de l'ordre de -3, %. Notons également l'expérience de la métropole de Pittsburg (Pennsylvanie) qui se situe au 22e rang national et qui a perdu 3,08 % de sa population pour atteindre 2 356 285 habitants ainsi que celle de Cleveland (Ohio) (28e rang national) qui a perdu 3,3 % de sa population pour atteindre 2 millions d'habitants. Ces métropoles localisées principalement dans le midwest (ancien cœur industriel des États-Unis)[1] sont désormais qualifiées de « *legacy metropolitan areas* » pour bien signifier le poids de l'héritage industriel dans ce processus de décroissance. La décroissance concerne également les villes centrales de ces trois métropoles et le taux de décroissance est nettement supérieur à celui de la métropole (tableau 4). À Detroit il est de l'ordre de -25 %.

Tab. 4 : les trois principales métropoles et villes rétrécissantes

Métropole	Pop Métro Millions	Classement national	Taux décroissance dernière décennie (métropole)	Pop Ville centrale	Taux décroissance (ville)	Classement national
Detroit	4,29	12	-3,51 %	714 000	-25 %	19
Pittsburg	2,35	22	-3,08 %	306 000	-8,6 %	58
Cleveland	2,07	28	-3,3 %	397 000	-17,1 %	45

Source : US Census Bureau.

Les aires métropolitaines, les aires micropolitaines et les régions urbaines

L'administration fédérale inclut depuis longtemps la catégorie « aire métropolitaine ». Toutefois, depuis le recensement de 2000, la métropolisation est perçue comme une dynamique qui concerne également les petites villes, ce qui a conduit à différencier l'aire métropolitaine de l'aire micropolitaine en fonction du poids démographique de la ville centre. L'aire métropolitaine se compose d'une ville centre (50 000 habitants au moins) entourée de banlieues dont l'ensemble se caractérise par une continuité urbaine dans le paysage, des flux de déplacements pendulaires (navettes) et une certaine intégration économique. Quant à la ville centre de « l'aire micropolitaine », le chiffre de population de la ville centre se situe entre 10 000 et 49 000 habitants.

La population est classée en deux catégories (tableau 5) : – (1) celle relevant des *core-based statistical areas (CBSA)* incluant aires métropolitaines et aires micropolitaines – et (2) celle qualifiée *non-core-based statistical areas (NCBSA*) où l'habitat est majoritairement rural. Ainsi 6,3 % de la population vit dans le rural, 10 %

1. . En dehors du Midwest figure la métropole de la Nouvelle-Orléans dont la population s'élève à 1,167 million d'habitants et dont le taux de décroissance est de -11,3 % (voir l'encadré de Julie Hernandez).

GHORRA.indd 182 18/07/12 09:46

dans les aires micropolitaines dont la dynamique se situe à l'interface entre le rural et l'urbain et 83,7 % dans les aires métropolitaines. La catégorie CBSA représente 93,7 % de la population répartie dans 366 aires métropolitaines (258 millions soit 83,7 % de la population) et 576 aires micropolitaines (30 millions, soit 10 % de la population). Le taux de croissance des aires micropolitaines est de 5,9 %, celui des aires métropolitaines 10,8 % et celui des populations localisées en dehors des CBSA de 1,8 %.

Tab. 5 : Les aires métropolitaines et micropolitaines (États-Unis)

	Population	**% Population**
1) Core-based statistical Areas		
Aires métropolitaines (366)	258 317 763	83,7 %
Aires micropolitaines (576)	30 943 552	10 %
Total (942)	289 261 315	93,7 %
2) Non-core based statistical area (population rurale)	19 484 223	6,3 %
Total (États-Unis)	308 745 358	100

Source : US Census Bureau.

Identifier les aires micropolitaines et les aires métropolitaines (*Metropolitan Statistical Area*, MSA) a permis au Bureau de recensement d'inventer une métacatégorie, la « Combined Statistical Areas » (CSA) que l'on peut traduire par « région urbaine ». Une CSA correspond ainsi à une vaste aire métropolitaine incluant une ou plusieurs aires métropolitaines ainsi qu'une ou plusieurs aires micropolitaines. Mais toute aire métropolitaine ne relève pas forcément d'une CSA. Les aires métropolitaines de Miami, Phœnix, San Diego et Portland (pour donner un exemple) ne se retrouvent pas dans le tableau (tableau 6) des CSA dans la mesure où elles n'incluent qu'une seule métropole. Le territoire des États-Unis compte 125 CSAs. Les CSA de New York, Los Angeles et Chicago représentent respectivement 22,08, 17,87 et 9,68 millions d'habitants, un chiffre largement supérieur à celui de leur MSA respectives.

Tab. 6 : Les dix premières régions urbaines (*combined statistical areas*), en millions d'habitants

New York-Newark-Bridgeport (CSA)	22,08	1
Los Angeles-Long Beach-Riverside	17,7	2
Chicago-Naperville-Michigan City	9,68	3
Washington-Baltimore-Northern Virginia	8,57	4
Boston-Worcester-Manchester	7,55	5
San José-San Francisco-Oakland	7,46	6
Dallas-Forth Worth	6,73	7
Philadelphie-Camden-Vineland	6,53	8
Houston-Baytown-Huntsville	6,051	9
Atlanta-Sandy Springs-Gainesville	5,61	10

Source : US Census Bureau.

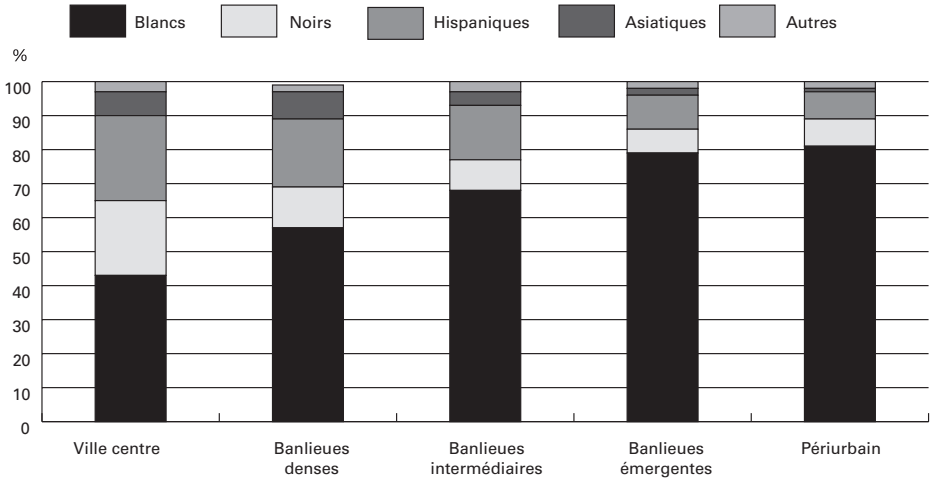
La catégorie CSA du recensement a servi de fondement à l'invention de la notion de « mégarégion » par des chercheurs qui s'inspirent en fait de la notion de *megalopolis* inventée par Jean Gottmann en 1961. D'après les travaux de la Regional Planning Association plus de 70 % de la population américaine vit dans les 11 mégarégions du pays. À titre d'exemple citons « Arizona Sun Corridor », « Northeast » (ancienne mégalopolis) et les deux mégarégions de la Californie (nord et sud).

La suburbanisation se poursuit sur un mode plus segmenté et plus diversifié (du point de vue racial et ethnique)

La croissance démographique de la dernière décennie contrairement à celle des années 1990 n'a pas vraiment avantagé les villes. Si pour les analystes, ce fait s'explique en raison de la crise et de la récession, il présente l'inconvénient de ne pas converger avec les arguments des économistes comme Ed Glaeser (2011) faisant l'éloge de la ville. Aussi 12 des 15 villes les plus peuplées du pays ont enregistré une faible croissance (inférieure à la moyenne nationale de 9,7 %) et deux (Detroit et Chicago) ont vu leur population diminuer. Chicago, troisième ville des États-Unis a perdu 6,9 % de sa population pendant que la métropole a enregistré une croissance de 4 %. Philadelphie (5e métropole et 5e ville) qui en 2000 appartenait à la catégorie de villes rétrécissantes a tout juste réussi à inverser la tendance à la décroissance.

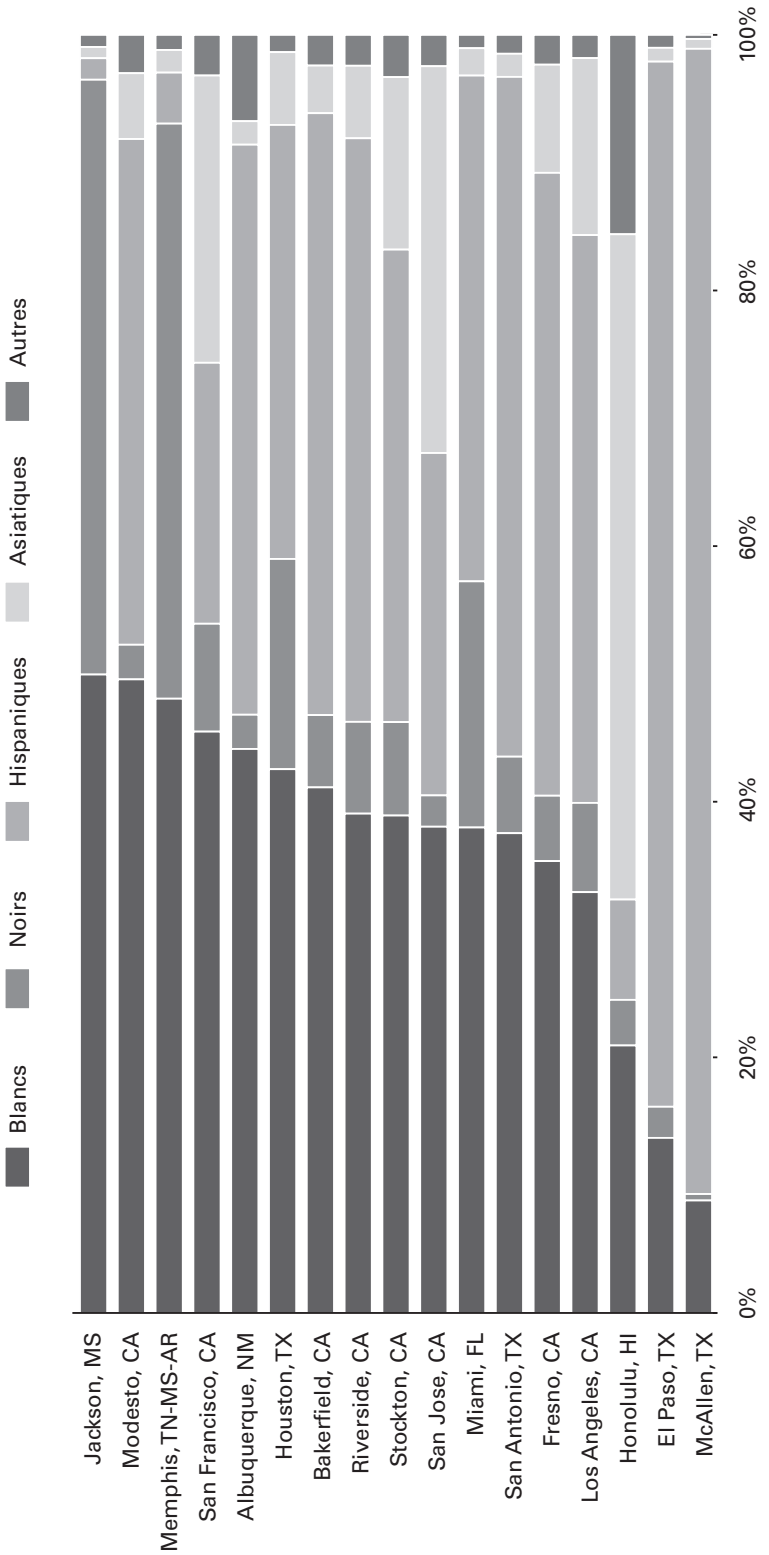
La croissance démographique a touché les banlieues situées à proximité de la ville centre *(inner suburbs)* ainsi que des territoires périurbains (*exurbs, outer suburbs*). Les banlieues proches des 50 plus grandes aires métropolitaines ont gagné 6 millions d'habitants ce qui représente un taux de croissance de 11,3 %. Les banlieues périphériques ont gagné 6,7 millions d'habitants, ce qui représente un taux de croissance de 24,5 %. Aussi pour de nombreux observateurs la suburbanisation se poursuit, même si elle est plus segmentée dans la mesure où elle favorise les banlieues proches de la ville et le périurbain.

Fig. 1 : La diversité ethnique et raciale dans les différentes parties du territoire métropolitain



Source : State of Metropolitan America, p. 62.

Fig. 2 : Les 17 métropoles où les minoritéss sont majoritaires



Source : State of Metropolitan America, p. 59.

GHORRA.indd 185 18/07/12 09:46

Outre la poursuite de la suburbanisation, le recensement note que la majorité des minorités ethniques et raciales habitent désormais la banlieue, ce qui marque un tournant avec la deuxième moitié du xx^{e} où les villes concentraient l'essentiel des minorités ethniques et raciales et où les Blancs représentaient l'écrasante majorité des banlieues. Les Blancs (non hispaniques) ne représentent plus que 60 % des suburbains et 43 % de la population des villes centres. Ils sont à présent nombreux à vouloir quitter les banlieues pour la ville : une tendance qui s'explique en raison du vieillissement de la population. La répartition spatiale des Blancs et des minorités au sein du territoire métropolitain va dans le sens d'une meilleure intégration spatiale des différentes communautés même si comme l'indique la figure 1, la diversité ethnique et raciale décroît au fur et à mesure que l'on s'éloigne de la ville centre.

En prenant comme critère la diversité raciale et ethnique, les chercheurs ont qualifié 17 métropoles du statut de « *majority minority metropolitan areas* » c'est-à-dire d'une métropole où aucun groupe ethnique ou racial ne constitue une majorité. Parmi ces 17 métropoles, huit sont localisées en Californie, et quatre au Texas (figure 2, page précédente).

Certaines de ces métropoles multiraciales comme New York, Chicago, Los Angeles et San Francisco sont également qualifiées de *gateway metropolitan areas* parce qu'elles attirent des flux migratoires en provenance de l'étranger tout en étant à l'origine de flux migratoires internes incluant, outre les Blancs non hispaniques des Hispaniques et des Asiatiques. D'une manière générale, les flux migratoires internes au pays demeurent faibles et inférieurs aux chiffres du milieu du xx^{e} siècle (entre 4 et 5 % en 1950 contre 1,6 % en 2008), ce qui s'explique en raison de la crise.

La société urbaine et suburbaine est de plus en plus diverse du point de vue racial et ethnique et la ségrégation (notamment entre noirs et blancs) tend à diminuer progressivement. Il est toutefois prématuré d'affirmer qu'elle correspond au critère de société post-raciale ou post-ethnique.

Rendre compte de la contribution économique des aires métropolitaines

Si la catégorie « aire métropolitaine » est clairement identifiée par les démographes et les géographes, il est intéressant de noter qu'elle concerne de plus en plus les économistes soucieux de mettre en évidence sa contribution économique. Le think tank Brookings Institution basé à Washington a ainsi créé il y a une quinzaine d'années un programme sur la politique métropolitaine (*Metropolitan Policy Program*) qui rassemble des données et des études sur les aires métropolitaines tout en suggérant programmes et politiques publiques[1]. Il a pour objectif de faire prendre conscience à l'État fédéral, aux États fédérés et aux responsables politiques du rôle central joué par les aires métropolitaines dans la production économique et ainsi inciter les élus et les administrations à assurer leur prospérité. Quant aux chercheurs en science politique, ils sont interpellés par la problématique la gouvernance métropolitaine, voire du gouvernement métropolitain.

1. . Voir le site <www.brookings.edu/metro>

Les métropoles, sites privilégiés des exportations nationales

Un récent rapport (2011) de la Brookings Institution intitulé *Export Nation* permet d'illustrer la manière dont les chercheurs essaient d'articuler des données macroéconomiques de l'échelle nationale de manière à mettre en évidence le rôle des aires métropolitaines. Les États-Unis comptent 11,8 millions d'emplois relevant du secteur des exportations et 7,7 millions d'entre eux se retrouvent dans les 100 premières métropoles du pays qui assurent plus de 79 % du trafic aérien de marchandises. Utile de noter également que 26 métropoles assurent 75 % du trafic aérien de passagers au sein du pays et que 94 % de passagers internationaux choisissent d'atterrir dans 20 métropoles. Les 100 premières métropoles représentent 65 % de la population nationale et réalisent 64 % des exportations nationales (62 % biens industriels et 75 % des services). Les dix premières d'entre elles dans le domaine de l'exportation – qui représentent 38 % de la population – réalisent 43 % des exportations nationales (tableau 7).

Tab. 7 : Le classement des 10 premières métropoles en fonction de leur contribution aux exportations

	Métropole	poids des exportations (milliards dollars)	secteur	%des exportations des 10 premières métropoles
1	New York	85,15	Chimie	21,7
2	Los Angeles	78,54	Ordinateurs, électronique	12,1
3	Chicago	52,88	Machines	13,3
4	Houston	51,55	Chimie	27,4
5	Dallas	44,5	Ordinateurs, électronique	16,4
6	San Francisco	30,90	Pétrole, Charbon	25,7
7	Boston	28,8	Ordinateurs, électronique	21,6
8	Philadelphie	27,4	Chimie	18,1
9	Detroit	26,9	Transports équipement	47,7
10	Seattle	24,16	Transports équipement	48,7
Total (10)		450,9		

Source : Export Nation, Brookings Institution, 2010, p. 13.

Pour les économistes, il importe que les responsables politiques des métropoles ainsi que l'État fédéré et l'État fédéral comprennent mieux le rôle et le poids de leurs territoires dans les flux économiques et notamment dans les exportations pour proposer des politiques publiques allant dans le sens de l'attractivité du territoire tout en évitant des rivalités inframétropolitaines.

GHORRA.indd 187 18/07/12 09:46

Le cluster métropolitain au cœur de la prospérité économique

Le terme de « cluster » – inventé il y a 20 ans par le professeur Michael Porter dans le cadre de la Harvard Business School – met l'accent sur l'intérêt de la concentration spatiale d'acteurs divers (notamment de chercheurs) et de firmes relevant d'un même secteur dans le but de susciter l'innovation industrielle. Le concept cluster est à présent largement repris par des responsables politiques à l'échelle des États et plus particulièrement des municipalités et des comtés comme outils visant à assurer l'attractivité territoriale à l'heure de la globalisation. L'administration fédérale utilise l'expression « *regional innovation clusters* » (RIC).

Le cluster – indissociable de l'idée d'innovation et de l'économie de la connaissance (*knowledge-based economy*) – met en évidence l'intérêt des échanges et des interactions entre individus créatifs que l'expression « *knowledge exchange* » exprime avec clarté puisqu'il s'agit d'échanges fondés sur les savoirs et les connaissances dont le coût de la transaction est limitée. Le périmètre du cluster est rarement précisé. Il peut se limiter à un îlot urbain (incluant quelques bâtiments) ou encore à un vaste territoire incluant plusieurs municipalités comme la Silicon Valley en Californie. Michael Porter envisage le cluster à l'échelle régionale et métropolitaine alors que sous l'impulsion des travaux de Richard Florida, à qui l'on doit la notion de « classe créative », le cluster peut faire référence à un quartier de la ville. Le cluster qui fait a priori référence à l'économie réelle dans la mesure où il concerne l'innovation technologique, sous-entend la présence implicite de ce que les Anglo-américains intitulent « venture-capital », l'industrie financière du capital à risque. Tout cluster exige des financiers prêts à investir dans une entreprise présentant un certain nombre de risques.

La dynamique de la « fertilisation croisée » entre différents acteurs relevant d'un même secteur industriel en vue de l'innovation exige également l'intervention du secteur public auquel reviennent les responsabilités de l'aménagement spatial et des infrastructures (réseaux routiers et transports en commun, eau, assainissement) ainsi que la présence d'infrastructures sociales, éducatives et culturelles. En effet la première qualité du cluster repose sur la qualité de vie qu'il offre à la population active et à la population résidentielle.

La genèse du cluster : initiative publique ou privée ?

La définition du cluster relève du consensus, en revanche le débat est ouvert au sujet de l'initiative. Relève-t-elle de l'initiative publique ? ou privée ? Si l'on se réfère à Silicon Valley (SV) perçue comme le modèle par excellence du cluster, il ne relève ni de l'État fédéral de l'État fédéré. Les centres de recherche de l'Université Stanford ont toutefois bénéficié, dès les années 1950, d'importantes subventions de l'État fédéral dans le domaine de la recherche avant que des initiatives privées (création de start-up) y prennent le relais. Un « cluster » peut également relever de l'initiative de pouvoirs publics comme l'illustre la décision du maire de New York en 2010 en faveur de la création du *New York Media Lab*. Ce « médiapôle » se propose de susciter une interconnexion forte entre les établissements universitaires de la ville et les nouvelles entreprises. Il s'agit en effet de favoriser l'émergence de nouveaux médias issus de la diffusion et l'usage de nouvelles technologies de

GHORRA.indd 188 18/07/12 09:46

communication[1]. Ici les autorités publiques partent du principe que la ville bénéficie d'atouts considérables pour attirer les talents et que le rôle des autorités publiques consiste à favoriser les échanges entre les entrepreneurs et les chercheurs[2].

Les coûts sociaux et environnementaux de la métropolisation

Les villes et métropoles connaissent la pauvreté et l'exclusion. Le fait le plus marquant est sans nul doute la suburbanisation de la pauvreté aux États-Unis. Quant aux coûts directement associés à la métropolisation, ils concernent la progressive disparition des espaces naturels et des terres agricoles ainsi que les difficultés d'accès au marché du travail des populations non motorisées en raison de la dispersion des emplois sur l'ensemble du territoire métropolitain.

De la suburbanisation de la pauvreté : un fait récent

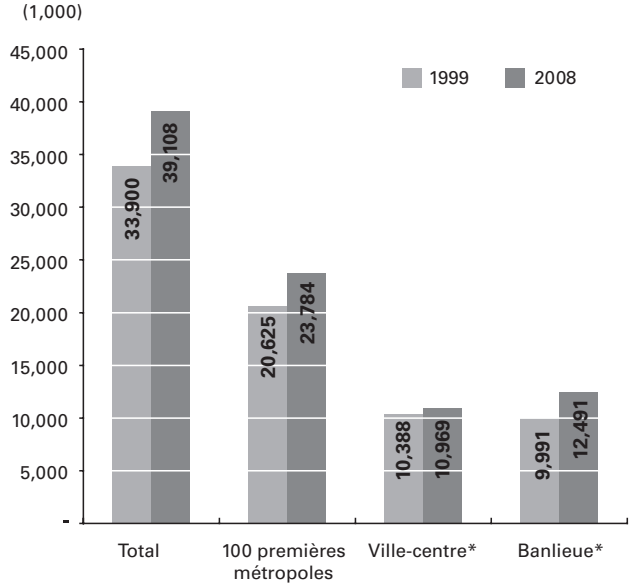
Si les États-Unis comptent en 2008 39 millions de pauvres (13,2 % de la population nationale), 23 millions d'entre eux se retrouvent dans les 100 premières métropoles du pays étudiées par la Brookings Institution. Le taux de pauvreté est passé de 11,6 % à 12,2 % pour la dernière décennie. Ce taux de croissance a notamment concerné les métropoles du Midwest (ayant affronté la désindustrialisation) et certaines métropoles du Sud. Le fait marquant de cette étude est sans nul doute la suburbanisation de la pauvreté (tableau 8). Les banlieues ont enregistré 2,5 millions de pauvres de plus et rassemblent un tiers de l'ensemble des pauvres. Les métropoles de Cleveland, Baltimore, Detroit, Rochester, Minneapolis-St. Paul, Jackson et San Diego ont désormais une majorité de pauvres dans leurs banlieues et non plus dans les villes centres. Les pauvres dans les villes vivent dans une pauvreté profonde avec des revenus deux fois inférieurs au seuil de pauvreté alors que les pauvres en banlieue ont suivi une formation scolaire. Parmi les pauvres suburbains, 46 % sont Blancs (non hispaniques) alors qu'ils ne représentent que 25 % des pauvres dans les villes. Les Noirs ne représentent que 17 % des pauvres dans les banlieues alors qu'ils sont 32 % dans les villes.

Tab. 8 : Le pourcentage des pauvres dans les villes centres, banlieues et métropoles

	Villes centres	Banlieues	Métropoles
Pourcentage de pauvres	18,2 %	9,5 %	12,2 %

1. Rappelons qu'avant d'être élu, l'actuel maire de la ville, Michael Bloomberg, a dirigé une importante agence d'information financière qu'il avait initialement créé en tant que start up au début de sa carrière.
2. Les médias représentent à New York un secteur non négligeable avec plus de 300 000 salariés et 30 milliards de dollars de revenus par an.

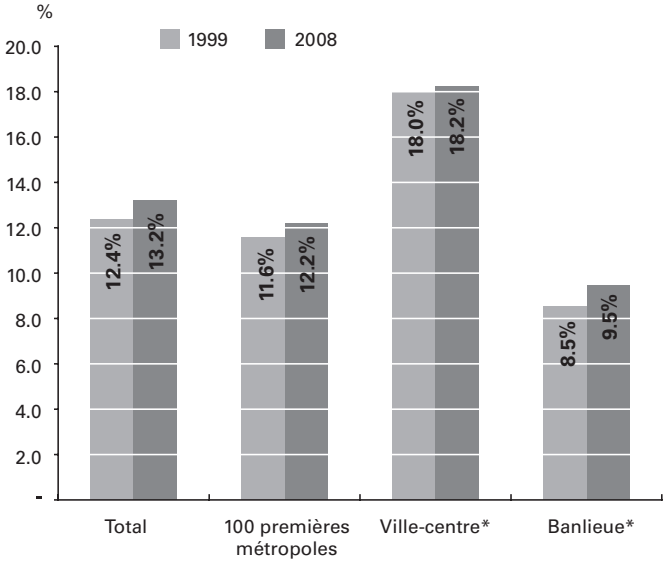
Fig. 3 : La croissance du nombre de pauvres dans les métropoles, villes centres et banlieues



* Includes 95 of the largest 100 metropolitan areas for which data are available
Source : Brookings analysis of Census 2000 and internal 2008 American Community Survey data.

Source : State of Metropolitan America, p. 139.

Fig. 4 : La croissance en pourcentage du nombre de pauvres dans les métropoles, villes centrales et banlieues



* Includes 95 of the largest 100 metropolitan areas for which data are available
Source : Brookings analysis of Census 2000 and internal 2008 American Community Survey data.

Source : State of Metropolitan America, p. 139.

Les coûts sociaux et environnementaux liés à l'étalement spatial

Les coûts infligés par la métropolisation concernent aussi bien le social que l'environnemental. De nombreux observateurs reconnaissent en effet que l'étalement urbain (*urban sprawl*) de faible densité et dont le vecteur central est la maison individuelle entourée d'un jardin, – outre bien entendu la construction de centres commerciaux et de parcs industriels et de bureaux –, se fait au détriment d'espaces naturels et de terres agricoles. Il porte atteinte à la biodiversité et aux écosystèmes naturels et ces impacts négatifs commencent d'être évoqués dans l'espace médiatique depuis une dizaine d'années environ. L'accroissement de la pollution de l'air s'explique principalement en raison de l'allongement des distances parcourues par les individus circulant en voiture. La qualité des infrastructures routières ayant permis à de nombreux ménages de s'installer dans le périurbain où le coût du foncier et de l'immobilier est nettement inférieur à ceux pratiqués dans les villes centres et les banlieues proches. Aussi le véritable enjeu de l'étalement urbain réside dans cette tension entre l'opportunité offerte à de nombreux ménages souvent aux revenus modestes d'accéder à la propriété (maison individuelle) et à un cadre de vie plaisant (maison entourée d'un jardin et localisé à proximité d'aires de récréation) et l'impératif de limiter l'étalement urbain pour le bénéfice de tous en raison des externalités négatives (pollution de l'air, saturation des voies routières et autoroutières, perte de la biodiversité, manque de logements pour les ménages aux revenus limités).

La thématique de l'accès au marché du travail pour les populations non motorisées est présentée par les sociologues aux États-Unis comme un autre enjeu central de la métropolisation, à la suite notamment des travaux de John Kain qui le premier a évoqué la problématique du « spatial mismatch », le décalage entre les opportunités du marché du travail (notamment pour les emplois peu qualifiés) et la non-capacité des individus et des ménages susceptibles d'y répondre. Cette situation s'expliquerait en raison du choix contraint des populations pauvres à résider dans les quartiers enclavés des villes *(inner-cities)* et leur non-motorisation. Difficile en effet d'avoir accès aux emplois localisés dans les banlieues et le périurbain si l'on ne dispose pas d'une voiture. Ce décalage résulte de la décentralisation des emplois (qualifiés et non qualifiés) sur l'ensemble du territoire métropolitain. Aussi de nombreuses villes centres ont mis en place – grâce à des programmes fédéraux – des services de transports à la demande pour permettre à des individus vivant dans des quartiers enclavés de se rendre au travail. Ces programmes sociaux centrés sur le transport n'ont toutefois pas réussi à régler le problème. Mener une politique sur la base du ramassage des travailleurs devant se rendre dans d'autres municipalités que celle de leur résidence s'avère en fait limitée ou encore peu performante pour régler la question de l'accès au marché du travail.

La métropolisation qui se traduit par une certaine forme de concentration spatiale de la richesse et de la pauvreté au sein du territoire métropolitain a permis à des chercheurs comme Myron Orfield de mener un travail empirique sur les disparités spatiales et les inégalités sociales des différentes municipalités. Ces chercheurs rassemblent ainsi de nombreux indicateurs sur la base de critères relevant du marché immobilier (valeurs foncières et immobilières et leur évolution dans le temps), de l'aide sociale (nombre d'enfants bénéficiant d'une aide du comté pour les repas pris à l'école, nombre de ménages en difficulté, nombre de jeunes au chômage et ayant terminé la scolarité sans diplôme), de la répartition spatiale des ménages dans

GHORRA.indd 191 18/07/12 09:46

chacune des municipalités en fonction de l'appartenance ethnique et/ou raciales ainsi que la fiscalité et les revenus des budgets municipaux. L'ensemble de ces indicateurs permettent de dresser une cartographie mettant en scène les disparités inframétropolitaines et ainsi de bâtir une typologie de municipalités. La typologie qui différencie les municipalités riches des municipalités pauvres, les anciennes municipalités (population vieillissante) des récentes municipalités (localisées notamment dans le périurbain et accueillant de jeunes ménages avec enfants) met ainsi en évidence les municipalités où sévît une forte ségrégation sociale et raciale et où les ménages sont déconnectés du marché de travail. Ce travail empirique autorise Myron Orfield et son équipe à construire une solide argumentation dénonçant les effets collatéraux de la métropolisation et prônant le principe d'une régulation à l'échelle métropolitaine, échelle jugée plus pertinente que celle de l'État fédéré pour prendre en compte les coûts sociaux et environnementaux.

Va-t-on vers l'invention d'un gouvernement métropolitain ?

Rendre compte de la métropolisation permet de souligner la pertinence de l'échelle du territoire métropolitain pour penser l'« avantage comparatif » (expression utilisée par les économistes) qui du fait de la globalisation ne se joue plus uniquement ou principalement à l'échelle du territoire national pour s'inscrire dans une rivalité intermétropolitaine. Pour faire face à cette compétition, les chercheurs estiment que les décideurs et responsables politiques ne doivent pas se limiter à penser l'attractivité de leur territoire et qu'il leur revient de faire face aux défis sociaux et environnementaux. Toute stratégie métropolitaine devrait inclure une politique de redistribution fiscale entre municipalités et une prise en compte explicite des coûts sociaux et environnementaux. Si la thématique de la gouvernance est ainsi fréquemment évoquée pour assurer une meilleure coordination entre les acteurs et responsables œuvrant à différentes échelles territoriales, certains n'hésitent pas à évoquer l'idée de l'invention d'un gouvernement métropolitain à l'image des deux modèles, Minneapolis/Saint Paul et Portland. Il incomberait au gouvernement métropolitain d'instaurer une limite à l'urbanisation, de favoriser la cohérence du territoire métropolitain au travers d'investissements coordonnés (réseaux transports, promotion immobilière, localisation des emplois) et d'opérer des transferts financiers en faveur des municipalités les plus déshéritées parce que dépourvues d'emplois et habitées par des ménages pauvres.

Deux modèles de gouvernement métropolitain aux États-Unis

Les États-Unis ont pour le moment fait l'expérience de deux modèles de gouvernement métropolitain, le modèle de Portland (Oregon) et le modèle de Minneapolis/Saint Paul (Minnesota). Ces deux métropoles dont le chiffre de population au dernier recensement se situe respective à 2,26 millions et 3,2 millions d'habitants ont fait preuve d'invention pour assurer la régulation de la métropolisation. À Portland le taux de croissance de la dernière décennie s'élève à 15,4 % et à Minneapolis/Saint Paul à 11,74 %. Dans les deux cas de figure, l'État fédéré a joué un rôle important bien que différent.

GHORRA.indd 192 18/07/12 09:46

La métropole de Portland qui inclut trois comtés s'est dotée dès la décennie 1960 d'une commission de planification métropolitaine qui avait pour fonction de rassembler des données et de mener des études. L'émergence d'un gouvernement métropolitain résulte ensuite de l'initiative prise en 1978 par l'État fédéré et par les responsables des trois comtés en faveur de l'organisation d'un référendum. Aussi Portland a disposé à partir de cette date d'un conseil métropolitain dont les membres sont élus par les habitants de la métropole. Dans un premier temps son pouvoir fut limité à la gestion d'un certain nombre de services urbains comme la collecte des déchets ménagers et la gestion d'un zoo régional. Puis les responsabilités n'ont cessé de se multiplier avec notamment la planification et la gestion des transports et l'instauration d'une limite à l'urbanisation, ce qui permet de préserver les espaces naturels comme la forêt et les terres agricoles. Le choix de se doter d'un périmètre fut loin d'être aisé et dans le but de répondre aux critiques, des études sont menées régulièrement pour s'assurer que le choix d'une limite territoriale (*urban growth boundary*) n'a pas un impact négatif sur le marché immobiliser et n'entraîne pas une hausse des valeurs immobilières. La métropole de Portland jugée dynamique a ainsi su préserver son cadre naturel et a évité toute forme de concentration spatiale de la pauvreté.

L'expérience des « Twin Cities » (villes jumelles) qui fait référence à la métropole de Minneapolis/Saint Paul ainsi dénommée dans la mesure où elle résulte de la dynamique de deux villes centrales ayant choisi d'œuvrer ensemble inclut 7 comtés. La métropole s'est dotée d'un conseil dès les années 1970 pour assurer la coordination des programmes de planification et la gestion de certains services comme la gestion des déchets, les transports et l'eau. La différence majeure avec la métropole de Portland réside dans la composition des membres du conseil métropolitain. Alors qu'à Portland, les membres du conseil sont élus, à Minneapolis/Saint Paul, ils sont désignés par le gouverneur de l'État du Minnesota. La légitimité a priori moins forte de ce dernier conseil métropolitain ne l'a toutefois pas empêché de voter le principe d'une redistribution des ressources fiscales entre les municipalités au moment de l'implantation du Mall of America. Ce centre commercial inauguré au milieu des années 1990 est le plus grand des États-Unis et sa particularité réside dans son statut hybride. Il est en même temps centre commercial et parc à thèmes couvert (questions climatiques). En se dotant d'un mall gigantesque, l'ambition majeure était de faire figurer la métropole sur les cartes des principales destinations touristiques du pays. Un choix voulu par le gouverneur de l'État qui a permis d'attirer de nombreux flux de touristes, y compris du Canada voisin.

À Portland comme à Minneapolis/Saint Paul, l'État fédéré a joué un rôle central dans l'instauration du principe d'un conseil métropolitain non limité à un simple organisme d'étude. Pour de nombreux observateurs l'expérience de la première est jugée plus intéressante parce qu'offrant une plus grande stabilité dans le temps. En effet dans la métropole des villes jumelles, les membres du conseil métropolitain sont désignés par le gouverneur. Aussi toute élection à l'échelle de l'État est susceptible de se traduire par un changement radical à l'échelle de la métropole : on peut ainsi passer d'un conseil métropolitain républicain à un conseil métropolitain démocrate. À Portland, les membres du conseil métropolitain étant élus par la population, la couleur du conseil métropolitain est loin d'être uniforme et tout changement reflète en quelque sorte l'opinion des habitants sur la gestion et la politique métropolitaines (Orfield, 2005).

Conclusion

Si les villes et les métropoles s'avèrent des catalyseurs de flux de nature diversifiée dans la mesure où elles représentent l'ancrage d'une économie globalisée, elles présentent de sérieux défis inframétropolitains qu'il convient de prendre en compte. D'où l'importance acquise au cours de la dernière décennie de la thématique de la gouvernance pour assurer un minimum de coordination à l'échelle métropolitaine. L'expérience des États-Unis apporte cependant un éclairage sur le principe de l'invention d'une vie politique du territoire métropolitain afin de dépasser les débats liés à une gouvernance peu visible et peu transparente et se donner les moyens de réguler les dynamiques économiques et sociales tout en prenant en compte les écosystèmes naturels et la biodiversité et ainsi assurer la durabilité du territoire métropolitain. Les débats au sujet de la métropole de Toronto illustrent les défis de la gouvernance.

Bibliographie

Brookings Institution (2010), State of Metropolitan America : On the front lines of demographic transformations.

Brookings Institution (2010), Export Nation : How US metro lead national export growth and boost competitiveness.

Dictionnaire critique de la mondialisation (2012), Paris, Armand Colin.

Documentation Photographique (2011), « Métropoles et mondialisation », n° 8082, Paris, La Documentation française.

Florida Richard (2006), *The Rise of the Creative Class… and how it is transforming work, community & everyday life*, Basic Books.

Garreau Joël (1991), *Life on the New Frontier : Edge City*, New York, Anchor Books.

Glaeser Edward, (2011), *Des villes et des hommes : Enquête sur un mode de vie planétaire*, Paris, Flammarion.

Ghorra-Gobin Cynthia (2008), « La question métropolitaine dans une perspective de développement durable », (voir le site des Rencontres de Bellepierre, www.lrdb.file/Gobin.pdf>)

Ghorra-Gobin Cynthia (codirecteur) (2008), *Géopolitique des Amériques*, Paris, Sedes.

Lacour Claude, Puissant Sylvie (éd.) (1999), *La métropolisation : croissance, diversité, fractures*, Paris, Anthropos.

Kain John F. (1992), « The Spatial Mismatch hypothesis : Three Decades Later », *Housing Policy Debate*, vol. 3, n° 2, p. 371-392.

Lang Robert (2003), *Edgeless Cities*, Washington DC, Brookings Institution.

Logan John R., Stults Brian (2011), « The persistence of Segregation in the Metropolis : New Findings from the 2010 Census », http://www.s4.brown.edu/us2010

Orfield Myron (2005), *Metropolitics*, Washington DC, Brookings Institution.

Porter Michaël (1998), « Clusters and the New Economics of Competition », *Harvard Business Review* (novembre), p. 77-90.

Sassen Saskia (2009), *La globalisation. Une sociologie*, Paris, Gallimard.

Veltz Pierre (2005, 1996), *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, PUF.

FICHE 1 : Gérer la croissance métropolitaine, le cas de Toronto (Ontario)[1]

L'aire métropolitaine de Toronto sur les rives du lac Ontario constitue aujourd'hui à n'en point douter la capitale économique du Canada et un pôle majeur au sein de l'espace nord américain. Regroupant une population d'environ 6 millions d'habitants, suivant la délimitation administrative du Grand Toronto (qui est différente de la délimitation statistique mise au point par Statistics Canada) elle est aujourd'hui l'aire métropolitaine la plus peuplée du Canada, loin devant Montréal qui compte environ 4 millions d'habitants et la 5e aire métropolitaine en importance démographique d'Amérique du Nord.

Rien ne semblait pourtant prédestiner ce petit abri portuaire à devenir le catalyseur économique du Canada. Choisi dans les années 1790 par les Anglais pour établir une cité à la fois proche de la frontière mais suffisamment éloignée cependant de la jeune Amérique, le site est celui d'un port protégé par une série d'îles devenues de nos jours un lieu de loisir pour les citadins le week-end. L'hinterland semblait à l'époque prometteur tandis que la position frontalière offrait quelques avantages mais aussi des inconvénients… De fait, la croissance se révèle rapidement inégale et accidentée. De véritables booms démographiques succèdent à des périodes d'accroissement lent et incertain. Les conditions générales de santé et d'habitat sont globalement mauvaises compromettant le développement. Puis tout s'accélère : la population atteint péniblement les 10 000 habitants en 1835, date de sa première délimitation spatiale officielle, puis 30 000 en 1850 et enfin 200 000 à la fin du XIXe siècle. La croissance ne cessera plus ensuite entraînant de nombreuses tentatives pour aménager ce territoire. Le boom économique qui suit l'immédiate après-guerre et s'accompagne d'une augmentation sans précédent des naissances fait entrer Toronto dans le mouvement économique des États-Unis et du système monde. Dans les années 1950-1960, elle affirme sa suprématie successivement sur Hamilton, ville plus à l'ouest sur le lac Ontario et sur son éternelle rivale Montréal, que les investisseurs anglophones quittent progressivement par peur de la révolution tranquille québecoise, et s'emploie depuis lors à conforter son leadership dans la hiérarchie urbaine canadienne.

Toronto est ainsi aujourd'hui un pôle économique majeur. Elle accueille le siège de la bourse, le *Toronto Stock Exchange*, troisième bourse de l'Amérique du Nord en importance de capitalisation derrière le NYSE et le NASDACQ, qui a racheté la bourse de Montréal et est récemment entré en discussion avec le *London Stock Exchange* en vue d'un accord de fusion. Au-delà, les principales banques du pays (Bank of Montreal, Scotiabank, Royal Bank of Canada, etc.) y ont également établi leur siège social, de même que les principales compagnies d'assurance. C'est autour de cette spécialisation financière que se construit la puissance de Toronto. Cependant la ville concentre aussi de nombreuses activités de services aux entreprises et de consulting ainsi que les métiers à haut commandement, représentant ainsi une ville essentielle dans le maillage nord américain. L'aire métropolitaine comprend également d'importantes fonctions industrielles notamment dans le secteur de l'automobile avec les villes d'Oshawa où se trouve l'usine de GM Canada, Oakville où est celle de

1. Fiche réalisée par Guillaume Poiret.

Le skyline de Toronto symbole de son dynamisme : au centre la CN Tower, en premier plan le front de lac progressivement reconquis par la ville (comme en témoignent les grues), à droite le centre d'affaires avec la bourse et les principales banques du pays (cliché : Guillaume Poiret, 2010)

Ford, et Brampton où se trouve Chrysler. À ces fonctions économiques et financières s'ajoutent une activité politique de premier ordre puisque la ville est la capitale de la Province de l'Ontario, siège du parlement et de la plupart des administrations provinciales.

Le dynamisme économique de la ville va de pair avec une croissance démographique exceptionnelle à l'échelle du pays. L'agglomération regroupe un peu moins de la moitié des Ontariens. Pendant la période intercensitaire (2006-2011), la ville a connu une hausse de la population de 9,2 % soit plus que la moyenne nationale (aux alentours de 4 %) renforçant ainsi sa place dans la hiérarchie urbaine au sein d'un Canada à 91 % urbain. Ce dynamisme exceptionnel s'explique par de fortes migrations intra et interprovinciales en direction de la ville-centre et de sa périphérie mais aussi et surtout par une importante immigration. En effet, plus des deux tiers des flux migratoires à destination du Canada se concentrent sur Toronto. Dès lors, au sein d'un Canada fortement marqué par le phénomène migratoire, Toronto fait figure de catalyseur comprenant en son sein une considérable population d'origine étrangère. Les minorités visibles, selon la dénomination statistique, représentent ainsi la moitié des habitants de la ville-centre (soit respectivement 1,2 million de personnes pour 2,5 millions d'habitants).

L'aire métropolitaine est caractérisée, comme nombre de ses consœurs nord américaines par des phénomènes importants de recomposition spatiale entre la ville-centre et ce qu'il était convenu d'appeler sa banlieue. Un certain nombre

d'activités tendent en effet à quitter progressivement la ville-centre pour se relocaliser en banlieue où les loyers sont moins élevés et l'espace davantage disponible. Activités industrielles lourdes tout comme activités de back office migrent ainsi en périphérie de la ville-centre ou en proche banlieue conduisant à l'émergence de pôles d'activités spécialisés, ainsi Vaughan qui est devenu un pôle logistique majeur avec Mississauga et Brampton, jouissant de la présence de nombreux axes autoroutiers est/ouest comme nord/sud ainsi que des deux plus grandes gares de triage du pays ainsi que de l'aéroport Pearson, premier du pays que ce soit en termes de passagers ou de fret.

Ces mutations conduisent à poser la question de la gestion efficiente et démocratique de l'aire métropolitaine pour qu'aux synergies économiques entre les différentes communes correspondent des synergies politiques et administratives. En 1953, l'aire métropolitaine de Toronto, à l'époque bien plus petite, avait opté pour une approche de coopération intercommunale sous forme d'une instance chapeautant la ville-centre et sa banlieue, Métro-Toronto, chargée de gérer les services considérés comme métropolitains. La ville constituait alors un modèle du genre auquel se référaient de nombreuses autres villes. La Province de l'Ontario, sous la houlette des Conservateurs, en 1997, a mis fin à ce système qui multipliait selon eux les doublons et les stratégies de non coopérations en fusionnant l'ancienne ville-centre et sa proche banlieue composant Metro-Toronto pour donner l'actuelle ville-centre de Toronto, espérant ainsi améliorer sa compétitivité. Après quelques années, force est de constater que la ville de Toronto est certes plus attractive auprès des investisseurs mais pêche encore par une structure administrative inadaptée à sa nouvelle dimension.

Par ailleurs, la ville a conservé des banlieues. Les villes plus éloignées sont devenues banlieues proches du fait de la fusion qui a accru la taille de la ville-centre sans résoudre complètement la question de la gestion d'une aire métropolitaine. Le Grand Toronto, actuelle aire métropolitaine ne jouit d'aucune prérogative. Les municipalités qui le composent sont regroupées dans des municipalités régionales, hormis Toronto qui est une municipalité régionale à elle seule. Chaque municipalité régionale a ses propres compétences définies par les municipalités. L'absence d'harmonisation de statuts et d'une structure chargée de favoriser les coopérations nuit grandement au développement de l'aire métropolitaine. Des stratégies non coopératives se mettent en place entre les villes périphériques et la ville-centre ainsi qu'entre les villes périphériques elles-mêmes. Toronto conserve ainsi une partie de ses faiblesses structurelles.

GHORRA.indd 197 18/07/12 09:46

Les pôles de communications du GTA

- Les deux gares de triage de Vaughan
- Le port de Toronto
- Les aéroports du GTA (Pearson, le plus important, a été représenté en plus grand sans rapport proportionnel avec son activité)
- Le possible aéroport de Pickering en discussion depuis 20 ans
- L'ancien aéroport militaire de Downsview

Le réseau autoroutier

- Les autoroutes du GTA
- La 407 autoroute payante

Ceinture verte du Grand Toronto dans la région de Durham sur l'autoroute transcanadienne : le Grand Toronto en combinant des espaces ruraux et des espaces urbains est d'une gouvernance délicate (cliché : Guillaume Poiret, 2010)