

Mobilité et gouvernance métropolitaine: exemples de Paris et de la région Rhin-Ruhr

Florent Le Néchet

► **To cite this version:**

Florent Le Néchet. Mobilité et gouvernance métropolitaine: exemples de Paris et de la région Rhin-Ruhr. Premières journées du Pôle Ville de l'Université Paris-Est: Villes, Transport et Territoire: Quoi de neuf?, Jan 2010, Champs-sur-Marne, France. 2010. <hal-00625644>

HAL Id: hal-00625644

<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00625644>

Submitted on 9 Oct 2011

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.

Mobilité et gouvernance métropolitaine: exemples de Paris et de la région Rhin-Ruhr

Florent Le Néchet, Doctorant

Université Paris Est – LVMT
Ecole des Ponts (UMR LVMT)
6-8 Avenue Blaise Pascal
Champs sur Marne
F-77455 Marne la Vallée Cedex 2

UMR 8504 Géographie-Cités
6 rue du Four, 75006 Paris

1) Contexte : des métropoles durables ?

Ce travail s'inscrit dans une thèse en cours sur les formes de la métropole durable. Du fait de l'augmentation des vitesses de transport, et du recours massif à l'automobile, la façon dont les habitants des métropoles se déplacent quotidiennement se transforme au fil des décennies, ce dont témoigne l'extension de l'aire urbaine de Paris en 1999¹ (Julien, 2005).

Les plus grandes métropoles européennes sont le résultat de ce processus progressif d'extension spatiale de l'influence d'une, ou plusieurs, zones centrales. Ainsi, la Randstad (Heinemeyer, 1997), conurbation néerlandaise de 7 millions d'habitants (OCDE, 2007), et la région Rhin-Ruhr, région allemande de plus de 10 millions d'habitants (Knapp, 2005a), sont de plus en plus souvent confrontées aux métropoles traditionnelles que sont Paris et Londres. Sur des espaces qui se comptent en milliers de kilomètres carrés, des femmes et des hommes se déplacent pour réaliser des activités, parcourant souvent plusieurs dizaines de kilomètres quotidiennement.

L'accroissement des possibilités de se mouvoir (plus loin, plus vite) se traduit par une évolution progressive de la notion de proximité. La part des trajets à l'intérieur d'une même commune est en baisse depuis plusieurs recensements, comme en atteste les travaux d'Aguilera & al. (2005) sur 7 aires urbaines françaises entre 1990 et 1999. Du fait de la métropolisation, des territoires autrefois éloignés se trouvent mêlés de façon quotidienne. Ces interactions nouvelles débouchent-elles sur de nouvelles formes de gouvernance, sur de nouvelles échelles de prises de décision collective ?

L'étalement urbain observé depuis la révolution industrielle a conduit à une réorganisation administrative dans la plupart des pays européens. La réforme du Grand Londres (London Government Act 1963), dont la structure actuelle (Greater London Authority, ayant un maire élu

¹ Une aire urbaine est définie par l'INSEE comme la réunion de communes contigües fortement dépendantes (plus de 40% d'actifs) d'un cœur urbain, unité morphologique autour d'une commune ayant au moins 5000 emplois.

depuis 2000 et des prérogatives importante en termes de gestion des transports publics, notamment) est l'héritière, prend acte de l'évolution du tissu urbain londonien. Dans la même période, l'Ile-de-France est (re)créée en 1961, d'abord comme « District de la région de Paris », préparant l'adaptation de la région urbaine en devenir à l'automobile (Flonneau, 2003).

Dans les régions plus polycentriques, le même mouvement est appelé par un certain nombre d'organismes. RegioRandstad (2006) est une organisation sans pouvoir politique militant pour une intégration métropolitaine de la conurbation hollandaise, constituée de la réunion de quatre agglomérations majeures : Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, La Haye.

La région Rhin-Ruhr a une reconnaissance du gouvernement fédéral allemand, depuis la création en 2000 des « metropolregion » (Knapp, 2003). Néanmoins ce statut reste pour l'instant une posture sans réelle conséquence, puisque ces nouvelles structures n'ont pas de réel pouvoir politique.

Au-delà de l'extension physique des aires d'influences de ces villes européennes, on constate une réorganisation interne des flux, notamment en termes de déplacements domicile-travail. Dans le cas de la région parisienne, on observe ainsi une tendance à un polycentrisme accru au niveau de l'aire urbaine (Berroir & al., 2005). Des polarités secondaires émergent, autour des villes nouvelles (Marne-la-Vallée, Melun-Sénart, Saint-Quentin en Yvelines), comme autour de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle, transformant peu à peu les pratiques de mobilités, même si la prégnance de Paris (et des centres de proche banlieue, comme La Défense) reste très forte.

Appert (2005) évoque l'évolution de la mobilité dans la région métropolitaine de Londres, c'est-à-dire bien au-delà des limites du Grand Londres, s'appuyant sur des polarités secondaires se renforçant, même si la zone centrale se densifie dans le même temps.

Ce phénomène illustre la complexité de l'organisation spatiale métropolitaine : si la distance moyenne à l'emploi est à la hausse dans la plupart des aires urbaines françaises (Mignot & al., 2004), cette croissance n'est pas seulement due à un éloignement des actifs du centre, qui conserverait tous les emplois.

Les questionnements autour de la durabilité urbaine (Newman & Kenworthy, 1999, Lefèvre, 2007) soulignent l'importance de la distance des déplacements, mais également celle des modes employés. Si l'« injonction de densifier » (Wiel, 2008) est de retour, les travaux actuels questionnent beaucoup la part des trajets effectués en voiture (Gallez, 2000). Dans une métropole durable, les trajets devront-ils être courts ? Collectifs ? Plus rares ?

Ce travail ne se propose pas de répondre directement à cette question, mais plutôt de chercher à observer les rapports entre métropolisation et échelles de gouvernance, qui interagissent avec les décisions de politique publique. La question de la durabilité des pratiques de déplacements qui résulte à la fois des choix politiques (aménagement, fiscalité, etc.) et des choix individuels des habitants des métropoles, sera posée dans d'autres travaux.

Il s'agit ici de confronter les pratiques de mobilité domicile-travail avec les territoires de compétence, en Ile-de-France, et dans la région Rhin-Ruhr. Du fait des interactions complexes entre acteurs institutionnels, cette question ne saurait déboucher sur une réponse simple, ni dans le sens d'une production des organismes de gouvernance par les pratiques de mobilité, ni dans le sens des transformations des pratiques de mobilité sous l'effet de politiques d'aménagement cohérentes, à

différentes échelles. Il conviendra plutôt de parler de coproduction de ces phénomènes, observant les évolutions récentes du processus de métropolisation dans les grandes métropoles européennes.

2) Régions métropolitaines de Paris et Rhin-Ruhr.

L'aire urbaine de Paris correspond assez bien à la région Ile-de-France, même si, par exemple, au nord de l'Ile-de-France une partie de l'Oise est rattaché à l'aire urbaine de Paris (figure 1). L'Ile-de-France est le territoire sur lequel a compétence le STIF, organisme en charge des transports régionaux, piloté par la région Ile-de-France depuis 2005 (Prud'homme, 2005). Auparavant, l'Etat était compétent pour l'aménagement territorial à cette échelle.

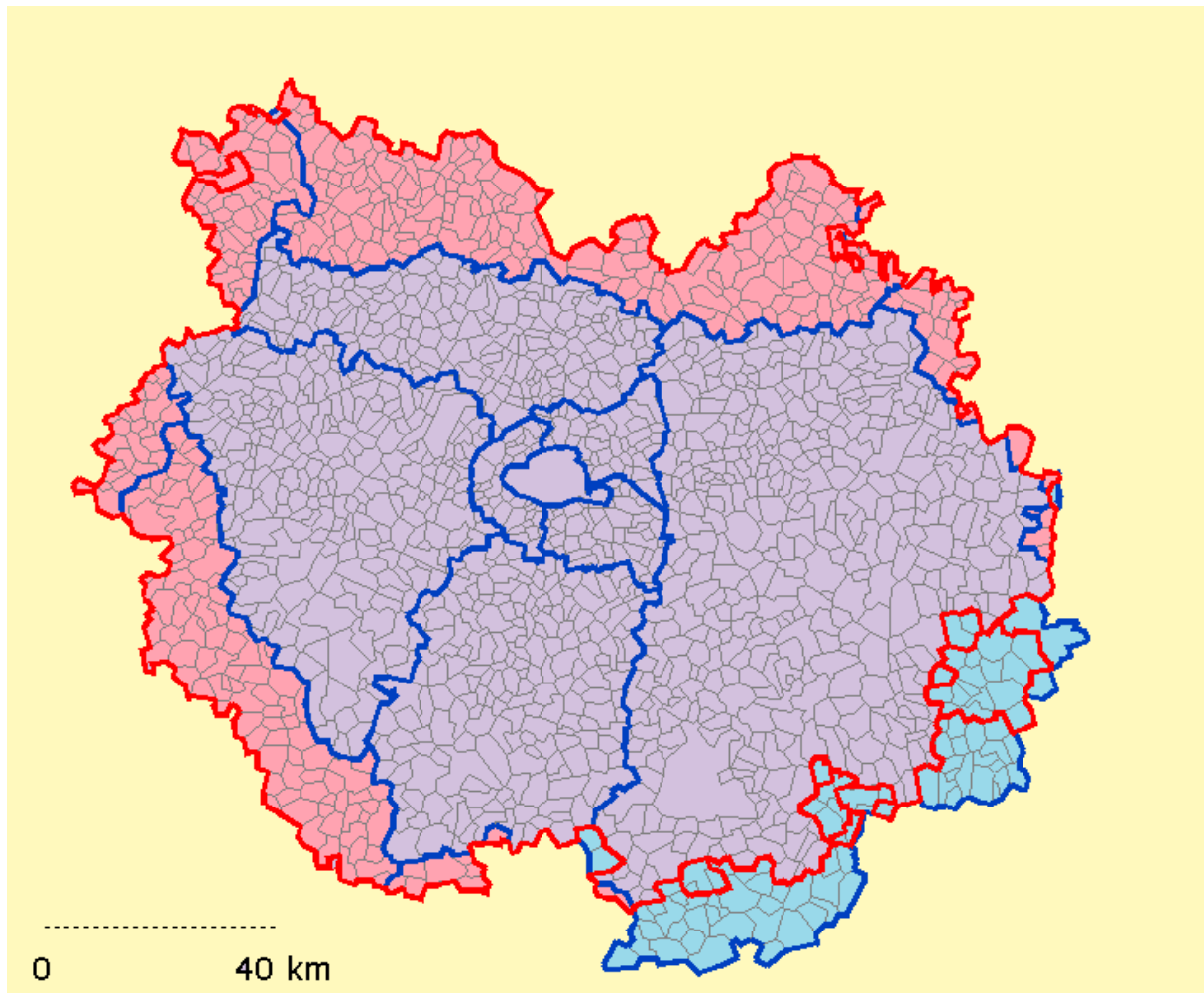


Figure 1 : aire urbaine de Paris (en rouge) et Ile-de-France (en fond bleu, les départements étant séparés par les traits bleus)

Depuis cette période, une autre évolution administrative a permis l'apparition de groupements de communes, partageant la fiscalité et certaines prérogatives. Les lois Chevènement (1992, 1999) ont modifié les conditions de coopération intercommunales, qui se sont développées depuis jusqu'à couvrir 84% de la population française (2525 structures à fiscalité propre au 1^{er} Janvier 2005). Nous nous restreignons ici aux communautés d'agglomérations (27 dans l'aire urbaine de Paris), qui regroupent des zones urbaines de plus de 50000 habitants, autour d'une commune de 15000 habitants au moins (Dodard, 2007), aux syndicats d'agglomération nouvelle (SAN), et à Paris (découpée en 20 arrondissements). La décentralisation en œuvre en France (Béhar, 1999).

Dodard (2007) montre la diversité des communautés d'agglomération françaises, qui ne correspondent pas nécessairement aux unités urbaines distinguées par les géographes. Dans un territoire aussi complexe que l'Île-de-France, les raisons de se réunir dans de telles entités sont multiples, débouchant sur des communautés d'agglomérations de deux communes (Clichy-Montfermeil, Nogent-Fontenay), ou au contraire sur des bassins clairement centrés sur une ville historique (Pays de Meaux). Ainsi, Offner (2006) invite à se méfier de l'« utopie de la cohérence », qui voudrait donner un sens clair à ce type de regroupements.

Le cadre institutionnel diffère dans les régions de Paris, et de la région Rhin-Ruhr, de même que l'histoire urbaine des pays auxquels sont liées ces régions. Si Paris est la capitale française depuis plusieurs siècles, la situation de la métropole allemande est fort différente. Institutionnellement, la région Rhin-Ruhr est entièrement comprise dans le Länder de Rhénanie du Nord-Westphalie, dont Blotvogel (2001) montre qu'il est une construction partiellement artificielle de l'occupant anglais après la seconde guerre mondiale (1946), réunifiant des espaces historiquement différents (la Westphalie et la Rhénanie) bien qu'en interaction ancienne.

La région Rhin-Ruhr n'a pas de délimitations claires, même si les limites de la « metropolregion Rhein Ruhr » de 2000 peuvent être reprises. La réalité d'une entité métropolitaine dans cet espace géographique est sujette à discussion, comme en atteste les perceptions d'acteurs économiques (comme les grandes entreprises) à cet égard (Knapp, 2005b). Les travaux du réseau de recherche Polynet (Knapp, 2005a) mettent en évidence des régions fonctionnelles (FURs : Fonctional Urban Regions), intégrées dans une région métropolitaine (MCR : Mega City Region). Si ce type d'études distingue deux échelles géographiques, la réalité institutionnelle est un peu plus complexe.

La Rhénanie du Nord-Westphalie est divisée en 5 régions administratives (« Regierungsbezirke »), en 53 cantons (« Kreis », dont 23 cantons urbains – « Kreisfreie Stadt »), chaque canton étant divisé en communes (« Gemeinde », au nombre de 396). La recherche d'un équilibre entre l'état fédéral (« Bund »), l'état (« Länder ») et la commune (« Gemeinde ») demeure centrale dans les politiques d'aménagement en Allemagne, malgré les réorganisations inhérentes à la réunification de 1990. Baudelle et Kunzmann (2004) relatent comment, à côté des Länder, qui ont la charge des infrastructures régionales, des coopérations entre communes et Länder portent des projets d'aménagements prometteurs.

La région Rhin-Ruhr occupe une fraction importante du territoire de l'état, et regroupe près de 12 millions d'habitants sur les 18 millions que compte au total la Rhénanie du Nord-Westphalie. La fragmentation de ce territoire sur 4 régions administratives (« Regierungsbezirke ») nuit dans une certaine mesure à la possibilité de développer des politiques d'aménagement cohérentes à l'intérieur de la métropole Rhin-Ruhr (figure 2). La moitié environ de la population de la région Rhin-Ruhr est concentrée dans les 20 cantons urbains (« Kreisfreie Stadt »), aux pouvoirs locaux étendus (étant à la fois cantons et communes).

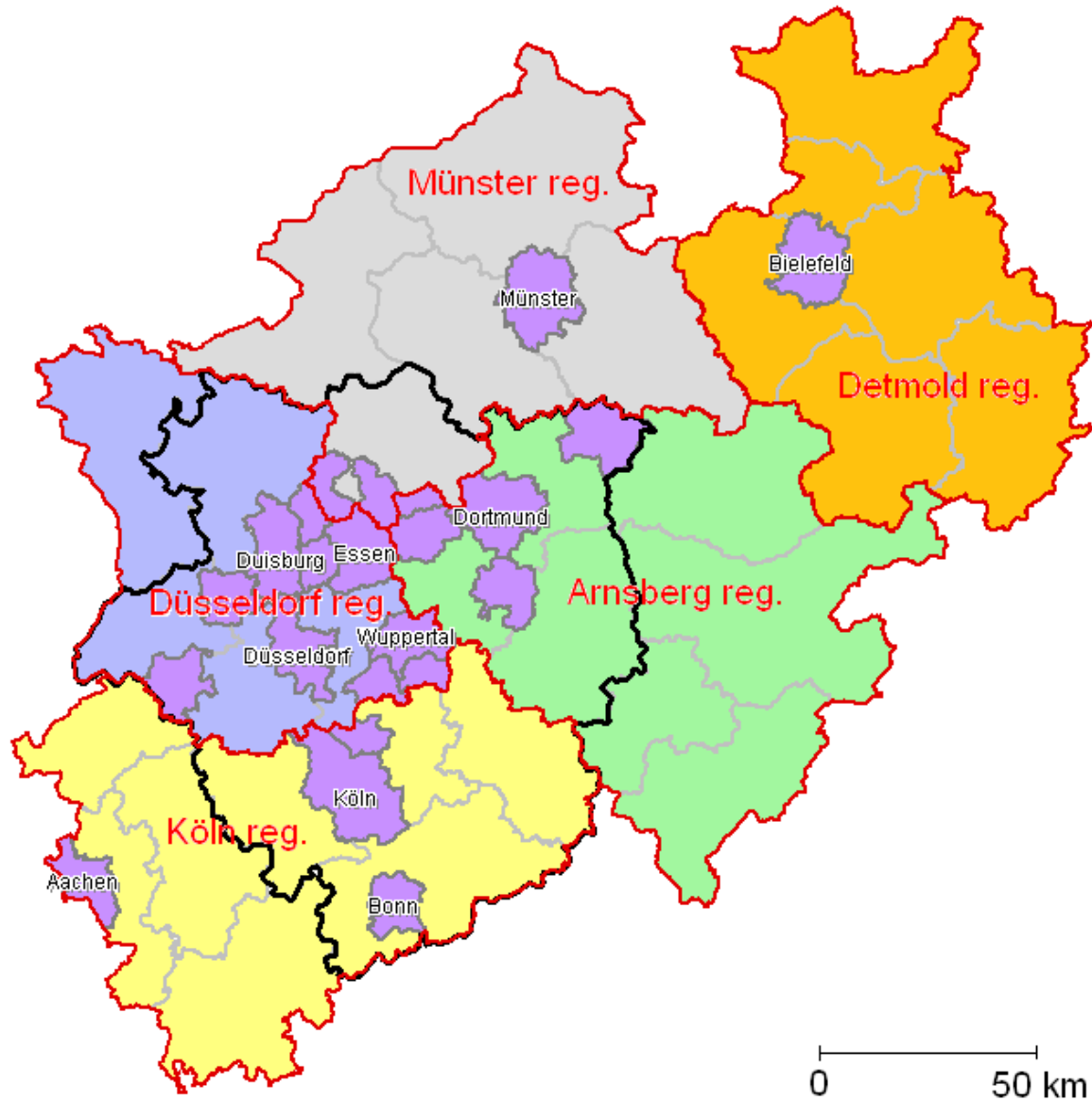


Figure 2 : Régions administratives de Rhénanie-du-Nord Westphalie (« Regierungsbezirke »), cantons urbains (« kreisfreie stad », en violet), et région Rhin-Ruhr (en noir).

On peut décrire en première approche la région Rhin-Ruhr comme une juxtaposition, sur un territoire de même superficie que l'Île-de-France, de 8 « villes » de plus de 300 000 habitants. La plus grande ville de cette région urbaine est Cologne, avec près d'un million d'habitants, suivie de 4 villes de 500 000 habitants environ : Düsseldorf (capitale du Länder), Duisbourg, Essen, et Dortmund. La figure 3 donne les densités de population dans chacune des deux régions à l'organisation spatiale très différente.

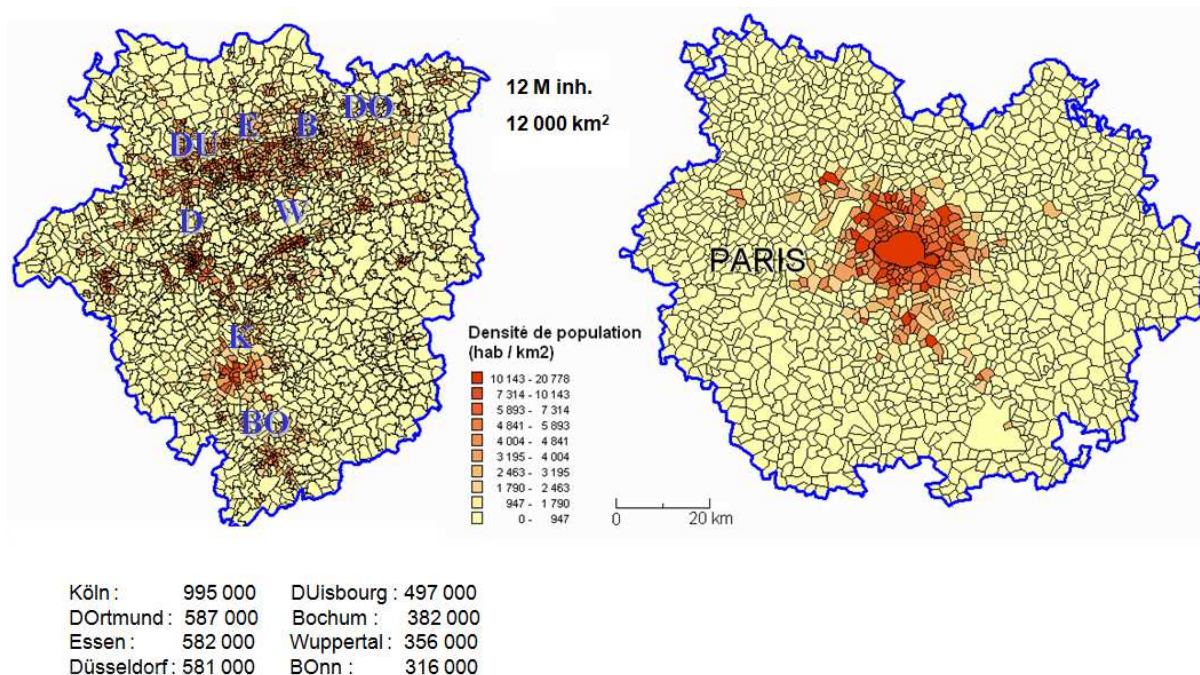


Figure 3 : Densités de population de la région Rhin-Ruhr (à gauche) et de l'aire urbaine de Paris (à droite), à la même échelle.

Nous allons voir dans la partie suivante les correspondances éventuelles entre espaces de gouvernance et espaces de mobilité domicile-travail.

3) Echelles de mobilité et échelles de gouvernance.

Afin d'illustrer ces questionnements, nous étudions l'évolution du taux d'indépendance des intercommunalités franciliennes, entre 1999 et 2006 (données INSEE du recensement). Nous appelons ici taux d'indépendance le rapport entre le nombre de navettes effectuées à l'intérieur de la structure intercommunale observée, et le nombre de navettes totales à l'intérieur de l'aire urbaine de Paris (dans ses limites de 1999). Cette mesure est clairement dépendante de la taille de la structure, ce qui invite à la prudence dans l'interprétation des résultats. La figure 4 montre les taux d'indépendance des 32 structures intercommunales étudiées, ainsi que leur évolution. Notons par exemple la grande « indépendance » de Paris et de villes comme Meaux et Melun. La partie Est de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée (SAN Val d'Europe, autour de Chessy) est en explosion actuellement, avec un taux de croissance de cet indicateur de 25% entre 1999 et 2006.

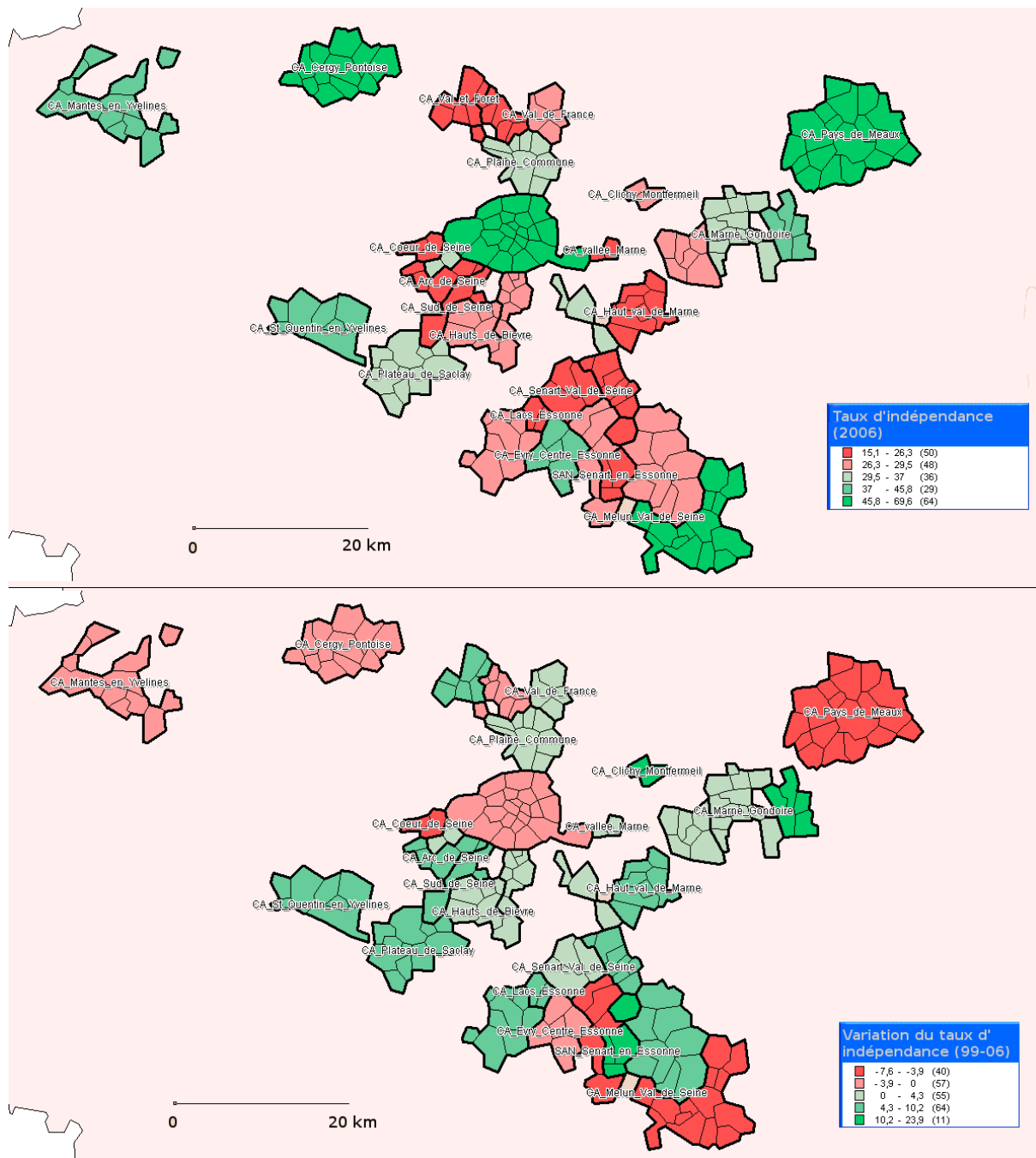


Figure 4 : taux d'indépendance des communautés d'agglomération en 2006 (haut), et pourcentage de variation avec la situation de 1999 (en bas).

La figure 5 résume ces chiffres, illustrant une évolution vers une structure métropolitaine plus polycentrique : les structures intercommunales les moins « indépendantes » le sont de plus en plus (notamment les villes nouvelles), et les structures les plus « indépendantes » le sont de moins en moins. Il conviendra d'étudier les rapports entre taux d'indépendance des communautés d'agglomération, et taille de ces structures, afin de se prémunir d'erreurs d'interprétation dues à ces effets de masse.

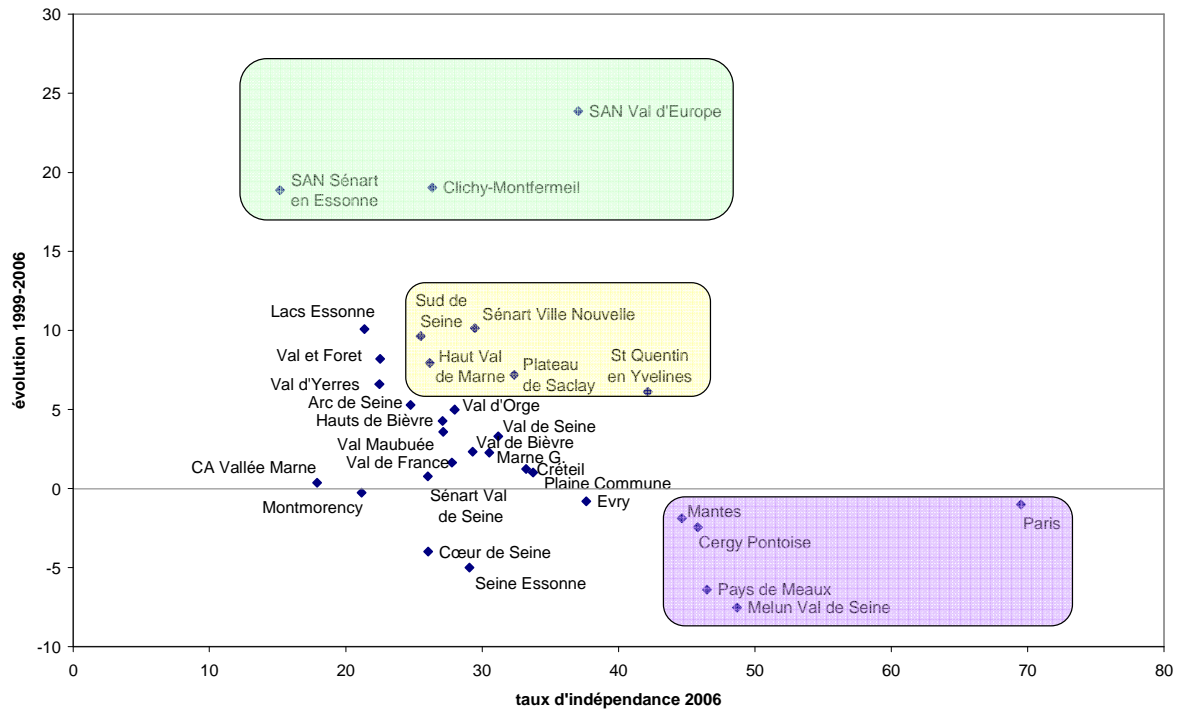


Figure 5 : taux d'indépendance des structures intercommunales et évolution de ce taux d'indépendance entre 1999 et 2006.

Un calcul similaire pour la région Rhin-Ruhr conduit à la carte suivante (figure 6) : observons la faible indépendance du nord de la Ruhr (où la mobilité entre les villes les plus importantes de la Ruhr comme Essen ou Bochum est importante, grâce notamment à l'autoroute « Ruhrschnellweg » les reliant entre elles), ainsi que la forte indépendance de Cologne, probablement due à la taille de ce canton urbain.

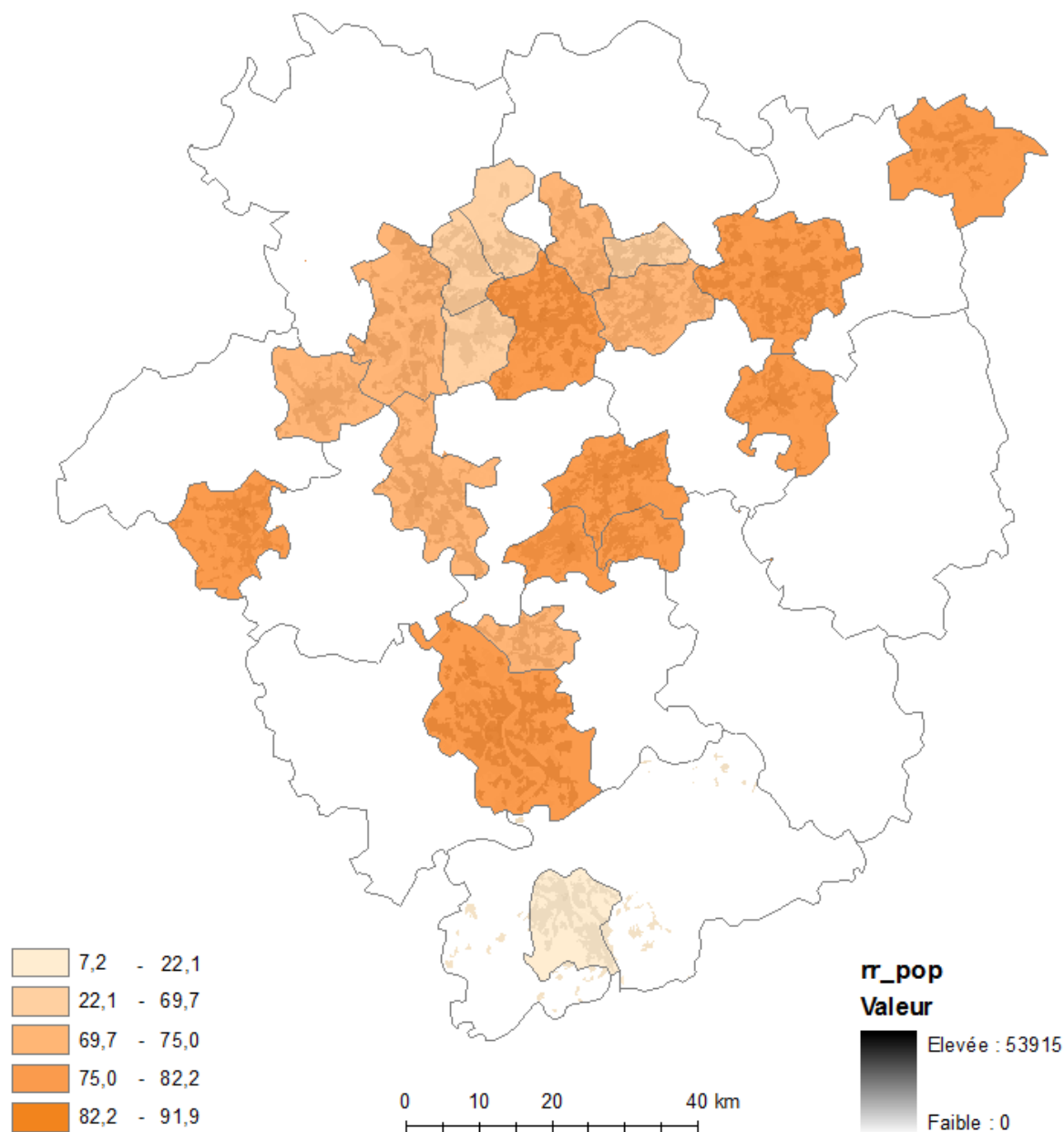


Figure 6 : Taux d'indépendance des cantons urbains de la région Rhin-Ruhr (en %).

L'étape suivante de ces recherches a pour objectif une analyse multi-niveaux de la mobilité dans l'aire urbaine de Paris, et dans la région Rhin-Ruhr. Ces travaux futurs se baseront sur une méthodologie de constitution de pôles multicommunaux développée par Berroir & al. (2007), permettant de distinguer des polarités dans des métropoles très peuplées. Ils permettront de donner de la mobilité domicile-travail une image plus fine que par la simple donnée du nombre d'actifs stables dans les structures intercommunales de la métropole.

Perspectives de recherche

Ce travail est le préambule à une réflexion plus large sur les échelles de mobilité et de gouvernance dans les métropoles Paris et Rhin-Ruhr. L'accent est ici mis sur les structures intercommunales dans l'aire urbaine de Paris, prises comme illustration d'une éventuelle transformation des modes de gouvernance de la métropole parisienne. Le modèle monocentrique de la région urbaine de Paris,

ainsi que le modèle centralisé de l'état Français, dont Paris est le cœur économique et politique, semblent se transformer peu à peu au profit de structures plus multipolaires, avec une place accrue accordée au local au détriment des relations avec Paris (Béhar, 1999). Dans cette perspective, la comparaison avec des structures historiquement polycentriques, et en particulier avec la région Rhin-Ruhr, apparaissent pertinentes. Le débat actuel sur les formes possibles du Grand Paris (métropole compacte, multipolaire, etc.) pourrait contribuer à transformer la situation actuelle. La question de savoir s'il serait préférable de s'orienter du point de vue de la soutenabilité des déplacements urbains vers une organisation multipolaire type Rhin-Ruhr, ou au contraire de renforcer le centre, de la métropole parisienne, fut-il élargi, est un des enjeux de ces recherches en cours.

Bibliographie

Aguilera A., Mignot D., Madre J.-L. (2005), "Polycentrisme des villes et mobilité", in Actes des XVI^è Entretiens Jacques Cartier, coordination scientifique, décembre 2003, collection les Colloques de l'INRETS, Oct 2005, 358 p.

Appert M., (2005), "L'art du grand écart: maitriser la mobilité dans la région métropolitaine de Londres", Mappemonde, 78(2), 1-18

Berroir S., Mathian H., Saint-Julien T., Sanders L. (2004), "Mobilités et polarisations: vers des villes polycentriques. Le cas des métropoles francilienne et méditerranéenne", programme de recherche "mobilités et territoires urbains", 145 p.

Dodard S., Molina V. (2007), "La diversité des communautés d'agglomération", Données Urbaines, Anthropos, 17-27

Berroir S., Cattan N., Saint-Julien T. (2005), "La contribution des villes nouvelles au polycentrisme francilien", Rapport de recherche pour le ministère de l'équipement, programme interministeriel "histoire et évaluation des villes nouvelles"

Berroir S., Mathian H., Saint-Julien T., Sanders L. (2007c), "La mobilité dans la construction du polycentrisme métropolitain", in Thériault et Des Rosiers (2007) "Information géographique et dynamiques urbaines", Lavoisier, 292p.

Blotevogel H.H., (2001), "Regionalbewusstsein und Landesidentität am Beispiel von Nordrhein-Westfalen",

Courel J., Meyer A., Nguyen-Luong (2005c), "Répartition géographique des déplacements: une nouvelle approche", Les cahiers de l'Enquête Globale de Transport

Estèbe P., (2003), "La métropole parisienne: à la recherche du pilote?", Revue Française d'administration publique, 107

Gallez C., (2000), "Indicateurs d'évaluation de scénarios d'évolution de la mobilité urbaine", Rapport sur convention DTT-INRETS, 140 p.

Giuliano G., Small K. (1990), "Subcenters in the Los Angeles region", forthcoming regional science and urban economics

Grier C.H., (2001), "Analyse geeigneter Vergleichsregionen für die Metropolregion Rhein-Ruhr", Bezirksregierung Düsseldorf

Heinemeyer W.F., (1997), "La Randstad: métropole polycéphale", in Claval P., Saingant A.-L., 1997, "Métropolisation et Politique", L'Hermattan

Julien P., (2005), "L'évolution des périmètres des aires urbaines 1968-1999", in Actes des XVI^è Entretiens Jacques Cartier, coordination scientifique, décembre 2003, collection les Colloques de l'INRETS, Oct 2005, 358 p.

Knapp W., Schmitt P. (2003), "Re-structuring Competitive Metropolitan Regions in North-West Europe : on Territory and Governance", European Journal of spatial development

Knapp W., Scherhag D., Schmitt P. (2005a), "Rhine-Ruhr : Commuting and the definition of Functional Urban Regions", Polynet Action 1.1

Knapp W., Scherhag D., Schmitt P. (2005b), "Rhine-Ruhr : Qualitative Analysis of Service Business Connections", Polynet Action 2.1, 26

Lefevre B., (2007), "La Soutenabilité Environnementale des Transports Urbains dans les Villes du Sud", Thèse sous la direction de Pierre-Nöel Giraud, Ecole des Mines de Paris

Ménerault P., (1994), "Pour des approches géographiques de l'intercommunalité : une application aux transports urbains", Annales de géographie, 103(579), 491-506

Mignot D., Aguilera A., Bloy D. (2004), "Permanence des formes de la métropolisation et de l'étalement urbain", Programme de recherche financé par l'ADEME

Newman P.G., Kenworthy J.R. (1999), "Sustainability and Cities", Island Press, 464 p.

OCDE, (2007), "Randstad Holland, Netherlands", OECD Territorial Reviews

Pinol J.-L., Garden M. (2009), "Atlas des Parisiens, de la révolution à nos jours", Parigramme, 288 p.

Pumain D., (2007), "Pour une théorie évolutive des villes", Espace Géographique, 1997

RegioRandstad, (2006), "Statistics: Randstad Holland in Europe",

Wiel M., (2008), "Le retour de l'injonction de densifier", Urbanissimo, 108, 14-22