

# Gouvernements métropolitains et gouvernance dans les pays occidentaux

par *Christian Lefèvre\**

Article paru dans la revue « politique et management public », vol.16, n° 2, 1998

La question du gouvernement des grandes villes est de nouveau à l'ordre du jour dans les pays occidentaux avec la remise en chantier de nombreuses expériences de constitution d'institutions d'agglomération depuis la fin des années 1980. Cette question pour autant ne semble pas devoir être prise en compte de la même manière que dans les années 1960 et 1970, autre période faste des gouvernements métropolitains. L'extension spatiale des villes, le développement des nouvelles technologies d'information et de communication, la crise de l'Etat-providence, financière certes mais aussi intellectuelle par l'incapacité à produire des politiques pertinentes face aux problèmes rencontrés, l'intégration européenne et la «globalisation» posent de manière nouvelle la question du gouvernement métropolitain. D'une part, ces éléments établissent la recherche d'autorités métropolitaines comme des outils nécessaires pour certains territoires qui disposeraient ainsi de structures de gouvernement qui les rendraient à terme mieux armés que d'autres pour affronter et tirer avantage de ces évolutions. D'autre part, les changements mentionnés obligent à introduire de nouveaux acteurs (certaines collectivités locales, le secteur associatif, le monde de l'entreprise par exemple) qu'il convient de mobiliser afin de mettre en oeuvre des institutions d'agglomération.

Ces évolutions se traduisent par des systèmes d'acteurs plus complexes et par des modalités d'action, de faire, différentes fondées sur la souplesse, le partenariat et le volontariat. Le terme de «gouvernance» fait aujourd'hui recette

aussi bien dans la littérature académique que dans les médias pour désigner à la fois ces systèmes d'acteurs (Harding, 1994; Le Galès, 1995) et ces nouvelles modalités de l'action publique (Dente, 1990). Dans cet article, nous utiliserons le terme de gouvernance en référence aux modalités nouvelles de l'action publique, présentées par les tenants des gouvernements métropolitains comme les ingrédients pertinents pour la réussite des expériences actuelles. Pour autant, si nous nous intéressons au «renouveau» des gouvernements métropolitains à travers les modalités de leur constitution, nous n'oublions pas que ces dernières demeurent intimement liées aux systèmes d'acteurs du simple fait qu'il y a production concomitante de l'acteur et de l'action. En outre, ce sont les acteurs qui produisent les discours présentant les expériences en cours comme des succès parce que ces dernières sont menées avec des démarches radicalement différentes de par le passé. Ainsi, l'approche de type «top down» caractéristique de bon nombre de tentatives antérieures est délaissée au profit d'une conception nouvelle de l'institution considérée comme le résultat d'un processus faisant intervenir les ingrédients d'une «bonne gouvernance» orientée vers la constitution d'un consensus entre les principaux acteurs sur des objectifs «communs». Ces discours sur le succès des démarches récentes doivent cependant être renvoyés à la réalité ce qui implique notamment de porter un regard critique sur ces démarches en mettant l'accent sur la dimension idéologique du processus de constitution des gouvernements métropolitains et par conséquent sur les conflits et obstacles potentiels qui ne sauraient être



\* Maître de Conférence, Institut d'Urbanisme de Paris, Chercheur au LATTIS, UPVM-ENPC.

résolus comme par magie par la gouvernance métropolitaine. A ce titre, cet article se veut dans une certaine mesure une critique de la notion de gouvernance souvent présentée de manière normative et a-conflictuelle.

Nous aborderons cette question en deux temps. Dans une première partie nous présenterons les arguments théoriques

ayant présidé aux expériences de gouvernements métropolitains dans les années 1960 et 1970 et nous les confronterons à la pratique dans les différents pays. Dans une seconde partie, nous nous pencherons sur les expériences actuelles en présentant les plus innovantes dans leur démarche et en portant un regard critique sur les discours de légitimation qui les accompagnent.

## I. Le gouvernement métropolitain : arguments théoriques et expériences

L'expression «gouvernement métropolitain» renvoie généralement à une structure ou des arrangements institutionnels de gouvernement des aires métropolitaines. Dans sa conception la plus pure, que l'on peut ranger sous le terme de « modèle métropolitain » (Sharpe, 1995) cette structure possède quatre caractères principaux: 1) une légitimité politique forte, obtenue par l'élection directe de ses représentants

politiques, 2) une autonomie significative vis à vis aussi bien des «gouvernements seniors» que des collectivités locales de base, acquise grâce à des ressources financières et humaines adéquates, 3) des compétences importantes, et 4) une assise territoriale «pertinente», comprenant grosso modo l'aire urbaine fonctionnelle. Mais sur quoi repose la constitution d'un tel modèle et comment a-t-on fait pour y parvenir ?



### 1. Les gouvernements métropolitains : pourquoi et comment ?

#### 1.1. Pourquoi faut-il un gouvernement métropolitain? un choix politique

L'argument majeur de la constitution de telles structures a longtemps reposé sur la nécessité de faire correspondre le système institutionnel urbain avec le développement économique et social des territoires. Une partie significative de la littérature sur la question affirme que les grandes unités de gouvernement sont plus efficaces dans la production d'un certain nombre de services parce qu'elles peuvent tirer partie des économies d'échelle qu'un territoire vaste et une population plus importante leur assurent. Ceci n'est pas le cas des collectivités locales de base, usuellement de plus petite dimension. En outre, pour de nombreux auteurs il apparaît souhaitable que les services ainsi fournis à la population soient financés par cette population même. Par ailleurs, disent-ils, les grandes structures permettent une meilleure distribution des ressources à l'intérieur du territoire et par leur capacité de planification facilitent une

localisation plus harmonieuse des équipements, des activités et des résidences.

Les arguments politiques et sociaux semblent en retrait dans la justification de la constitution de gouvernements métropolitains. Ainsi si la notion d'une communauté sociale métropolitaine (metropolitan community) fait son apparition dès la fin des années 1960 aux Etats-Unis (Wood, 1958), cet argument au nom duquel l'existence d'une telle communauté devrait se refléter dans le système institutionnel est rarement repris. En revanche, plus souvent sont mis en avant, l'argument selon lequel les grandes structures sont plus démocratiques parce qu'elles offrent moins de prise au contrôle d'un petit groupe, étant plus ouvertes au jeu politique, et celui selon lequel la participation politique s'accroît en fonction de la puissance du gouvernement local (Sharpe, 1988).

Toutes ces affirmations qui s'appuient sur des réflexions théoriques ont, semble-t-il (Keating, 1994; Newton, 1982), peu de vérifications empiriques. Les tenants des choix publics ne se sont pas privés de rappeler cet état de fait aux supporters du «modèle métropolitain». Ils ont ainsi mis en avant les difficultés de mesurabilité des économies d'échelle après la mise en place de structures d'agglomération; ils ont montré la possibilité de profiter de celles existantes sans recourir à des structures institutionnelles aussi lourdes et ont insisté sur la coopération horizontale entre collectivités locales comme substitut aux gouvernements métropolitains. Certains ont critiqué le caractère non-démocratique de ces dernières en arguant de la trop grande distance du pouvoir local vis à vis des citoyens qui perdraient ainsi le contrôle sur leurs élus. Dès les années 1960, l'école des choix publics a répondu aux réformateurs américains quant aux principaux arguments de nature économique et philosophique en faveur du «modèle métropolitain» (Ostrom, Tiebout et Warren, 1961). Ils ont dénoncé le monopole des gouvernements métropolitains dans de nombreux services parce qu'une telle situation ne favorise ni l'innovation ni une réduction des coûts de production. Par ailleurs, se basant sur le modèle de Tiebout (1956), ils ont reproché au «modèle métropolitain», de ne pas permettre le libre choix de localisation des individus. Dans un système où n'existe qu'une seule unité de gouvernement, les habitants ne peuvent «voter avec leurs pieds». Mécontents du «panier de services» qui leur est offert, ils ne peuvent trouver résidence dans une autre structure de gouvernement. Pour les tenants des choix publics, la fragmentation politico-institutionnelle et la petite taille sont des éléments essentiels pour maintenir la concurrence, seule à même de permettre le libre choix individuel. L'organisation du territoire américain, en particulier de ses villes, est le reflet de cette préférence et à ce titre doit être maintenue. En conséquence, ils proposent une autre organisation politico-institutionnelle des villes, fondée sur un grand nombre

d'unités de gouvernement, à vocation unique pour les services; pour répondre à la fourniture de biens publics justifiant d'économies d'échelle ils proposent de séparer production (production) et contrôle (provision), la première pouvant être effectuée selon les cas par l'autorité locale, d'autres structures de gouvernement ou des entreprises privées. Enfin, ils comptent sur la coopération volontaire entre collectivités publiques pour répondre aux besoins légitimes des populations qu'une commune ne peut assurer seule.

Il serait vain de rechercher une quelconque objectivité dans les deux modèles proposés car ils dérivent fondamentalement de valeurs et de principes différents quant au rôle et aux fonctions que doit remplir une unité de gouvernement. Si certains supporters du «modèle métropolitain» mettent en avant la nécessité d'une vue d'ensemble de l'aire urbaine et du rejet de formes institutionnelles favorisant la différenciation, voire la ségrégation sociale (Wood, 1958; Williams, 1971, Lyons et Lowery, 1989, DeHoog et al, 1991) et insistent sur des valeurs comme la solidarité et l'égalité sociale, l'école des choix publics défend la liberté individuelle de choisir, la proximité et la redevabilité du pouvoir politique, la compétition. Arguments économiques et politiques se mêlent ici à partir des deux fonctions traditionnelles d'un gouvernement local: le rôle fonctionnel de fournisseur de services et celui plus social et politique de représentation d'une communauté (Sharpe, 1988). Le débat anglo-saxon, principalement américain, trouve à cette époque des échos dans plusieurs pays d'Europe dont la France où des réflexions sont menées dans le cadre de groupes de travail ministériels ou de «clubs». Le plus célèbre en la matière demeure le Club Jean Moulin qui publie durant cette période un ouvrage intitulé «Les citoyens au pouvoir», véritable proposition de réforme de l'organisation institutionnelle du territoire français centrée autour de 12 régions et de 2000 communes au nom de la nécessité d'une participation plus grande des citoyens.



Dans les années 1960 et 1970, la question des réformes des gouvernements urbains a été présentée comme la recherche d'une adéquation entre le territoire fonctionnel (la ville) et le territoire institutionnel (la ou les collectivités existantes). Les tenants des choix publics ont souligné la vanité d'une telle adéquation, notamment parce qu'il n'existe pas un territoire fonctionnel unique mais au contraire une multiplicité de territoires fonctionnels selon le bien public considéré. Selon eux, il n'y a pas de territoire fonctionnel de référence auquel devrait s'adapter l'organisation institutionnelle. Cet argument pour pertinent qu'il soit demeure trop dans la sphère économique et nie en partie les éléments plus politiques et sociaux avancés par les réformateurs. S'il est vrai que dans les années 1960 et 1970 la notion de territoire(s) fonctionnel(s) se référait essentiellement à des aspects économiques (l'efficacité dans la fourniture de services était l'un des éléments qui rendait nécessaire la réorga-

nisation institutionnelle des villes), progressivement cette notion prend aujourd'hui un sens différent. Certes, il est difficile de circonscrire l'espace urbain, de fixer les limites de la ville (Pumain, 1993); il n'en demeure pas moins vrai qu'il existe un territoire que l'on peut baptiser «fonctionnel» mais qui n'est pas celui des services et des activités économiques. Il s'apparente à la communauté identifiée par R. Wood avec un ciment social qui aujourd'hui s'effrite dangereusement. S'il apparaît délicat de réduire la métropole au territoire des migrations pendulaires, il semble aussi critiquable d'affirmer qu'il n'existe plus de territoire métropolitain. Simplement aujourd'hui, le territoire métropolitain apparaît plus qu'hier comme un construit social, certes dépendant en partie de facteurs économiques et technologiques, mais ne s'y réduisant pas. Et c'est à ce territoire là que s'adressent aussi les expériences actuelles qui renouvellent le «modèle métropolitain».



## 1.2. Les éléments du gouvernement métropolitain : taille, autonomie, compétences et légitimité

Si dans sa conception le «modèle métropolitain» apparaît relativement simple, sa mise en oeuvre s'avère plus délicate. Pour les réformateurs américains et par la suite pour les tenants de la modernisation de l'organisation institutionnelle du territoire, la fragmentation des collectivités locales est le problème-clé. Qui dit alors fragmentation implique que le nombre de structures locales de gouvernement est trop important. Il importe alors de le réduire, soit par une fusion, soit par consolidation. La réduction du nombre de collectivités locales concerne tout d'abord leur taille, se fondant sans véritable analyse empirique sur un optimum dimensionnel dont il faut se rapprocher. Ainsi, la Commission Royale Redcliffe-Maud «prescrit» un seuil de 250.000 habitants en deçà duquel les collectivités locales ne seraient pas viables. Partout dans les pays occidentaux, des réformes recherchant l'optimum dimensionnel sont mises en oeuvre. La plupart du temps la fusion est difficile à réaliser et l'on procède plutôt par recombinaison des structures, soit sur l'ensemble du

territoire national, soit dans les plus grandes villes uniquement. En France les projets de refonte sont nombreux, qu'ils proviennent de l'Etat ou de clubs de réflexions. Ils proposent tous une importante réduction du nombre de communes, généralement par voie autoritaire. L'échec de la loi de 1971 sur la fusion de communes sonne pour quelques temps le glas des réformes autoritaires mais très vite de nouvelles propositions de restructuration se font jour, comme celles préconisées par le rapport Guichard en 1976.

La question du nombre de collectivités locales marche en général de paire avec la fragmentation du pouvoir politico-institutionnel due au mono-fonctionnalisme d'un certain nombre de gouvernements locaux. Les cas français et américain sont pleinement illustratifs de ce problème avec l'existence de plusieurs milliers de syndicats de communes en France et aux Etats-Unis avec la prolifération à cette période des special districts, structures de coopération qui du

fait de leur vocation unique contribuent fortement à la multiplication des collectivités publiques sur un même territoire. Mais dans la pratique tout au moins, la réduction du nombre de collectivités locales ne va pas jusqu'à la suppression de l'ensemble des structures de base composant la ville et leur remplacement par une autorité d'agglomération. Si dans certains cas les collectivités de base demeurent intactes, la plupart du temps elles sont réorganisées et vient alors s'ajouter au dessus d'elle une institution d'agglomération couvrant l'aire urbaine.

Réduire le nombre de collectivités locales n'est cependant pas suffisant pour que le «modèle métropolitain» devienne réalité. D'autres transformations doivent être appliquées. Les nouvelles structures doivent être puissantes, autonomes et légitimes, ces trois caractères du «modèle» étant intimement liés. La puissance dépend des compétences dont disposent les structures métropolitaines ainsi que des moyens financiers qui leur sont attribués. En matière de ressources financières aucune règle ne prévaut sauf la nécessité reconnue qu'elles disposent de ressources spécifiques. Au niveau des compétences, la règle, explicite ou implicite, accorde aux institutions d'agglomération

compétence sur les affaires métropolitaines. Pêle-mêle sont généralement considérées comme telles la planification territoriale stratégique, la gestion des réseaux techniques (transport, eau, assainissement, déchets), la lutte contre l'incendie, parfois la culture. L'autonomie dépend de la capacité des gouvernements métropolitains à mettre en oeuvre des politiques relatives à leurs domaines de compétence sur les territoires qu'ils contrôlent. Si pour cela des ressources financières spécifiques sont nécessaires, doivent s'y ajouter des ressources humaines et techniques importantes. Enfin, les gouvernements métropolitains ont besoin de légitimité politique pour que les actions menées soient admises et s'imposent à tous et d'abord aux collectivités locales de base. L'élection au suffrage universel direct de leurs exécutifs est alors considérée comme l'élément essentiel de cette légitimité. Ce faisant, se pose une question fondamentale pour la réussite ou non des expériences de gouvernement métropolitain: quelle institution, quel niveau de collectivité détient le pouvoir dans la métropole? A cet égard, les pays ont privilégié des approches différentes sans jamais véritablement trancher ce problème épineux.



## 2. La mise en oeuvre des gouvernements métropolitains : une longue suite d'expériences décevantes

On peut ranger en deux catégories les arrangements institutionnels constituant les gouvernements métropolitains mis en place jusqu'à présent: les formes supra-communales et les formes inter-communales. Ces catégories correspondent à des prin-

cipes et des modalités fort différentes quant à la force donnée au «modèle métropolitain» sans pour autant qu'elles soient déterminantes dans les échecs ou défailances qui s'en sont suivis. (...)

## II. Gouvernements métropolitains et gouvernance métropolitaine : une «success story» en trompe l'oeil?

La renaissance des gouvernements métropolitains dans les années 1990 le doit pour beaucoup à la nouveauté des démarches mises en oeuvre. Si le contexte urbain et international a changé, ce sont aussi les conceptions de la mise en place des autorités d'agglomération qui sont maintenant profondément renouvelées notamment

parce qu'elles ont tiré les leçons des échecs passés. Pour autant l'avenir des expériences en cours n'est pas assuré car la gouvernance métropolitaine ne saurait être suffisante pour répondre aux problèmes anciens et nouveaux qui jalonnent l'action collective dans ce domaine.

### 1. La renaissance des gouvernements métropolitains dans les années 1990 une «success story» liée aux nouvelles formes de l'action publique.

Alors que la décennie 1980-1990 confirme dans certains pays l'enlèvement ou le déclin du modèle métropolitain, les années qui suivent voient au contraire reflourir les expé-

riences ou les projets d'institutions d'agglomération dont le destin semble meilleur qu'auparavant par les modalités nouvelles de leur conception et de leur mise en oeuvre.



#### 1.1. La renaissance des gouvernements métropolitains

En Italie tout d'abord, les cités métropolitaines, issues de la loi 142 de 1990 et qui depuis cette date n'avaient pas progressé, retrouvent une nouvelle jeunesse avec l'expérience bolognaise - notamment l'accord signé en 1994 entre les communes de la province de Bologne - qui sert de modèle pour les agglomérations de Rome, Turin, Gênes ou Venise. En France, la loi de 1992 sur l'administration du territoire de la république et celle de 1995 sur l'aménagement du territoire, remettent au goût du jour les gouvernements métropolitains par les communautés de villes et de communes et posent directement la question de l'élection au suffrage universel direct des conseils des structures d'agglomération. Aux Pays-bas, 7 régions métropolitaines sont invitées par le gouvernement central à réfléchir sur une réorganisation de leur système institutionnel. La région de Rotterdam est la plus avancée puisqu'à l'issue de la constitution en 1990 de l'OOR (Overlegorgaan Rijnmondgemeenten), structure de coordination locale, un projet de loi est aujourd'hui en cours de

discussion visant à constituer une véritable institution d'agglomération pour le Grand Rotterdam (Toonen, 1996). En Allemagne, est constituée en 1994 la Communauté régionale de Stuttgart (Verband region Stuttgart) qui comprend 179 communes et 5 kreise regroupant plus de deux millions d'habitants ; cette structure dispose d'élus au suffrage universel direct ayant en charge un certain nombre de services importants (planification stratégique, transports publics, traitement des déchets, développement économique ; Hoffman-Martinot, 1994). En Espagne, on assiste selon des géométries diverses au développement de structures couvrant le Grand Barcelone, le Grand Madrid ou le Grand Valence, structures se limitant à des associations de communes (mancomunitat) ou placées directement sous le contrôle des communautés autonomes (Provincia di Bologna, 1994). Au Portugal, les débats lancés à la fin des années 1980 (Van den Berg et al, 1994) pour les aires urbaines de Lisbonne et de Porto sont toujours d'actualité.

La situation apparaît tout aussi favorable de l'autre côté de l'Atlantique. Au Canada, à Toronto, même si un débat est en cours aujourd'hui sur le futur de l'autorité métropolitaine, Metro, cette dernière a vu son développement confirmé dès 1988 par l'élection au suffrage universel direct de son conseil, les réflexions sur la planification régionale repartir de plus belle avec la création au niveau provincial d'une structure technique couvrant le Grand Toronto et l'approbation en 1991 du plan stratégique de l'aire métropolitaine (Feldman, 1995). Aux Etats-Unis, les lois de 1990 sur la qualité de l'air et de 1991 sur le transport intermodal remettent en selle les Metropolitan Planning Organizations (MPO) constituées quelques décennies auparavant à l'incitation de l'Etat fédéral.

Bien entendu, toutes ces expériences ne sont pas équivalentes. Certaines (les communautés de communes françaises, les MPO américaines) ne sont que des timides avancées vers un gouvernement métropolitain alors que d'autres (Bologne, Stuttgart, Toronto) apparaissent comme plus fondamentales. Par ailleurs certaines métropoles (Montréal, Milan, les agglomérations britanniques ou suisses) demeurent encore rétives à pousser plus loin leurs expériences antérieures ou à en redémarrer de nouvelles. Néanmoins il n'est pas excessif de parler de renouveau ou de renaissance de l'idée métropolitaine au plan institutionnel dans les pays occidentaux, d'autant plus qu'à bien des égards ces expériences, tirant les leçons des problèmes antérieurs, apparaissent prometteuses notamment par leur conception de l'institution et les méthodes mises en oeuvre.

## 1.2. La gouvernance métropolitaine ou les nouvelles formes de l'action publique dans les politiques institutionnelles

**Les nouvelles formes de l'action publique que l'on voit se dessiner dans la plupart des pays occidentaux (Gaudin, 1993) se caractérisent par des systèmes d'acteurs plus complexes. Cette complexité est due, au delà des facteurs déjà soulignés précédemment, à la disparition de l'Etat central comme détenteur de la légitimité suprême et capable à lui seul d'imposer ou tout au moins à façonner une conception particulière de l'action publique. Aujourd'hui cette faiblesse de l'Etat trouve son corollaire dans l'émergence de nouveaux acteurs qui apparaissent tout aussi légitimes que celui-ci et qui interviennent en tant qu'égaux. C'est pourquoi les nouvelles formes de l'action publique s'élaborent sous le registre du partenariat et de la négociation entre les collectivités territoriales (de l'Etat aux structures locales), le secteur privé, le monde associatif, les groupes d'intérêt, les populations elles mêmes.** Les exemples de ces formes d'action sont nombreuses et on peut citer pêle mêle les accords de programme italiens (Seassaro, 1993), les programmes de State Growth Management américains (Stein, 1993), l'éla-

laboration des nouveaux schémas directeurs français (Padioleau et Demeestere, 1991).

Les politiques institutionnelles n'ont pas été à l'écart de ces évolutions. Tout d'abord, les processus de décentralisation qui se sont produits au tournant des années 1980 dans certains pays (Espagne, France) et qui se poursuivent aujourd'hui ont remis en selle les collectivités locales. Cette remise en selle s'est traduite par le renoncement à des réformes institutionnelles autoritaires et par l'accent mis sur le volontariat local et la souplesse de l'approche. Désormais le caractère national des politiques institutionnelles ne va plus de soi. En France, pays de forte tradition centralisatrice s'il en est, le changement est sensible dans la remise en cause de la conception «républicaine» du territoire. Les lois d'amélioration de la décentralisation réduisent fortement les contraintes des coopérations antérieures par l'établissement de structures de coopération «à la carte», à géométrie variable. Le territoire local compte et à ce titre les politiques institutionnelles se doivent de refléter cette diversité (Lefèvre, 1996).





L'histoire actuelle des gouvernements métropolitains est une bonne illustration de l'évolution des politiques institutionnelles. **La gouvernance métropolitaine met en effet en avant les valeurs de négociation, de partenariat, de volontariat et de souplesse dans la constitution des nouvelles structures. Ce faisant, elle nous invite à une conception radicalement nouvelle de l'institution. Celle-ci n'est plus donnée d'emblée, forgée a priori, prête à l'emploi; elle apparaît comme le résultat d'un processus constitutif; elle est ce processus, ce qui transforme profondément le modèle métropolitain d'hier.** La gouvernance métropolitaine ne considère pas l'institution comme établie, au contraire. L'objectif à atteindre (grosso modo la forme et le contenu de l'autorité d'agglomération) n'est pas fixé à l'avance mais devient le produit du système d'acteurs au fur et à mesure que le processus se déroule. Ce processus possède ainsi son propre dynamisme, alimenté par les acteurs eux mêmes. Mais cette alimentation n'est pas laissé au hasard; elle passe par des formes spécifiques, des procédures négociées qui encadrent et rythment le processus. **A l'encontre du modèle métropolitain classique où le processus d'instauration était généralement court mais où la mise en oeuvre s'avérait comme nous l'avons vu défailtante, ici le processus est long, peut constamment s'arrêter ou ralentir mais le résultat semble moins incertain car la légitimité de l'institution est produite par l'ensemble des acteurs pendant le processus de constitution du gouvernement métropolitain.**

Toutes les expériences engagées aujourd'hui ne suivent pas ces «recettes» mais toutes en sont teintées à des degrés divers et les plus «avancées» sont présentées comme étant celles qui savent le mieux les intégrer. C'est pourquoi, afin de donner un peu de substance à la gouvernance métropolitaine, nous allons développer le cas de la cité métropolitaine de Bologne, considérée aussi bien en Italie qu'ailleurs (Conferenza Metropolitana, 1995) comme l'une des métropoles les mieux engagées dans cette voie en Europe.

En février 1994 est signé à Bologne un accord baptisé *Accordo per la Città Metropolitana (ACM)*, entre 48 communes et la province de Bologne. Cet accord repose sur une conception nouvelle de la construction institutionnelle. Ainsi, il ne s'agit pas d'instituer une structure de coopération ex ante et de lui attribuer certaines compétences pré-définies lui permettant de produire des politiques publiques sur un territoire pré-délimité. Tout au contraire, c'est la constitution de l'institution (la Cité Métropolitaine) qui est posée comme l'objectif à atteindre. L'institution apparaît alors comme un processus issu de la mise en oeuvre de politiques publiques (Jouve et Lefèvre, 1996). Il y a là un retournement de la logique de la loi 142 qui prévoyait la constitution de cités métropolitaines sur le modèle des comtés métropolitains britanniques et qui avait fixé un calendrier de mise en oeuvre jamais appliqué. Face à la faillite de cette loi que l'on peut assimiler au déclin du modèle métropolitain, le territoire bolognais a repris les rênes en considérant qu'il valait mieux «fare da sé» (faire soi-même).

L'ACM fonctionne sur une base volontaire (n'adhèrent que les communes le souhaitant, qui peuvent se retirer lorsqu'elles le désirent) et souple (les communes peuvent adhérer soit à l'ensemble des actions prévues par l'ACM soit à une partie seulement de ces actions), l'ensemble des actions reposant sur un partenariat entre les acteurs institutionnels. L'ACM crée des structures spécifiques au niveau métropolitain: une structure politique, la Conférence Métropolitaine, composée des maires des communes adhérentes et présidée par le président de la province, une structure administrative légère, le Secrétariat de la Conférence Métropolitaine, chargé de gérer l'ACM et trois structures techniques dans les domaines «économico-territorial» (transport, environnement, planification), administratif et financier et sanitaire et social. La Conférence Métropolitaine n'est pas un organe décisionnel car elle ne se substitue pas aux conseils municipaux et au conseil provincial; elle établit les priorités du secrétariat et des comités techniques qu'elle approuve à l'unanimité. Elle sert surtout de forum où les questions métropolitaines

peuvent être abordées, y compris avec les quelques communes non adhérentes à l'ACM invitées en tant qu'observateurs. Les comités techniques fonctionnent par projets précis (diagnostic et résolution de problèmes spécifiques sur l'agenda depuis longtemps) et réunissent les techniciens des divers partenaires qui se déclarent concernés par le projet. Sur un plan plus général, l'ACM crée des observatoires (Observatoire sur les investissements métropolitains, observatoire sur l'économie et l'emploi) et prévoit l'élaboration de projets plus globaux (plan stratégique métropolitain, programme d'assistance administrative et de formation des personnels communaux, etc.)

Le partenariat s'établit concrètement à l'intérieur des 3 comités techniques réunissant les fonctionnaires des différentes communes et de la province concernés par un même projet. Les règles de l'échange politique qui prévalent à l'intérieur de la Conférence Métropolitaine - c'est à dire la libre coopération entre les communes signataires sur des dossiers précis - favorisent ainsi le découpage des politiques publiques en une multitude de micro-projets permettant de satisfaire les intérêts de chacune des parties prenantes. Les techniciens se saisissent de dossiers très ponctuels comme par exemple l'élargissement d'un pont, l'harmonisation du recrutement dans les collectivités locales, la mise en place d'une City-card permettant de simplifier les démarches des usagers auprès des administrations communales de l'aire métropolitaine. Chaque projet collectif peut ainsi potentiellement mettre en présence des communes différentes.

La méthode bolognaise trouve aujourd'hui des échos dans d'autres métropoles italiennes. Elle s'apparente aussi aux expériences en cours aux Pays-Bas, notamment avec la relance de l'idée métropolitaine à Rotterdam (Hendricks et Toonen, 1994; Toonen, 1996). L'expérience récente autour de la Région Urbaine de Lyon n'y est pas non plus étrangère. Ces expériences modifient donc profondément le modèle métropolitain. Si nous avons affaire à une méthode négociée fondée sur le partenariat, le volontariat et la flexibilité, deux

innovations importantes sont à mettre en exergue car sur le fond elles tirent les leçons des expériences antérieures en abordant de front la question de la légitimité du gouvernement métropolitain. Cette dernière est déjà abordée par la mise en oeuvre des autorités métropolitaines mais celle-ci ne peut suffire à elle seule car la légitimité ne dépend pas uniquement de la méthode de constitution des institutions métropolitaines; elle repose également sur la reconnaissance politique de l'institution par les acteurs concernés, au premier rang desquels les collectivités territoriales et les populations. En ce sens, trois éléments de ce que l'on peut appeler «le nouveau modèle métropolitain» sont fondamentaux. Le premier concerne la légitimité populaire jusque là grandement sous-estimée. La loi 142 italienne et ses applications locales (sanctionnées parfois par des lois régionales) tout comme les projets de loi néerlandais sur Rotterdam et Amsterdam contiennent toutes des dispositions visant à soumettre à référendum les formes et contenus des institutions métropolitaines. En second lieu, ces structures ne sauraient devenir des échelons institutionnels supplémentaires mais devraient au contraire se substituer aux provinces existantes, ce qui élimine en partie la question du conflit d'autorité avec ces collectivités locales là. Ainsi, dans les cas de Bologne et de Rotterdam, les futures institutions d'agglomération auraient rang de province. Enfin, la cassure des villes-centre (leur fragmentation en plusieurs nouvelles municipalités) et la recomposition territoriale de certaines communes est juridiquement prévue afin d'éviter un conflit de légitimité et d'autorité avec l'institution métropolitaine (il ne saurait y avoir deux collectivités fortes sur le même territoire).

Il semble donc y avoir dans ces expériences tous les ingrédients de la réussite. La gouvernance métropolitaine est-elle la pierre philosophale qui permettrait de réduire et d'annihiler les conflits précédents? Ou avons nous affaire à une énième tentative de constitution de gouvernements métropolitains destinés malgré les innovations «gouvernancielles» à subir le même sort que leurs prédécesseurs?



## 2. Gouvernance et gouvernement métropolitain : l'envers du décor

### 2. 1. La persistance des obstacles

Les supporters des expériences actuelles de gouvernements métropolitains ne nient pas les difficultés qui demeurent encore à surmonter. Aucune des expériences en cours ne peut être assurée d'une poursuite automatique vers l'objectif même si celui-ci n'est défini que de manière très générale. D'une part les obstacles traditionnels comme la fragmentation politico-institutionnelle demeurent présents, auxquels viennent s'ajouter de nouveaux liés au contexte économique et social contemporain; d'autre part, la légitimité du gouvernement métropolitain qui se lit notamment par son acceptation par l'ensemble des forces politiques, sociales et économiques peut être remise en cause puisque derrière cette institution l'enjeu n'est pas moins que l'organisation et le futur du territoire dans lequel les acteurs souhaitent vivre et se développer; à cet égard, la question demeure de la raison d'être du renouveau métropolitain.

Tout d'abord, la gouvernance métropolitaine ne fait pas recette partout. Certaines villes sont aptes et prêtes à s'engager dans les nouvelles formes de l'action publique et à en faire les instruments des nouvelles structures d'agglomération. En revanche, d'autres sont toujours rétives. Ainsi, la métropole milanaise s'avère incapable de produire un système d'acteurs qui soit à même de produire des politiques et une vision de l'avenir de son territoire (AIM, 1995; Gruppo CLAS, 1993). Le PIM (Piano Intercomunale Milanese Centro Studi) sorte d'agence d'urbanisme métropolitaine pilotée par la commune et la Province de Milan ne fonctionne quasi plus et l'OETTAM (l'observatoire économique et d'aménagement de l'aire métropolitaine) qui comprenait la plupart des collectivités locales de l'aire urbaine a cessé ses études. La Région Urbaine de Lyon, longtemps présentée comme le futur produit d'un territoire où la cohérence de l'action publique s'associait avec la construction d'un système d'acteurs locaux mis en évidence au moment de l'élaboration du nouveau schéma directeur (Padioleau, 1991), n'en finit pas de

démarrer, empêtrée entre la volonté de l'Etat de voir déboucher une telle structure et les réticences des collectivités locales.

Ce genre de situation menace toujours les expériences «à succès» comme Bologne ou Rotterdam pour la simple raison que l'heure des conflits n'a peut-être pas encore sonné. En effet, dans un cas comme dans l'autre, la question demeure du passage d'une structure technique (l'OOR à Rotterdam, l'ACM à Bologne) à une structure politique. Pour le moment les expériences ne sont pas suffisamment engagées pour que les conflits politiques éclatent, mais ces derniers sont sous-jacents. A Bologne, si le succès de l'expérience est souvent présenté comme le résultat d'une domination sans partage du Parti Communiste Italien (PCI) aussi bien dans la province que dans l'ensemble de la région, cette domination s'effrite aujourd'hui par la disparition de ce parti et son remplacement par deux nouveaux groupements, le PDS (Partito della Sinistra) et Rifondazione Comunista (les communistes orthodoxes) qui n'ont probablement pas la même vision de l'avenir de la métropole bolognaise ni du sens à donner au futur gouvernement métropolitain (Jouve et Lefèvre, 1996). Nul doute que cette question se posera prochainement lorsque l'aspect purement politique de l'ACM (l'élection du futur maire de la Cité Métropolitaine et du conseil métropolitain) sera d'actualité d'ici un ou deux ans. Pour le moment tous ces processus fonctionnent au consensus; en effet, ce dernier est recherché par dessus tout et les moindres points de conflit sont soit minorés soit soigneusement évités. Mais jusqu'à quand et au nom de quoi la gouvernance métropolitaine s'avérerait capable de résoudre ce problème?

Il en est de même des rapports centre-périphérie. A Bologne, Imola, seconde ville de la Province a souhaité faire «sécession» car elle réclame un statut à part, une relative autonomie dans la future cité métropolitaine. Comment se règlera cette question? A Rotterdam, comme à Bologne, la cassure des



viles centre en plusieurs municipalités nouvelles (6 à Bologne et 7 à Rotterdam) a été proposée afin de s'assurer le soutien des communes périphériques au processus de constitution des gouvernements métropolitains. C'était compter sans les populations qui à Rotterdam se sont largement prononcées par référendum contre ce démantèlement de collectivités ancestrales qui font toujours sens pour les habitants. A Bologne où la perspective d'un tel référendum est prévue par la loi 142, la question demeure de la date de cette consultation. Certains pensent qu'il faut dès maintenant porter le projet de cité métropolitaine devant les électeurs afin d'accélérer le processus; d'autres en revanche estiment cette consultation comme prématurée; ils jugent le risque trop grand et craignent l'arrêt du processus

en cas de vote négatif. Ils préfèrent compter sur les succès de l'action de la Conférence Métropolitaine pour que les populations en saisissent bien les avantages avant de se prononcer. Pour eux, ce n'est que lorsque la Conférence métropolitaine aura fait la preuve de son utilité (sa légitimité se déduisant de sa capacité à mener des politiques effectives mais nous avons vu que l'argument fonctionnel était insuffisant à asseoir cette légitimité) qu'il sera opportun de lancer la procédure de référendum. Cette question devra être tranchée à brève échéance mais il semble d'ores et déjà que la cassure des villes-centre ne soit pas la panacée escomptée par les tenants des structures d'agglomération car elle se heurte à une légitimité encore aujourd'hui plus forte, celle des communes.

## 2.2. Des projets technocratiques dominés par les villes-centre

Au risque d'une généralisation peut-être un peu hâtive et qu'il faudrait contrôler par des études de cas empiriques systématiques, les expériences qui semblent bien engagées, le sont parce qu'elles sont pilotées ou fortement soutenues par les villes-centre. Tel est le cas à Bologne, où l'ACM a été lancé à l'initiative de la commune de Bologne et de la Province et ce sont ces deux collectivités (dont la ville de Bologne est la plus puissante par son budget et ses ressources techniques et humaines) qui s'avèrent leaders du processus de constitution de la cité métropolitaine. A Rotterdam, c'est la ville-centre qui préside aujourd'hui au renouveau de l'autorité métropolitaine comme dans l'expérience antérieure (Hendricks et Toonen, 1994). A Stuttgart, le maire de la commune s'est toujours montré favorable à la solution la plus radicale, celle d'une ville-région, qui ferait disparaître la municipalité par une fusion générale avec les kreise existants et un redécoupage en arrondissements. A l'inverse, lorsque les communes-centre sont peu mobilisées, les projets capotent ou traînent en longueur. A Milan, l'arrivée d'un exécutif municipal léguiste, peu favorable à la coopération au niveau métropolitain, a porté un coup d'arrêt aux tentatives déjà cahotantes de réflexion sur

La gouvernance

la cité métropolitaine. En France, la Région Urbaine de Lyon tarde à prendre ses marques parce que la ville-centre hésite à s'engager plus avant dans un processus qu'elle craint de ne pas maîtriser.

Pour s'associer le soutien des périphéries, les villes-centre ont compris qu'elles devaient lâcher du lest. Une première stratégie consiste ni plus ni moins dans leur disparition par leur morcellement en plusieurs municipalités, même si les difficultés rencontrées et les hésitations observées appellent la plus grande réserve. La seconde stratégie est plus pragmatique mais lourdement chargée de symbole. Les villes-centre acceptent d'entrer dans des structures de coopération ou de concertation sans la représentation que leur accorderait leur poids démographique; dans certains cas elles acceptent même de ne pas y prendre la majorité, laissant celle-ci aux communes de banlieue.

Si les villes-centre acceptent d'entrer dans ce jeu là, c'est parce qu'elles sont désormais conscientes qu'elles ont besoin des périphéries pour se développer ou tout simplement pour maintenir leur place dans le concert des villes mondiales. La hiérarchie urbaine se veut aujourd'hui internationale; la globalisation de l'éco-





nomie fait de nouveau entrer l'économique et le fonctionnel dans les facteurs nécessitant l'instauration de gouvernements métropolitains, non plus sous la forme de la fourniture de services urbains mais sous celle des infrastructures et des équipements qu'une métropole « mondiale », qu'une « ville européenne » se doit de posséder si elle entend continuer à jouer un rôle international important. Qu'il s'agisse de terrains où localiser les équipements et les logements, de ressources financières pour bâtir, d'accords politiques pour mener à bien une politique d'agglomération, les villes-centre ont besoin de leurs périphéries pour tenir leur rang dans la compétition internationale. En ce sens, le territoire métropolitain devient l'espace pertinent dans lequel les villes-centre raisonnent. Pour ce faire, elles doivent s'affranchir, dépasser leurs propres limites administratives; le gouvernement métropolitain leur apparaît à la fois comme un instrument nécessaire et un atout pour parvenir à leur objectif.

Dès lors se pose la question des fondements idéologiques du renouveau des gouvernements métropolitains. Un certain type de développement économique et social poussé par certains acteurs préside à la gouvernance métropolitaine. La métropole est considérée comme un acteur collectif qu'il faut mobiliser si l'on veut maintenir et développer sa place au soleil dans l'univers de compétition mondiale. Même si l'on ne peut suivre complètement Padioleau et Demestee (1991) lorsqu'ils affirment que « les démarches stratégiques ne s'enquièrent guère d'objectifs de redistribution ou de justice sociale » (p 138), ce qu'infirmes largement l'expérience bolognaise, il demeure que les tenants des gouvernements métropolitains produisent une vision plutôt utilitariste et fonctionnelle de la ville. Il n'est donc pas surprenant que les populations ne se retrouvent pas forcément dans cette vision même imparfaite, même encore floue du futur de leur ville et qui se reflète largement dans les documents de planification stratégique (SEPAL, 1990; Conferenza Metropolitana, 1995). Les référendums négatifs de Rotterdam et

d'Amsterdam témoignent de cette méfiance ou de ce désintéressement des populations. A Bologne, les « responsables » de l'ACM en sont pleinement conscients (Conferenza Metropolitana, 1995) et cherchent à compenser cet état de fait en tentant de remobiliser la « subculture politique rouge » (Jouve et Lefèvre, 1996) par un recours au territoire intégrateur fondé sur une histoire et des valeurs communes. L'existence d'une « communauté métropolitaine » est ainsi une nouvelle fois invoquée mais il ne s'agit pas de celle qu'entendait les réformateurs américains des années 1960, fondée sur « la diffusion d'un ethos culturel de la métropole qui vient recouvrir des communautés autrefois indépendantes ainsi que les hinterlands avec un ensemble commun de valeurs » (Wood, 1958) et qui exigerait alors une seule unité de gouvernement. Il s'agit au contraire d'une communauté qu'il faut construire en utilisant les ressources antérieures, tâche ô combien ardue et qui ne semble pas suffisamment engagée pour que la légitimité des institutions métropolitaines puisse à terme être considérée comme résolue.

Le renouveau métropolitain apparaît alors porté par de nouvelles élites politiques locales dont la légitimité - mais il s'agit là simplement d'une hypothèse - dépendrait de leur capacité à mêler deux registres de légitimation qui dans certains cas sont apparemment contradictoires: la réponse à la compétition internationale et les valeurs propres à leur territoire (la solidarité à Bologne par exemple). De leur capacité à assurer une telle synthèse dépend le succès de leur action. Cela exige du temps - et probablement beaucoup plus que les courtes durées « programmées » par les lois ou par les « accords » formalisés - et une ouverture des processus de constitution des institutions métropolitaines aux acteurs jusque là négligés ou esquivés (le monde associatif, les habitants, voire dans certains cas le monde de l'entreprise). Pour ces nouvelles élites politiques il s'agit là d'un risque supplémentaire car cette ouverture permet la mise en place de contre-pouvoirs potentiels, mais il semble que la légitimité -

et donc le succès - des gouvernements métropolitains est à ce prix. Mais il ne faudrait pas croire que l'action de ces élites soit uniquement analysable en termes de comportements stratégiques (voire à partir

de la «théorie» du complot). Nos travaux spécifiques sur le cas bolognais (Jouve et Lefèvre, 1996) montrent que leur action est conditionnée en grande partie par leur processus de socialisation.

