



École nationale des Travaux
Publics de l'État



Le gouvernement des métropoles européennes entre performance économique, justice sociale et « vivre ensemble »

Bernard JOUVE
Directeur de recherche
UMR CNRS 5600, Laboratoire RIVES (ENTPE)

Article soumis à discussion dans le cadre des travaux de la DPSA / Grand Lyon

29/05/2007

INTRODUCTION

La question de l'internationalisation des villes occupe depuis plusieurs années les agendas politique et scientifique. On sait maintenant que la mondialisation et la métropolisation constituent les deux aspects d'un même processus (Scott, 2001), de même que l'on sait avec une certaine précision quels liens relient ces deux tendances à la transformation des États-nations et surtout à la remise en question de l'État keynésien et du fordisme (Rogers Hollingsworth et Boyer, 1997). Dans leur tentative de trouver un nouvel « ancrage institutionnel spatio-temporel » alternatif à l'État (Jessop, 2000), les sociétés modernes se tournent de plus en plus vers les métropoles comme échelons pertinents d'organisation du politique c'est-à-dire comme les espaces d'agrégation de demandes sociales de plus en plus hétérogènes, de production d'identités collectives, de construction de liens de solidarités entre groupes sociaux. Ce réétalonnage territorial accompagne une transformation notable du rôle et de la fonction des États qui, jusqu'à

présent, étaient considérés comme le cadre dominant dans lequel s'enchaînaient les échanges politiques (Jouve, 2007). C'est notamment dans ce contexte que s'est développé le débat autour du « nouveau régionalisme » dans les années 1990 aux États-Unis (Mitchell-Weaver *et al.*, 2000; Frisken et Norris, 2001; Gainsborough, 2001; Swanstrom, 2001). Il n'est pas dans le propos de cet article de revenir sur ce débat. Tout au plus, mentionnera-t-on qu'il ne s'agit pas d'un processus touchant l'ensemble des villes des États-Unis, loin s'en faut (Champagne, 2002), que le débat comporte une dimension militante évidente qui lui fait perdre une partie de sa rigueur scientifique et, qu'en soi, l'efficacité de ce « nouveau régionalisme » reste encore largement à démontrer. De plus, cette dynamique repose sur le postulat qu'il est possible d'établir des compromis institutionnalisés qui bénéficient à l'ensemble des groupes sociaux. Or, les politiques urbaines reposent sur des « biais » qui favorisent certains groupes au détriment d'autres. Toute transformation de l'organisation politique des métropoles s'établit par essence dans un jeu à somme nulle : « les politiques encadrant les changements contemporains dans les processus de prise de décision en milieu urbain sont des politiques d'échelle. Dans ces politiques, l'échelle n'est pas seulement un simple réceptacle. C'est un cadre discursif utilisé par des groupes en compétition en vue de définir ou redéfinir la localisation la plus conforme à leurs intérêts du pouvoir politique et le cadre territorial de politiques et de mécanismes de régulation spécifiques » (McCann, 2003: 160)

En raison notamment de ces réserves, on souhaiterait situer cet article dans le prolongement d'un ensemble de travaux qui insistent sur la diversité des traductions institutionnelles que génère la mondialisation sur le gouvernement des villes (Keating, 2001; Hambleton *et al.*, 2002; Jouve et Lefèvre, 2002; Savitch et Kantor, 2002). Cet article propose une typologie des configurations institutionnelles dans lesquelles les villes européennes sont actuellement gouvernées. A ce titre, l'une des spécificités des métropoles européennes, par rapport aux États-Unis provient certainement du fait que la solution au problème classique de la fragmentation institutionnelle est abordée dans un cadre pluri-sectoriel. Les métropoles canadiennes comme Montréal, Toronto ou Vancouver ont opté pour ce même type de solution, même si les dynamiques institutionnelles de ces trois villes ne convergent pas. A l'inverse, les villes des États-Unis ont opté pour une organisation de type sectoriel qui conduit à une multiplication d'institutions chargées d'un seul secteur de politique publique (eau, transports, écoles publiques, assainissement, ...). En se focalisant sur les villes européennes, cette perspective ne sera pas abordée dans cet article.

Les travaux sur le gouvernement des villes ont fait florès ces derniers temps. Pour éviter tout malentendu, il ne sera ici question de gouvernance que de façon marginale. En nous focalisant sur les régulations institutionnelles, nous ne traiterons pas des dynamiques au centre de la gouvernance c'est-à-dire les mécanismes d'articulation et de

médiation entre la sphère politique et la « société civile ». Du fait de l'accent mis sur les institutions, nous serons amenés à réhabiliter le rôle de l'État, comme l'avaient fait les travaux « classiques » sur le gouvernement local (Page et Goldsmith, 1987; Goldsmith, 1990; Goldsmith, 1995). Par rapport à cette littérature, cet article développe le point suivant : le cadre national rend possible certaines configurations institutionnelles métropolitaines, il en empêche d'autres. Alors que les Etats sont généralement perçus comme les « grands perdants » de la mondialisation, force est de reconnaître qu'ils pèsent toujours d'un poids important dans les dynamiques institutionnelles des métropoles. Il est cependant clair que cette importance se décline différemment d'un pays à un autre selon la nature des relations intergouvernementales et leur évolution sur une période récente. A ce titre, la Grèce est le seul pays européen à avoir opté pour la solution des fusions municipales, à l'exception néanmoins d'Athènes et Thessalonique ; réforme qui n'est pas sans rappeler les expériences européennes des années 1970 en Europe (notamment dans les Pays Scandinaves, en Allemagne, en Belgique, ...) et la fameuse « Loi Marcellin » en France.

Cinq grands types de configurations institutionnelles peuvent être identifiés dans les métropoles d'Europe de l'Ouest :

1. les villes dont la régulation politique est encore largement le fait de l'État ;
2. les villes ayant connu des réformes territoriales en vue de les doter de nouvelles institutions métropolitaines ;
3. les métropoles gouvernées par des niveaux de gouvernement « senior »;
4. celles ayant développé un gouvernement en réseau entre plusieurs niveaux de décision;
5. et enfin celles caractérisées par des stratégies de défection ou de conflits ouverts entre les acteurs et donc par l'absence de régulation politique à l'échelle métropolitaine.

Dans l'ensemble de ces configurations, l'Union européenne est remarquablement absente. Ce constat ne sous-entend pas que les institutions européennes, à travers leurs politiques sectorielles et territoriales, n'ont aucune incidence sur le gouvernement métropolitain en Europe. Cependant, force est de constater, d'une part, que la « politique urbaine » de l'Union européenne est encore trop récente pour avoir produit de réels effets sur les institutions métropolitaines (Commission des Communautés Européennes, 1997), et que, d'autre part, en agissant par des programmes spécifiques comme « Urban » visant la requalification urbaine ou à travers ses fonds structurels, l'Union européenne a fait le choix d'aborder la « question urbaine » sous un angle sectoriel, non territorial. L'Europe agit sur les relations entre les métropoles et les États

en favorisant notamment l'activité de lobbying auprès des institutions européennes, non sur les dynamiques institutionnelles métropolitaines (Le Galès, 2002).

1 LES « VILLES-ÉTATS »

Il ne s'agit pas ici de faire référence à la situation de villes comme Singapour où la ville se confond géographiquement et politiquement avec l'État. On veut davantage faire référence aux situations dans lesquelles l'État garde une place centrale dans la régulation politique c'est-à-dire dans la capacité à agir sur le mode de coordination entre plusieurs activités économiques et sociales et sur les relations entre acteurs qui en découlent, sur le processus d'allocation des ressources entre ces activités et ces acteurs et enfin sur le mode de structuration des conflits (Jouve, 2003). Si l'on compare les différents États européens, cette capacité s'exprime essentiellement à travers deux modalités, qui ne sont pas exclusives et peuvent se combiner : les réformes visant à établir de nouvelles modalités de régulation en dehors des institutions classiques et/ou les procédures de planification territoriale.

1.1 *Les politiques urbaines en Grande-Bretagne ou le retour de l'État*

Jusqu'au milieu des années 1990, la Grande-Bretagne a été regardée comme l'un des pays les plus « en avance » en ce qui concerne la transformation des politiques urbaines. La « Patrie » du *Local Government* semblait avoir rompu les amarres avec un mode d'exercice classique de gestion politique des affaires urbaines fondé sur la fourniture de services collectifs. Les villes anglaises apparaissaient avant tout tournées vers la compétition internationale, cherchant à attirer les capitaux mobiles, optant pour des politiques événementielles à forte charge symbolique comme par exemple la candidature de Manchester aux Jeux Olympiques. Confrontées à une crise économique majeure dans les années 1970 et devant faire face à des processus de reconversion industrielle aux conséquences sociales souvent dramatiques, les villes britanniques semblaient sur le chemin du post-fordisme avec l'apparition de nouveaux secteurs économiques dans le tertiaire supérieur. Elles étaient ainsi érigées au rang de villes entrepreneuriales.

Dans cette transition, ce sont les moyens utilisés et les cadres opératoires qui ont compté avant tout et qui ont rendu possible la transition de pratiques politiques relevant d'une conception classique du gouvernement vers des pratiques représentant la gouvernance urbaine, situées en dehors des institutions classiques qui d'ailleurs avait été démantelées en 1986 par l'État central (les *Metropolitan Counties*). La figure mythique de cette période est celle de l'entrepreneur schumpeterien, acteur économique détruisant les équilibres préexistants dans l'économie urbaine et, de plus, participant activement à la vie de la Cité par le biais des *Quasi-Autonomous Non-Governmental Organisations* (*Quangos*,

valorisant avant tout les ressources endogènes dans la compétition internationale, rompant avec une attitude attentiste par rapport aux politiques de l'État. Le partenariat public/privé devenait ainsi la formule magique des années 1990 dans le domaine des politiques urbaines en Grande-Bretagne car censé apporter une plus value fondamentale par rapport aux modes d'action plus classiques d'intervention dans le champ économique portés par l'État ou les municipalités. Les *Quangos* comme les *Urban Development Corporations* et les procédures comme le *City Challenge*, le *City Pride Initiative*, les *Prospectus*, les fonds spécifiques mis en place pour financer les politiques urbaines comme le *Challenge Fund*, la loterie nationale ont eu certes pour objectif d'écarter de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques urbaines les collectivités locales. Pour autant, il s'agissait avant tout pour l'État central de reprendre en main la politique urbaine. Ici gouvernance a rimé avec centralisation des politiques publiques et non retrait de l'État des politiques urbaines.

L'importance de l'Etat britannique dans les politiques urbaines, dans la structuration de l'échange politique, dans la sélection des acteurs légitimes pouvant prétendre à agir sur l'élaboration et la mise en œuvre de programmes locaux est attestée par l'inflexion des politiques nationales concernant la ville à partir du lancement de la procédure *Single Regeneration Budget* en 1994 (Ginsburg, 1999). A partir du gouvernement de J. Major, la politique urbaine connaît un changement significatif. Si on continue à admettre que c'est au niveau local que les plans d'action doivent être élaborés, les intérêts de la « communauté » ne se confondent plus avec ceux des acteurs privés. Les procédures nationales mises en place par le gouvernement de J. Major et renforcées par le gouvernement de T. Blair ont ainsi donné l'opportunité à d'autres groupes sociaux de s'exprimer, notamment aux communautés issues de l'immigration.

1.2 Les Pays-Bas ou le poids des négociations collectives nationales sur les politiques urbaines

C'est également dans l'évolution de l'économie politique et des accords établis entre groupes sociaux au niveau de l'État qu'il faut situer l'analyse des politiques urbaines aux Pays-Bas. Sur une période de 30 ans, la politique urbaine y a été caractérisée par une transition très nette de la politique des villes nouvelles, visant à canaliser l'urbanisation périphérique, à la politique des villes compactes dont l'objectif est de densifier les communes-centres. Dans les deux cas également, ces politiques urbaines ont été des déclinaisons de politique économique nationale ayant nécessité l'établissement de compromis entre partenaires sociaux (syndicats patronaux et syndicats de salariés) sous l'égide de l'État néerlandais notamment du fait de la centralisation de la fiscalité. Actuellement, les finances des municipalités sont dépendantes à 84 % des transferts budgétaires de l'État, dont 46 % de subventions affectées sur lesquelles les collectivités

locales n'ont aucune marge de manœuvre. L'espace et l'instance d'intégration aux Pays-Bas a été et reste l'État.

Dans ce contexte, les politiques urbaines, notamment la planification, sont de fait des produits de décisions prises essentiellement au niveau national. Plus précisément, l'État néerlandais se caractérise par un mode de régulation néo-corporatiste dans lequel les partenaires sociaux (syndicats patronaux et de salariés) jouent un rôle essentiel aussi bien au niveau de l'élaboration que de la mise en œuvre des politiques publiques. C'est par le biais d'une série d'accords nationaux entre ces partenaires sociaux – imposant même à certaines périodes des contraintes très importantes à l'État lui-même – que les Pays-Bas ont traversé, non sans mal, les trente dernières années et leur cortège de restructuration urbaine.

Dans les années 1960, la politique des villes nouvelles est la conséquence d'un compromis passé entre syndicats de salariés et représentants patronaux. Le marché du travail connaît, période de croissance économique oblige, une surchauffe qui conduit, en raison notamment d'un sous-emploi des femmes, à une envolée des salaires. Le niveau de vie moyen des néerlandais augmente très rapidement et, avec lui, le développement de l'habitat pavillonnaire en banlieue. C'est dans ce contexte que la politique des villes nouvelles se met en place afin de canaliser la suburbanisation et de satisfaire également aux revendications de groupes sociaux comme les agriculteurs et de mouvements urbains comme les écologistes opposés au mitage urbain. Des villes comme Amsterdam, Rotterdam, La Haye connaissent un déclin démographique qui se transforme dans les années 1970 et 1980 en déclin économique. La situation de ces municipalités est d'autant plus grave qu'elles sont à la tête de parcs de logements très importants.

Au début des années 1990, c'est une réorientation très nette de la politique économique qui conduit à une transformation de la politique urbaine au niveau national. Rompant avec l'économie des échanges entre l'État et les partenaires sociaux, le troisième gouvernement Lubbers impose un nouveau cadre d'action qui se fixe pour objectif de sortir de la spirale inflationniste (14 %) en bloquant les salaires, en baissant les charges sociales et en pratiquant une politique monétariste. En échange, les syndicats de salariés obtiennent une réduction du temps de travail et la mise en place de conditions intéressantes pour les salariés à temps partiel (en grande partie des femmes). L'autre objectif est d'assainir les finances publiques et surtout de réduire le déficit budgétaire chronique.

C'est dans ce cadre que s'intègre la politique des « villes compactes ». Il s'agit globalement de redensifier les villes-centres, de lutter contre la suburbanisation qui conduit l'État à intervenir toujours plus dans les budgets des villes-centres par le biais de subventions. Les villes néerlandaises, qui n'étaient jusque là que des pivots de l'État-

providence, sont sommées de se transformer en villes entrepreneuriales générant du développement économique, des taxes foncières et permettant ainsi à l'État de réduire son déficit budgétaire. Pour ce faire, l'État corrige très légèrement la fiscalité locale en donnant une autonomie budgétaire aux municipalités et en assouplissant le ratio entre les subventions générales et les subventions affectées. La sortie de crise économique qu'ont connu les Pays-Bas dans les années 1990 s'est opérée à travers ces mesures macro-économiques et en touchant aux relations budgétaires entre l'État et les villes. La politique des villes compactes doit être lue comme un élément constitutif d'une stratégie d'ensemble. Les villes n'ont été qu'une variable, parmi d'autres, sur laquelle l'État a établi sa stratégie. La création d'institutions métropolitaines a certes été un projet porté au début des années 1990 par une frange des élites politiques locales, principalement les maires des communes-centres des principales agglomérations. Ce projet n'a toutefois jamais été concrétisé car l'État reste l'instance essentielle d'organisation du politique.

1.3 Un pilotage problématique

Les villes dont le pilotage politique est encore largement le fait de l'État sont très généralement confrontées à deux problématiques : l'inefficacité des politiques nationales dans leur ensemble ou encore un cadre d'action publique trop rigide. Les villes néerlandaises ont clairement, dans les années 1980, été confrontées à une crise économique et urbaine qui était le résultat de l'inadaptation de la politique économique menée par l'État à la nouvelle donne générée par les deux chocs pétroliers des années 1970. Plus précisément, le compromis des années 1970 entre syndicats patronaux et de salariés imposait de telles contraintes sur le fonctionnement de l'État que les villes ont été confrontées à une suburbanisation et une polarisation socio-spatiale qu'elles ne connaissaient pas. En imposant ces contraintes à l'ensemble des villes – du fait du régime fiscal – c'est l'ensemble des villes néerlandaises qui a été touché par la même dynamique. En l'occurrence, l'équité de traitement peut être synonyme de crise généralisée.

Dans le cas des villes britanniques, c'est l'inadaptation du cadre national à certaines villes qui a été problématique. On a observé en effet une tendance assez nette à la différenciation territoriale, en fonction de la capacité des acteurs locaux à intégrer les nouvelles normes d'action publique, de la capacité des acteurs économiques locaux à endosser leur nouvelle fonction. Par exemple, le bilan dressé par des chercheurs britanniques sur l'exemple de la mise en œuvre à Cardiff des *Urban Development Corporations* est très mitigé (Imrie *et al.*, 1995). Contrairement à ce que postulait le gouvernement central, la machine politique locale ne s'est pas ouverte à de nouveaux intérêts privés au niveau local. Les nouvelles institutions comme les *Urban Development*

Corporations avaient pour objectif d'attirer des capitaux extérieurs à l'économie locale et de faire émerger de la sphère productive locale de nouveaux acteurs utilisant ces capitaux. Or, dans le cas de Cardiff, cette logique de développement s'est heurtée à la réticence des chefs d'entreprises locaux peu soucieux de voir remettre en question leur position. On note ainsi l'apparition à Cardiff d'une opposition, parmi les entrepreneurs locaux, à une logique de développement internationaliste. La structure du pouvoir à Cardiff ne pouvait que rejeter une telle réforme. La trajectoire économique d'une ville et la composition de son système productif ont une incidence directe sur la gouvernance locale en freinant, dans le cas de Cardiff, l'apparition de nouveaux entrepreneurs économiques. Toute politique de pilotage des villes par l'État ne peut que se heurter à ces différences territoriales entre villes qui ont des effets très nets dans la phase de mise en œuvre.

2 LES NOUVEAUX « GARGANTUAS » : DU « PRET-A-PORTER » A LA « HAUTE COUTURE »

La création d'institutions métropolitaines constitue un mécanisme de gouvernement des métropoles qui a déjà une certaine épaisseur historique. On peut ranger dans cette catégorie d'action les fusions de municipalités qui ont eu lieu dans les États occidentaux au début du XX^{ème} siècle dans un contexte de croissance urbaine importante. Dans les années 1960-1970, également caractérisées par l'extension urbaine, on observe un renouveau des réformes institutionnelles dans tous les États développés puis, de nouveau dans les années 1990. Entre les trois périodes, certaines rationalités sont toujours présentes, de nouvelles apparaissent. La volonté de contrôler l'urbanisation périphérique, de générer des économies d'échelle dans la gestion des équipements et des services collectifs apparaît en effet de manière récurrente. Même constat sur la question du partage des charges financières de centralité et de la gestion des effets de débordement. Par contre, en Amérique du Nord comme en Europe de l'Ouest, la principale nouveauté réside dans le lien qui est établi entre réforme institutionnelle à l'échelle métropolitaine et compétitivité des villes dans un contexte de globalisation (Jouve et Lefèvre, 1999). Analysée comme une contrainte structurelle à la compétitivité (Cheshire et Gordon, 1996), la fragmentation institutionnelle entre municipalités a été « traitée » dans certains cas par la création de nouvelle institutionnelle faîtière. On n'a pas procédé en Europe, sauf en Grèce mais en évitant d'appliquer la réforme à Athènes et Thessalonique, par fusion radicale et disparition de certaines collectivités locales mais bien plutôt par la mise en place de nouveaux niveaux de gouvernement se superposant aux collectivités locales de base. Dans tous les cas, ces réformes ont pris place dans une transformation des relations entre l'État et certaines métropoles. Comparativement aux années 1960, les réformes institutionnelles ont été peu nombreuses et ont été faites sur mesure pour s'appliquer à certaines villes. Elles ont procédé d'un traitement juridique de l'exception.

2.1 Londres : réformer pour mieux contrôler

L'histoire du Grand Londres illustre les relations ambiguës existantes entre le gouvernement central et la ville capitale, au même titre que Paris dans le contexte français. En effet, dans les États unitaires, les gouvernements centraux ont toujours eu quelques réticences à doter leur capitale nationale d'institutions métropolitaines puissantes pour d'évidentes raisons politiques et économiques. A ce titre, le parcours politique de Jacques Chirac utilisant la mairie de Paris pour accéder au pouvoir d'État est exemplaire. Dans le cas de Londres, c'est en 1986 que Margaret Thatcher décide de supprimer les institutions métropolitaines de Grande-Bretagne, dont le *Greater London Council*, accusées d'être des structures bureaucratiques inadaptées à la nouvelle politique urbaine entrepreneuriale voulue par le Parti Conservateur. Les motivations partisans ne sont pas non plus absentes de la démarche : les Comtés Métropolitains sont à l'époque dirigés par le Parti Travailleiste et celui de Londres emmené par Ken Livingstone est dans une opposition farouche à la politique de Margaret Thatcher.

De 1986 à 2000, la capitale nationale est fragmentée politiquement entre les 32 *boroughs* plus la *City*. Le mode de coordination repose sur des agences sectorielles (transport, énergie, ...). Cette période est marquée par la multiplication des *quangos*, des comités, la mise en concurrence des villes britanniques sommées par le gouvernement central d'établir des projets partenariaux engageant les acteurs privés dans les politiques urbaines par le biais d'appels d'offres (*Single Regeneration Budget, City Challenge...*). A Londres, les 32 *boroughs* et la *City* produisent leurs propres documents d'urbanisme, aboutissant à l'exacerbation des rivalités et aux opérations redondantes. L'absence d'institutions métropolitaines est cependant tempérée par la mise en place du *Government Office for London* dirigé par un fonctionnaire nommé par le gouvernement. C'est notamment grâce à cette structure contrôlée par l'État que Londres, malgré la fragmentation locale très forte, a pu bénéficier des fonds structurels européens. Cette centralisation très importante du pouvoir décisionnel ainsi que le fonctionnement très opaque des *quangos* engendrent néanmoins un déficit démocratique important. En arrivant au pouvoir en 1997, le *New Labour* de Tony Blair réforme l'organisation territoriale en Écosse et au Pays de Galles qui se voient doter d'un Parlement régional et à Londres qui retrouve une institution métropolitaine : la *Greater London Authority* qui coiffe les 32 *boroughs* et la *City*.

Pour autant, on n'en est pas revenu à la situation ante 1986. La structure est beaucoup plus légère, dispose de moins de marge de manœuvre que le GLC, est soumise à un contrôle très strict de ses ressources budgétaires de la part de l'État central qui lui affecte la totalité de ses ressources. La principale nouveauté vient de l'organisation politique interne : la GLA est dirigée par un Parlement et un exécutif élu au suffrage universel

direct. La légitimité conférée par ce mode de désignation pèse très fortement dans la structuration des relations avec l'État central. La nouvelle structure se distingue donc du GLC en ce sens que, compte tenu de ses ressources limitées, elle produit peu de politiques publiques directement mais intervient davantage en structurant le système d'action et en établissant de nombreux partenariats, notamment avec les acteurs privés qui jouent un rôle clé dans les politiques d'urbanisme et de transports notamment.

2.2 *Stuttgart ou les vertus du pragmatisme en politique*

A Stuttgart, le *Land* de Bade-Würtemberg a institué en 1994 le *Verband Region Stuttgart* pour répondre à différents enjeux économiques et politiques. La question institutionnelle occupait depuis longtemps l'agenda politique local et régional. Depuis les années 1960, selon un schéma classique, la commune-centre et les communes périphériques s'opposaient autour des questions de partage des charges financières de centralité, les communes périphériques refusent de participer financièrement à la réalisation et à l'exploitation d'équipements et de services d'intérêt métropolitain (transports publics, services hospitaliers, ...) et laissant la commune-centre assumer entièrement les coûts financiers. Ce problème de fiscalité s'est transformé au début des années 1990 à la suite de la crise économique qui a touché très durement l'économie métropolitaine. La Chambre de Commerce et d'Industrie de Stuttgart a alors lié la problématique de la réforme du gouvernement local à celle du développement économique. Les élus locaux ont été alors mis en demeure d'apporter une solution à cette situation.

Le « traitement » par le système politique local de cette demande sociale a été rendu possible par la constitution d'un gouvernement de coalition au niveau du *Land* réunissant les démocrates-chrétiens de la CDU et les sociaux-démocrates du SPD. La CDU, qui domine politiquement le Bade-Würtemberg et la ville de Stuttgart depuis longtemps et qui était donc peu encline à changer les structures territoriales, s'est vue contrainte par le SPD d'inclure dans le pacte de coalition la création d'une institution d'agglomération élue au suffrage universel direct et à la proportionnelle intégrale. Pour le SPD, il s'agissait de faire émerger un espace politique métropolitain qui, en raison de l'interdiction du cumul des mandats en Allemagne, pourrait rééquilibrer les relations avec la CDU en créant les conditions à l'avènement d'une nouvelle élite politique. Pour autant, il s'agit d'une structure légère qui ne dispose pas du pouvoir de lever un impôt : ses ressources budgétaires résultent de transferts des autres niveaux de gouvernements (communes, *Kreise* et *Land*).

Enfin, la nouvelle institution créée en 1994, le *Verband Region Stuttgart*, doit en grande partie sa création au fédéralisme allemand. La question des institutions d'agglomération n'est en effet pas une compétence de l'État fédéral mais des « Länder ». La loi du *Land*

de Bade-Würtemberg instituant le *Verband Region Stuttgart* est en quelque sorte parfaitement adaptée à la contingence des relations politiques qui structurent Stuttgart en 1994. Il ne s'agit pas d'une Loi-cadre s'appliquant à l'ensemble des villes allemandes, ni même du *Land* de Bade-Würtemberg. Le fédéralisme allemand a indéniablement créé les conditions juridiques et politiques d'un traitement prenant en compte la situation spécifique de Stuttgart, le caractère foncièrement contingent des relations politiques qui s'y étaient développées. C'est ce qui a rendu possible et acceptable la réforme.

2.3 *Les questions sans réponse*

La solution institutionnelle retenue dans les cas de Stuttgart et Londres pour régler la question de la fragmentation politique des métropoles est assez différente dans son contenu et dans sa finalité même par rapport au « traitement » qui avait été appliqué aux villes européennes dans les années 1970. Les États centraux ou fédérés sont intervenus avec beaucoup plus de précaution afin d'éviter de heurter les acteurs locaux en imposant des solutions non négociables. En ce sens, par rapport aux réformes des années 1970, le processus des années 1990 a valorisé très fortement le poids des acteurs locaux dans le processus de négociation et les États ont eu soin de mobiliser à la fois les collectivités locales de base mais aussi les sociétés civiles, notamment les acteurs économiques et leurs structures représentatives (syndicats patronaux, Chambres de Commerce et d'Industrie, ...). En Europe, les États qui ont tenté de réformer les institutions métropolitaines sans disposer de l'accord des acteurs locaux ont tous été obligés d'enterrer leurs projets de réforme.

Même s'ils ont fait preuve de modestie, les États européens qui ont réformé les structures métropolitaines de certaines villes ont pris également soin de créer des institutions métropolitaines sous leur contrôle étroit. A ce titre, il faut se garder de surinterpréter ces dynamiques institutionnelles métropolitaines comme le signe d'une victoire des villes – donc des élites métropolitaines - sur les États. Tout d'abord, on ne voit pas à l'échelle européenne de tendance générale en faveur des réformes institutionnelles touchant le niveau métropolitain. Londres et Stuttgart constituent des cas isolés. On observe certes en France un renouveau de l'intercommunalité mais on ne peut affirmer que les nouvelles institutions s'imposent aux autres collectivités locales, essentiellement aux communes. D'autre part, à Londres et Stuttgart, les nouvelles institutions ont peut être gagné en légitimité grâce à l'élection au suffrage universel direct, elles disposent cependant de ressources notamment budgétaires très limitées et d'aucune capacité normative s'imposant aux autres collectivités locales de rang inférieur et supérieur. On est donc face à un paradoxe : alors qu'elles ont la légitimité pour ce faire, elles ne peuvent prélever d'impôt et sont donc soumises aux contraintes imposées par les autres niveaux de gouvernement. Elles inaugurent donc un changement de

paradigme dans la finalité des institutions métropolitaines qui n'est plus d'initier et de contrôler des politiques d'ensemble mais davantage de les orienter. La question est donc de savoir si ces formes institutionnelles hybrides sont adaptées à la nature des enjeux qui se posent à l'échelle des métropoles.

3 METROPOLISATION ET GOUVERNEMENTS « SENIOR »

La création de nouvelles institutions métropolitaines constitue une solution risquée politiquement dans la mesure où elle ne peut que remettre en question l'économie des échanges politiques entre acteurs locaux et centraux et surtout la stabilité des arrangements et compromis préexistants. La nécessité fonctionnelle de générer un espace métropolitain permettant de résoudre à la fois des questions de planification urbaine, de réaliser des économies d'échelle et de mettre en place des politiques territoriales compétitives à l'échelle internationale peut dans certains cas se satisfaire des systèmes institutionnels existants. C'est ce que l'on observe par exemple à Madrid et à Zurich où, dans les faits, c'est le niveau institutionnel et politique régional (la Communauté autonome de Madrid et le Canton de Zürich) qui assume la fonction d'institution métropolitaine. Pour la clarté de l'exposé, ce niveau sera appelé ici gouvernement « senior », entre les municipalités et l'État. Force est donc de constater que, dans certains cas, ce niveau se « métropolise ». Deux grands facteurs expliquent cette configuration institutionnelle particulière : le cadre institutionnel et la structuration sur ce niveau territorial de la médiation public/privé à travers des mécanismes corporatistes. Ajoutons également à ces deux logiques politiques et institutionnelles une dimension plus géographique : dans les deux cas, le territoire métropolitain fonctionnel – l'espace des flux de déplacements des entreprises et des ménages – correspond globalement au territoire du gouvernement « senior », et ce que l'on se trouve en présence d'une structure urbaine monocentrique (Madrid) ou polycentrique (Zürich).

3.1 Le cadre institutionnel comme ressource

Lorsqu'un gouvernement « senior » se métropolise, c'est-à-dire lorsqu'il agit par ses politiques comme l'instance politique traitant les questions de cohésion sociale et de compétitivité d'une métropole, il le fait en s'appuyant sur les ressources budgétaires et normatives conférées par le système institutionnel fédéral. En effet, en donnant au gouvernement « senior » la possibilité de s'imposer juridiquement aux collectivités locales de base, le système fédéral fournit aux élites politiques et administratives « intermédiaires » des moyens d'action très importants. C'est notamment ce que l'on a observé à Zurich à l'occasion de la réalisation de grands projets d'infrastructure de transport concernant le fonctionnement de l'aire métropolitaine. Pendant longtemps, on a vu s'opposer les partis politiques de la commune de Zurich à la construction d'un vaste réseau de transport ferroviaire régional. Se dessine dans les années 1960 une

opposition classique entre une coalition de croissance urbaine soutenant ce projet d'infrastructure au nom de la rationalisation des politiques urbaines et au contraire une coalition anti-croissance animée par un personnel politique situé à gauche sur l'échiquier politique et représentant la commune-centre. Pendant les années 1970, cette tension se reproduit opposant, d'une part, la gauche de la commune de Zurich voyant dans le réseau régional un vecteur de ségrégation socio-spatiale et, d'autre part, les partis politiques de droite disposant de la majorité au niveau cantonal et ne voulant soutenir de projets d'investissement d'envergure que sur le territoire cantonal. Il faut attendre les années 1980 pour que la situation évolue nettement en faveur de la position du Canton qui, par le biais d'une coalition avec les Chemins de Fer Fédéraux (CFF) exploitant le réseau, arrive à imposer la solution à la commune de Zurich. Entre temps, il est vrai que, comme dans de nombreuses métropoles européennes, la Gauche urbaine a très sérieusement revu sa ligne idéologique sur fond de crise économique. Les nouveaux leaders du Parti Socialiste de Zürich acceptent donc le principe d'un RER dont les coûts d'investissement sont financés à 80 % par le niveau cantonal et à 20 % par les municipalités concernées.

Le cas de Madrid illustre également cette tendance à la montée en puissance du gouvernement « senior » dans le pilotage politique de la capitale espagnole, même si cette affirmation s'établit dans un contexte partisan moins conflictuel au départ qu'à Zurich. La municipalité de Madrid et la Communauté autonome de Madrid sont détenues par le Parti Populaire espagnol mais les personnalités et les orientations idéologiques des deux dirigeants à la tête de ces deux institutions divergent : le Maire de Madrid incarnant le conservatisme religieux et le Président de la Communauté Autonome, un centre-droit pragmatique et tolérant. La question à Madrid est surtout d'ordre institutionnel car il était prévu que la Commune de Madrid en tant que capitale nationale devait être dotée d'un régime spécial, au titre de l'article 6 de la Loi portant sur le statut de la Communauté Autonome de Madrid de 1983. Or, 19 ans après le vote de cet article voulu par les élus madrilènes, Madrid est toujours placée dans une situation de domination de la part de la Communauté Autonome et de l'État espagnol : la première ne souhaite pas voir émerger une institution concurrente interne à son territoire et le second ne veut pas de traitement juridique particulier pour les grandes villes espagnoles. Pour preuve, il n'a jamais remis en question la dissolution par les Communautés autonomes espagnoles des institutions métropolitaines de Bilbao, Barcelone ou encore Valence.

3.2 Un régime politique régional

Si dans les États fédéraux, le gouvernement « senior » s'impose, dans certains cas, aussi facilement face aux métropoles, jusqu'à devenir l'instance métropolitaine, c'est aussi

parce que les canaux de médiation entre les sphères publique et privée sont centrées sur ce niveau territorial. Dotés de ressources juridiques et financières pour mener des politiques métropolitaines, le Canton de Zurich et la Communauté Autonome de Madrid disposent également d'une légitimité fonctionnelle importante dans la mesure où ces politiques bénéficient de l'appui des instances représentatives au niveau régional des acteurs privés et des syndicats de salariés. Dans les deux cas, ces négociations s'établissent dans le cadre de relations très formelles, sanctionnant un mode d'action typiquement corporatiste à Madrid, davantage pluraliste à Zurich.

Le cas de Madrid illustre parfaitement cette tendance. Rappelons qu'à l'origine de l'évolution constitutionnelle espagnole dans le milieu des années 1970, la question de la compétition territoriale et de la globalisation est totalement absente des débats politiques. Il ne s'agissait pas tant de savoir quelle serait la structure institutionnelle la plus efficace, du point de vue de la performance économique, que de gérer la transition démocratique de l'après franquisme. La solution des Communautés autonomes s'est imposée car elle permettait à la fois de maintenir un cadre national tout en reposant sur une importante décentralisation du pouvoir politique jusque là hypercentralisé. Ce n'est que dans le courant des années 1980 que la transition dans le type d'économie politique s'est opérée. Une fois un niveau régional puissant identifié et doté d'instruments financiers, juridiques et administratifs importants, on a vu se structurer un mode d'articulation de type corporatiste entre les élites politiques régionales et les représentants des syndicats patronaux et de salariés. Même constat à Zurich où les relations entre le Canton et les deux grandes organisations représentatives du monde patronal (la Chambre de Commerce et d'Industrie et l'Association Zurichoise des arts et des métiers) sont beaucoup plus anciennes (seconde moitié du XIX^{ème} siècle).

Dans les deux cas, le poids politique du gouvernement « senior » face aux municipalités résulte en grande partie de cette articulation entre acteurs publics et privés. Cela est d'autant plus vrai dans le cas de Madrid où le mode de régulation corporatiste conduit les acteurs privés et syndicaux à agir dans la phase de mise en œuvre même des politiques de la Communauté autonome. Il est également clair que, pour reprendre l'exemple développée plus haut, l'appui qu'ont donné la Chambre de Commerce et d'Industrie et l'Association Zurichoise des arts et des métiers au projet cantonal de RER a pesé fortement dans le résultat des négociations entre le Canton et les communes qui ne voulaient pas d'un tel projet.

3.3 Les questions non résolues

Du strict point de vue de l'efficacité de cette configuration institutionnelle, la prise en charge des questions métropolitaines par un gouvernement « senior » présente un certain nombre d'avantages dont le principal est la réduction très importante de la

fragmentation institutionnelle. Placées dans un rapport de domination du fait de leur enchâssement dans des régimes politiques fédéralistes, les municipalités n'ont d'autre choix que de s'adapter aux politiques portées par le gouvernement « senior ». Parmi les avantages, on rangera également l'absence de réformes institutionnelles qui présente toujours des risques politiques.

Pour autant, cette solution peut s'avérer inadaptée au traitement de certaines problématiques comme le développement de formes d'urbanisation réticulaires ou encore la démocratie locale. La métropolisation prise en charge par un gouvernement « senior » est dans certains cas confrontée à un décalage entre le territoire fonctionnel des métropoles et l'espace institutionnel de régulation. En effet, les dernières tendances de l'urbanisation dans les pays développés s'opèrent sur un registre nouveau : jusque dans les années 1990, l'urbanisation était avant tout un processus reposant sur la contiguïté spatiale du cadre bâti. Depuis, cette forme d'urbanisation se trouve combinée avec un registre réticulaire : les réseaux de villes. Ces formes territoriales se développent sur de nouveaux espaces, génèrent de nouvelles interdépendances et de nouvelles externalités positives et négatives que les institutions politiques doivent gérer. Or, le territoire de ces institutions est structurellement inadapté à ce mode d'organisation réticulaire qui nécessite de changer d'échelles d'intervention selon la nature des problèmes à traiter (environnement, déplacements, exclusion, ...). Le recours à un gouvernement « senior » ne constitue pas la solution forcément la plus adaptée car les découpages spatiaux peuvent ne pas être congruents. C'est par exemple le cas de la métropole lémanique en Suisse qui, d'un point de vue fonctionnel, intègre les agglomérations de Genève, Lausanne et Vevey-Montreux et se trouve à cheval sur deux Cantons (Genève et Vaud). La difficulté extrême à fusionner deux Cantons conduit à un blocage des processus décisionnels et à un certain nombre de dysfonctionnements dans les politiques de déplacements par exemple ou en matière de maîtrise de l'urbanisation.

Autre problématique induite par la métropolisation d'un gouvernement « senior » : la démocratie locale. En décalant « vers le haut » la prise en charge politique de problématiques métropolitaines, on observe mécaniquement une réduction de l'expression de la démocratie locale. Cette tendance s'observe dans des villes comme Madrid par exemple qui est traversée, comme d'autres métropoles espagnoles, par un certain nombre de revendications des municipalités désireuses de gagner en responsabilités sur les questions d'environnement, de culture, de patrimoine, ... On note donc une double dynamique, au cœur des débats sur la subsidiarité interne aux métropoles européennes, entre, d'une part, la rationalisation de l'action publique dans un contexte de compétition territoriale exacerbée et, d'autre part, la démocratie locale. En générant une tension inéluctable entre le cadre spatial de la démocratie locale et celui de la rationalité administrative et politique, la prise en charge de la métropolisation par

un gouvernement « senior » présente donc également certaines limites fonctionnelles et politiques.

4 GOUVERNEMENT EN RESEAU

Le gouvernement en réseau intégrant plusieurs échelons de gouvernement se développe dans des conditions institutionnelles bien particulières, plus précisément lorsqu'il n'est pas possible pour un niveau de gouvernement de s'imposer aux autres. C'est le cas notamment de certaines métropoles françaises évoluant dans un contexte institutionnel national qui, après 20 ans de décentralisation, ne reconnaît et n'accepte juridiquement aucune forme de tutelle d'une collectivité locale sur une autre. On trouve également cette configuration dans les États fédéraux comme la Suisse où, dans les négociations que certains Cantons sont amenés à nouer en vue de traiter de questions métropolitaines comme par exemple dans la métropole lémanique, aucun des acteurs en présence ne peut utiliser une ressource institutionnelle pour s'imposer. Dans ces deux cadres institutionnels nationaux, on se trouve donc très souvent dans des situations de fragmentation et d'opposition très classiques entre collectivités locales, qui peuvent parfois aboutir à des situations de blocage total des systèmes décisionnels.

4.1 *Pragmatisme et apolitisme*

L'émergence de mécanismes de régulation par le biais de réseaux de politique publique s'est donc développée dans un contexte de fragmentation institutionnelle ne présentant aucune possibilité d'agrégation institutionnelle. Ce fut par exemple le cas à Londres, et plus généralement dans les métropoles britanniques, à partir de 1986 après la dissolution par le gouvernement conservateur des Comtés métropolitains. Ce type de configuration institutionnelle s'observe également à Munich où depuis plusieurs années il existe des relations de travail approfondies et informelles entre une vingtaine d'institutions locales et régionales dans le secteur des déplacements urbains. C'est en grande partie ce réseau de politique publique qui a rendu possible l'élaboration d'un ensemble d'outils de pilotage de l'action publique qui font de la capitale bavaroise l'une des villes les plus innovantes dans ce secteur notamment avec le programme Mobinet.

Depuis le milieu des années 1990, la métropole de Lyon a vu également se développer ce type de coordination inter-institutionnelle intégrant à la fois des institutions intercommunales, 4 Conseils Généraux et le Conseil Régional Rhône-Alpes. A travers des initiatives comme la Conférence des Maires des villes-centre de Rhône-Alpes, structure légère de concertation entre les villes de Lyon, Grenoble, Chambéry, Saint-Etienne, Valence, Annecy, Bourg-en-Bresse et Roanne, l'objectif est de contribuer à l'aménagement du territoire et au rayonnement de Rhône-Alpes. Si l'agglomération lyonnaise compte, à l'intérieur des limites du Grand Lyon, 1,3 million d'habitants, elle

ne peut en effet prétendre concurrencer les grandes capitales européennes comme Milan, Stuttgart ou Barcelone qu'en s'associant avec les autres villes de Rhône-Alpes qui disposent d'atouts économiques importants et qui représentent 80 % du PIB et 2,5 millions des 5,6 millions d'habitants de la région. Dans la logique de création d'une masse critique urbaine au niveau européen, c'est à l'échelle de ce réseau de ville que s'organise la concurrence territoriale.

Le réseau de politique constitue donc un mécanisme de gouvernement permettant de pallier à l'absence d'institutions faitière ou de réforme institutionnelle à l'échelle métropolitaine. Cette forme de coordination n'a pu se développer efficacement en Europe qu'à la faveur d'une condition politique particulière : la convergence idéologique entre les formations politiques et entre les acteurs locaux. Il est indéniable qu'en Grande-Bretagne par exemple les réseaux de politique publique ont bénéficié d'une transformation du Parti Travailleiste en New Labour et donc d'un recentrage idéologique des leaders locaux et nationaux (Cochrane, 1988). Dans bien des cas, l'ensemble des contraintes imposées par les gouvernements conservateurs a été instrumentalisé par une nouvelle élite politique travailleiste pour gagner en responsabilités face à la vieille garde. Même si les incitations nationales sont moins fortes ailleurs, le poids de la variable idéologique apparaît également structurante dans les autres métropoles européennes actuellement caractérisées par un mode de gouvernement en réseau. C'est le cas à Lyon avec une conversion assez nette des élites du parti socialiste aux thèses libérales (suivant en cela une dynamique nationale) ou encore à la mairie de Munich où les leaders écologistes radicaux ont été évincés et ont cédé leur place à des responsables plus pragmatiques et ouverts à la négociation avec des collectivités locales et un *Land* de Bavière dominés par le parti conservateur.

4.2 *Souplesse et fragilité*

En tant que mécanisme d'agrégation, le gouvernement en réseau peut offrir une alternative – dans certaines conditions – à une régulation d'ordre purement institutionnel. Toutefois, elle présente deux limites structurelles : d'une part, une fragilité intrinsèque et une dépendance très forte par rapport aux conditions politiques qui l'ont vu émerger et, d'autre part, un déficit démocratique important.

En effet, les travaux réalisés sur Munich, Lyon, Genève, pour ne reprendre que les exemples cités, font état de l'importance des relations inter-personnelles dans la structuration des relations inter-institutionnelles. Que l'un des acteurs centraux disparaisse de la scène politique et c'est l'existence même du réseau qui peut être remis en question. Il s'agit d'une forme de régulation souple, à géométrie variable mais qui présente les inconvénients de ses avantages : la flexibilité ne remplace pas l'institutionnalisation et le caractère reproductible des régulations institutionnelles. On

sait que les institutions permettent de réduire l'incertitude, qu'elles limitent le champ des possibles et notamment la poursuite de stratégies individuelles ou collectives de captation du pouvoir (March et Olsen, 1984). Les réseaux à l'inverse ne balisent pas aussi fortement l'action publique et les comportements politiques des acteurs locaux. C'est la raison pour laquelle les relations sont fondées sur la confiance. La remise en question de cet élément essentiel – notamment du fait de l'évolution du contexte politique - peut engendrer la disparition de l'action collective. Il s'agit donc d'un mode d'action potentiellement très versatile.

Autre limite structurelle d'un gouvernement en réseau, le déficit démocratique. La légitimité fonctionnelle – la capacité de produire des politiques publiques - est le registre qui structure les réseaux de politique publique. La mise en relation d'acteurs et d'institutions fragmentés, la logique de mutualisation, de partage de ressources sur lesquelles reposent ces configurations particulières n'ont d'autre finalité que de rendre l'action publique possible, de donner aux métropoles une capacité d'action. Elle ne règle cependant pas la question de la définition démocratique des choix collectifs, du contenu et des priorités de l'agenda politique métropolitain. Le gouvernement en réseau est donc directement confronté à la dissolution de la responsabilité politique et à la tendance à la technocratisation.

5 DEFECTON OU CONFLIT : DES MODES DE GOUVERNEMENT ?

Enfin, derniers modes de gouvernement, l'évitement ou le conflit. Il peut être surprenant de considérer ces deux modalités comme des modes de gouvernement à part entière. En effet, il ne s'agit pas tant ici de lutter contre la fragmentation institutionnelle qui caractérise les métropoles que de prendre acte de l'impossibilité de générer des mécanismes d'agrégation à une échelle métropolitaine. On sait que l'École du choix public a fourni son argumentation scientifique à cette option politique (Ostrom *et al.*, 1961) qui se traduit dans certaines villes nord-américaines par une logique sécessionniste (Keil, 2000; Boudreau et Keil, 2001). Pour autant, la défiance ou le conflit ne conduisent pas obligatoirement à l'absence de politiques publiques du fait d'un blocage des systèmes décisionnels. Par contre, il est vrai que ces deux types de configurations institutionnelles et politiques ne facilitent pas la réalisation d'infrastructures et de projets de grande ampleur nécessitant la coopération à l'échelle métropolitaine. Pour autant, certaines métropoles européennes – comme Paris et Milan – sont dans ce cas de figure tout en continuant à avoir des stratégies internationales assez remarquables. L'action publique se développe de fait à un niveau infra-métropolitain. Les situations de conflits ou de défiance se présentent dans deux types de configurations : épuisement des tentatives de régulation de nature institutionnel et/ou sortie d'un acteur dominant qui opérait une intégration des autres institutions locales.

5.1 Milan et la tentation de la défection

Capitale économique de l'Italie avec ses 3,7 millions d'habitants et 20 % du PIB national, Milan connaît une extrême fragmentation politique. Aucune des institutions locales (commune, province, Région) et nationale n'a réussi à imposer un mode d'intégration institutionnel. Les politiques institutionnelles de l'État italien à travers les expériences des *comprensori* (institutions intercommunales en charge de la gestion de services publics locaux) n'ont été que très difficilement appliquées, voire n'ont donné lieu à aucune traduction. La loi la plus récente en matière d'organisation territoire (la Loi 142 de 1990 sur les Cités métropolitaines) n'a pas été appliquée à Milan, comme d'ailleurs dans les autres villes italiennes concernées (Bologne, Rome, Turin, Gênes, Bari, ...). Les oppositions des collectivités locales en place à l'émergence d'une nouvelle structure métropolitaine ont été trop fortes. En confiant à l'échelon régional, le soin de mettre en œuvre cette loi, l'État italien a de fait créé les conditions politiques pour que ce texte législatif ne soit jamais appliqué.

La métropole milanaise a pour autant connu un début de coopération institutionnelle avec la mise en place d'une structure technique et d'études en matière d'urbanisation : le PIM. Créé dans les années 1970 pour faire face à une suburbanisation très rapide, cette structure a regroupé la Province de Milan et 79 communes dont la commune-centre. Pour autant, son fonctionnement a été miné par les luttes intestines et les oppositions entre, d'une part, la Province et la commune-centre et, d'autre part, entre cette dernière et les 78 communes de banlieue autour de la question du leadership.

Jusqu'aux années 1990, il existait néanmoins une intégration a minima des acteurs locaux qui était rendue possible par l'existence de relations privilégiées et informelles entre la grande bourgeoisie milanaise et les élus locaux notamment autour de l'enjeu de l'internationalisation de la métropole. On a ainsi vu se mobiliser des entrepreneurs économiques générant des cercles de débats, des forums de négociation sur l'avenir de la ville. Ce fut le cas de l'Association des Intérêts Métropolitains appuyée par les entreprises du crédit et des télécommunications comme Cariplo et *Telecom Italia* ou encore l'association « Milan meilleure » soutenue par des entreprises industrielles traditionnelles de la sidérurgie et de la construction mécanique. Ces dynamiques ont permis, un temps, d'entretenir le mirage d'un pilotage politique métropolitain. Pour autant, ce système de médiation a été remis en question au début des années 1990 avec la transformation du système politique italien suite à la généralisation des scandales liés à la corruption politique. La classe politique milanaise a été profondément recomposée, au niveau individuel et partisan pendant que les liens avec la sphère économique se distendaient également. La situation actuelle se caractérise par une nette tendance au repliement sur elle-même de la commune-centre de Milan qui a réussi à générer un

secteur tertiaire supérieur dans les secteurs bancaire, financier, de la mode et des nouvelles technologies de communication ; secteurs qui participent très clairement à l'internationalisation de la ville. Cette tendance a d'autant plus de portée qu'elle laisse les municipalités périphériques aux prises avec leurs problèmes sociaux et économiques et notamment avec la charge de traiter leur reconversion industrielle. Considérant qu'il n'existe plus d'intérêt général métropolitain, nombre d'élus et de chefs d'entreprise de la commune-centre ne voient le développement de la ville-centre qu'articulé aux politiques de l'État qui, de fait, a été un acteur essentiel dans l'affirmation de Milan comme principale place boursière en Italie.

5.2 Paris est-elle gouvernable sans l'État central ?

Avec plus de 10 millions d'habitants, 1 281 communes et plusieurs dizaines de structures intercommunales, 8 départements et un conseil régional, le territoire fonctionnel de Paris est extrêmement morcelé ; ceci sans compter les dizaines d'organismes et d'opérateurs publics dépendant directement de la puissance publique comme la Société Nationale des Chemins de Fer Français (SNCF), la Régie Autonome des Transports Parisiens (RATP), l'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne (AFTRP), etc. Le tableau ne serait pas complet sans faire état de la commune de Paris, avec 2,1 millions d'habitants, à la fois commune et département, avec un budget d'environ 6 milliards d'euros et près de 40 000 fonctionnaires municipaux.

Jusque dans les années 1990, le pilotage politique de la métropole a été rendu possible par la présence très forte de l'État central qui, comme dans le cas de Londres, n'acceptait pas de voir la capitale nationale lui échapper. On sait que ce contrôle s'est effectué par le biais des administrations étatiques qui ont été les chevilles ouvrières de la planification urbaine à l'échelle de la métropole. La réalisation des schémas directeurs, les nombreux établissements publics en charge des villes nouvelles ou du quartier de la Défense ont été pilotés par des administrations d'État qui contrôlaient également des opérateurs importants comme la RATP ou la SNCF.

Dès les années 1980, se dessinent pourtant de nouvelles configurations à la suite de la promulgation des lois de décentralisation qui renforcent les départements, tout en instituant le Conseil Régional et en donnant plus de consistance à l'intercommunalité. Sans choisir entre un niveau territorial particulier, l'État crée les conditions d'une exacerbation des tensions entre collectivités locales, surtout entre le Conseil Général et le Conseil Régional. Ce processus est lui même renforcé par le fait que les instances représentatives des intérêts privés (Chambres de Commerce et d'Industrie, syndicats patronaux de branche ou intersectoriels) ont un ancrage territorial basé sur le niveau départemental. Le Conseil Régional Ile-de-France voit cependant ses capacités d'action limitées car qu'il ne bénéficie pas de l'ensemble des transferts de compétences octroyés

aux autres régions françaises par l'État. Dans ce contexte, ce sont les départements qui, dans un premier temps, se sont imposés dans les politiques pro-actives de captation d'entreprises.

A l'heure actuelle, la situation se caractérise par un double processus de montée en puissance de l'échelon régional et du niveau intercommunal. Le niveau régional, s'il ne s'impose pas encore aux autres institutions, voit son poids augmenter par le renforcement des administrations d'État (et surtout de la Préfecture de région qui agit comme le pivot des administrations étatiques) et du Conseil Régional qui a bénéficié récemment de nouvelles compétences et a largement investi le champ du développement économique. Ceci a été rendu possible par une politique pro-active de défense des intérêts de la région aussi bien au niveau de l'appareil d'État que des instances européennes. En effet, jusqu'aux années 1990, les acteurs régionaux sont restés prisonniers d'une politique d'aménagement du territoire produite par l'État dans les années 1960 et qui, au nom de la solidarité et de l'équité territoriale, conduisait à limiter la croissance de Paris en faveur des autres régions françaises. C'est ce référentiel que remet en question le Conseil Régional, en prenant appui sur un partenariat avec les instances représentatives des acteurs privés, pour insister au contraire sur le fait que, crise et compétition économique internationale obligent, l'Ile-de-France a des atouts mais aussi des problèmes sociaux et qu'il ne faut plus « brimer » son développement. D'autre part, on voit se renforcer également le niveau intercommunal qui prend appui sur un certain nombre de lois nationales pour structurer l'action collective et ambitieuse de générer des « systèmes productifs locaux » par exemple dans le domaine des médias au Nord de Paris.

Depuis une dizaine d'années, la métropole parisienne donne lieu à un surinvestissement politique qui tranche par rapport à la situation précédant la mise en œuvre des lois de décentralisation et qui était caractérisée par la centralité des administrations d'État dans le pilotage des politiques métropolitaines. Décentralisation des compétences et exacerbation de la compétition territoriale dans un contexte de globalisation sont largement explicatives de cette tendance à l'hyperpluralisme à l'échelle fonctionnelle de la région Ile-de-France.

CONCLUSION

La défiance et le conflit constituent des modes de gouvernement métropolitain qui ont souvent été critiqués car ils ne prennent pas en compte les espaces fonctionnels des métropoles dans leur totalité. De fait, on voit clairement dans les cas de Paris et de Milan que certaines métropoles peuvent donner lieu à une juxtaposition de configurations territoriales dont les échelles ne se recoupent pas. Ce constat ne s'applique pas uniquement aux villes européennes mais est également valable pour les villes nord-

américaines (Fontan *et al.*, 2001). L'école des réformateurs dans les années 1960 (Wood, 1958) a depuis longtemps fait le procès de ce type d'organisation du politique incapable de générer des économies d'échelle, favorisant au contraire la redondance des politiques publiques, la compétition interne entre collectivités locales d'une même métropole. Le débat est suffisamment connu pour qu'il ne soit nécessaire d'y revenir.

Les métropoles sont-elles gouvernables et à quelles conditions ? Ces questions structurent l'agenda politique et scientifique depuis plus de 40 ans. Après avoir disparu, elles sont redevenues au premier plan durant les années 1990 avec le « nouveau régionalisme » en Amérique du Nord et le débat sur la gouvernance urbaine en Europe. La poursuite de l'urbanisation, l'émergence de formes « exopolitaines » rendant caduque la notion même d'urbain (Soja, 2000), la recomposition des États-nation, la remise en question de la division du travail entre les villes et les États et les critiques de l'État dual (Cawson, 1978) ont très nettement changé l'ordre politique interne des États modernes. Pendant longtemps, la question de la gouvernabilité des métropolitaines a été traitée dans un cadre d'analyse institutionnaliste. La rationalisation de la carte administrative et politique des métropoles, confrontées à la fragmentation institutionnelle, ne date certes pas d'une dizaine d'années. Dès le début du XX^{ème} siècle puis dans les années 1960, des processus réformateurs ont été menés, en général par les États afin de renforcer la cohésion politique des grandes villes. La relance du nouveau régionalisme aux États-Unis et les dynamiques institutionnelles dans les métropoles d'Europe de l'Ouest ne constituent à l'évidence que les derniers avatars de ce débat général.

Pourtant, entre temps, les perspectives d'analyse et d'action ont très nettement évolué. L'heure n'est plus aux réformes institutionnelles d'ensemble, menées par les autorités juridiquement compétentes et imposant des cadres normatifs aux collectivités locales de base, sauf en Grèce.

La question des réformes institutionnelles n'épuise pas la question de la gouvernabilité des métropoles. Comme on s'est attaché à le montrer dans cet article, on peut identifier cinq grands types de configurations institutionnelles (régulation par l'État, réforme institutionnelle métropolitaine, gouvernement « senior », gouvernement en réseau et défiance/conflit). Il s'agit dans tous les cas de formes contingentes qui présentent plus ou moins d'avantages en termes de stabilité des arrangements et des compromis entre acteurs et institutions, d'exercice de la démocratie. Si le cadre institutionnel national rend possible certaines configurations institutionnelles, il ne les surdétermine pas, sauf en Grèce même s'il faut noter que les deux principales villes du pays ont été « épargnées » par les fusions municipales. Les configurations institutionnelles métropolitaines sont structurées par des rationalités et des logiques, des sentiers de

dépendance qui opèrent à la fois au niveau national et local. D'une ville à une autre, à l'intérieur d'un même État, les configurations peuvent changer (Savitch et Kantor, 2002).

Cet article n'épuise pas le débat, au contraire. Quel lien établir entre les cinq configurations institutionnelles identifiées ici et la compétitivité des métropoles, leur cohésion sociale? On peut critiquer un mode de gouvernement fragmenté qui empêche toute vision et toute démarche globales sur les métropoles. L'argument est politiquement recevable mais force est également de constater que l'on ne dispose pas d'indicateurs permettant d'établir un lien de causalité direct entre les configurations institutionnelles au sein des métropoles, d'une part, leur compétitivité économique, d'autre part et, enfin, leur degré de cohésion sociale. Tel n'est pas le cas car les systèmes métropolitains sont enchâssés dans un ensemble de relations inter-gouvernementales qui comptent énormément. Les configurations n'apparaissent ainsi que comme une variable parmi d'autres qui doit être mise en perspective par rapport à l'ensemble des politiques publiques, menées par différents niveaux de gouvernement, et qui ont une incidence majeure sur la compétitivité économique ou encore la justice sociale.

Qui plus est, l'absence de mode de régulation institutionnelle ou en réseau peut être à l'origine de formes de mobilisation innovantes. C'est le cas dans le Nord de Milan autour de la commune de Sesto San Giovanni confrontée depuis une dizaine d'années à une reconversion industrielle très rude et qui est actuellement caractérisée par une dynamique territoriale dans le cadre d'un partenariat associant capitaux publics et privés pour faire de cette ancienne banlieue industrielle l'un des pôles multimédias les plus importants de Milan, concurrençant par la même directement la commune-centre. Sur le terrain du développement économique, il n'existe donc pas de configuration institutionnelle miracle, pas de *one best way*. On le voit à Milan, même des métropoles très fragmentées institutionnellement peuvent être efficaces en termes économiques. L'analyse des configurations institutionnelles est certes pertinente pour mettre à jour l'économie des échanges et l'asymétrie des ressources entre les acteurs et institutions qui participent, à différentes échelles territoriales, au gouvernement des métropoles. Par contre, cette démarche ne fournit pas de réponse en terme de mesure de la compétitivité des villes. Elle n'a aucune valeur managériale, ni fonctionnelle ... au grand dam des responsables politiques qui se tournent très souvent vers les sciences sociales pour répondre à la question: « quelle est la meilleure solution institutionnelle au gouvernement des métropoles ? ». La variable institutionnelle n'est pas significative en soi. Elle constitue le résultat de compromis plus ou moins stables et générés par les stratégies de coopération et/ou de domination entre niveaux de gouvernement et entre groupes sociaux.

Il en va tout autrement de la cohésion sociale et des questions relatives à la redistribution de la richesse entre groupes sociaux. Sur fond de transformation des États modernes, il ne s'agit plus d'une problématique uniquement traitée par ces mêmes États. Devant faire face à l'émergence de nouvelles formes de pauvreté urbaine et sous la pression des élus locaux, les États ont habilement impliqué ces derniers dans la résolution des inégalités sociales, transférant ce faisant une partie de la responsabilité et de l'imputabilité politique vers ce qui constituait alors la périphérie du système politico-administratif, les municipalités. C'est sur ce terrain que l'enjeu de la fragmentation institutionnelle des métropoles est le plus net. En effet, cette fragmentation alimente les processus de ségrégation socio-spatiale. De ce point de vue, les stratégies conflictuelles ou de défiance qui peuvent opposer certains groupes sociaux urbains, par l'intermédiaire de leurs élus, représentent à n'en pas douter un problème de fond. L'exemple de Lyon, les tentatives d'élargissement du territoire du Grand Lyon, la création des « territoires partenaires » illustrent parfaitement ce phénomène de résistance de certaines municipalités périphériques partageant certaines caractéristiques communes : un habitat pavillonnaire occupé par les classes moyennes, des ressources fiscales abondantes, une mixité sociale et ethnique des plus limitées (Sanchez, 2006). Dit autrement, il s'agit de banlieues dans lesquelles le groupe social dominant est composé de ménages blancs, appartenant à la classe moyenne, voire moyenne supérieure et qui cultive une logique de l'entre soi. Il s'agit d'une déclinaison, certes moins radicale et visible, des fameuses *gated communities* des États-Unis. C'est néanmoins sa déclinaison institutionnelle. On pourrait même faire l'hypothèse que ces logiques, cultivant l'entre soi, alimentent une sorte de « consociativisme municipal » qui se traduit par le fait que ce groupe dominant instrumentalise les institutions publiques et privées auxquelles il a accès (municipalités, services publics de proximité comme les écoles, les assemblées des copropriétés ...) pour se « mettre à l'abri » du traitement des grands enjeux de société : « La mixité sociale, oui mais pas dans ma commune. La diversité culturelle, oui pas ici ». Un nouvel avatar du fameux syndrome NIMBY sauf qu'il ne porte pas sur des projets d'équipement et d'infrastructure mais bien sur la nature des rapports sociaux. Face à un processus de mondialisation fortement déstabilisateur et porteur d'altérité, d'incertitude, ces institutions de proximité à l'échelle municipale ou infra-municipale sont investies par ce groupe social pour se protéger de ces dynamiques.

En remettant en question l'État comme l'ensemble d'institutions et le territoire à partir duquel s'opérait la régulation du capitalisme associé au fordisme, le néolibéralisme génère une multiplication des échelles de régulation et alimente les rapports de force entre groupes sociaux dans la définition et l'imposition des échelles territoriales qui permettent de traiter au mieux leurs intérêts respectifs, très souvent antagonistes. Comme le note N. Brenner : « le déplacement scalaire induit par les stratégies de restructuration néolibérales a très nettement remis en question les équilibres territoriaux

préexistants sans pour autant qu'une nouvelle échelle dominante dans la régulation du nouveau régime d'accumulation n'émerge. Dans ces circonstances, les échelles géographiques sont devenues à la fois des arènes et des enjeux de luttes socio-politiques autour de la reconfiguration de l'organisation territoriale du capitalisme. Les échelles géographiques constituent un vecteur essentiel d'exercice au pouvoir, soit en différenciant les relations sociales par le biais de hiérarchies territoriales asymétriques, soit en les contenant dans des frontières territoriales déterminées » (Brenner, 2000: 361). C'est dire si la question du gouvernement des métropoles est plus que jamais d'actualité et ne se résume pas uniquement à des logiques uniquement gestionnaires et économiques. C'est bien des fondements du vivre ensemble dont il s'agit c'est-à-dire du lien social et politique.

BIBLIOGRAPHIE

Boudreau J.-A. et Keil R., 2001. "Seceding from Responsibility? Secession Movement in Los Angeles", *Urban Studies*, 38 (10), p. 1701-173.

Brenner N., 2000. "The Urban Question as a Scale Question: Reflections on Henri Lefebvre, Urban Theory and the Politics of Scale", *International Journal of Urban and Regional Research*, 24 (2), p. 361-378.

Cawson A., 1978. "Pluralism, Corporatism and the Role of the State", *Government and Opposition*, 13 p. 187-198.

Champagne E., 2002. "Le nouveau régionalisme aux Etats-Unis", *Organisations et territoires*, 11 (3), p. 111-118.

Cheshire P. C. et Gordon I. R., 1996. "Territorial Competition and the Predictability of Collective (In)Action", *International Journal of Urban and Regional Research*, 20 (3), p. 383-399.

Cochrane A., 1988. "In and against the market?" *Policy and Politics*, 16 (3), p. 159-168.

Fontan J.-M., Hamel P., Morin R. et Shragge E., 2001, *Le développement économique communautaire face au développement métropolitain*, Montréal,

Friskén F. et Norris D., 2001. "Regionalism Reconsidered", *Journal of Urban Affairs*, 23 (5), p. 467-478.

Gainsborough J. F., 2001. "Bridging the City-Suburb Divide: States and the Politics of Regional Cooperation", *Journal of Urban Affairs*, 23 (5), p. 497-512.

Ginsburg N., 1999. "Putting the Social into Urban Regeneration Policy", *Local Economy*, 14 (1), p. 55-71.

Goldsmith M., 1990, "Local Autonomy: Theory and Practice", in D. S. King et J. Pierre (dir.), *Challenges to Local Government*, London, Sage, p. 15-36.

Goldsmith M., 1995, "Autonomy and City Limits", in D. Judge, G. Stoker et H. Wolman (dir.), *Theories of Urban Politics*, London, Sage, p. 228-252.

Hambleton R., Savitch H. V. et Stewart M., 2002, *Globalism and local democracy: challenge and change in Europe and North America*, New York, Palgrave.

Imrie R., Thomas H. et Marshall T., 1995. "Business Organisations, Local Dependence and the Politics of Urban Renewal in Britain", *Urban Studies*, 32 (1), p. 31-47.

Jessop B., 2000. "The Crisis of the National Spatio-Temporal Fix and the Tendential Ecological Dominance of Globalizing Capitalism", *International Journal of Urban and Regional Research*, 24 (2), p. 323-360.

Jouve B., 2003, *La gouvernance urbaine en questions*, Paris, Elsevier.

Jouve B., 2007, "Le 'Political Rescaling' pour théoriser l'Etat et la compétition territoriale en Europe", in A. Faure et al. (dir.), *L'action publique à l'épreuve des changements d'échelles*, à paraître

Jouve B. et Lefèvre C., sous la direction de, 1999, *Villes, métropoles: les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos.

Jouve B. et Lefèvre C., sous la direction de, 2002, *Métropoles ingouvernables*, Paris, Elsevier.

Keating M., 2001, "Governing Cities and Regions: Territorial Restructuring in a Global Age", in A. Scott (dir.), *Global City-Regions*, Oxford, Oxford University Press, p. 371-390.

Keil R., 2000. "Governance restructuring in Los Angeles and Toronto: Amalgamation or secession?" *International Journal of Urban and Regional Research*, 24 (4), p. 758-781.

Le Galès P., 2002, *European Cities. Social Conflicts and Governance*, Oxford, Oxford University Press.

March J. et Olsen J., 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, 78 (3), p. 734-749.

McCann E. J., 2003. "Framing Space and Time in the City: Urban Policy and the Politics of Spatial and Temporal Scale", *Journal of Urban Affairs*, 25 (2), p. 159-178.

Mitchell-Weaver C., Miller D. et Deal R. J., 2000. "Multilevel governance and metropolitan regionalism in the USA", *Urban Studies*, 37 (5-6), p. 851-876.

Ostrom V., Tiebout C. M. et Warren R., 1961. "The organization of government in Metropolitan areas: a theoretical inquiry", *American Political Science Review*, 55 p. 831-842.

Page E. et Goldsmith M., sous la direction de, 1987, *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States*, London, Sage.

Rogers Hollingsworth J. et Boyer R., 1997, "From national embeddedness to spatial and institutional nestedness", in J. Rogers Hollingsworth et R. Boyer (dir.), *Contemporary Capitalism. The Embeddedness of Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 433-484.

Sanchez M., 2006, *Fragmentation intercommunale en périphérie du Grand Lyon. Entre refus de la Communauté Urbaine et demande d'adhésion*, Université Lyon 2, Institut d'Etudes Politiques, Lyon.

Savitch H. et Kantor P., 2002, *Cities in the International Marketplace. The Political economy of Urban Development in North America and Western Europe*, Princeton, Princeton University Press.

Scott A. J., sous la direction de, 2001, *Global-City Regions*, Oxford, Oxford University Press.

Soja E. W., 2000, *Postmetropolis: critical studies of cities and regions*, Oxford, Blackwell Publishers.

Swanstrom T., 2001. "What we argue when we argue about new regionalism", *Journal of Urban Affairs*, 23 (5), p. 479-496.

Wood R., 1958. "The New Metropolis: Green Belts, Grass Roots or Gargantua", *American Political Science Review*, 52 p. 108-122.