

EXTRAMUROS

# Paris et les grandes agglomérations occidentales : comparaison des modèles de gouvernance

Barcelone Berlin Lisbonne Londres  
Madrid Manchester Milan Montréal  
Rome Stuttgart Toronto

**Christian LEFÈVRE**  
Professeur, université Paris VIII  
Institut français d'urbanisme  
novembre 2004

MAIRIE DE PARIS



# Préface

La Ville de Paris est engagée, depuis plus de trois ans maintenant, dans une démarche nouvelle de coopération avec les collectivités territoriales d'Ile-de-France.

Une région, 7 départements, 1 280 communes, des dizaines d'établissements publics de coopération intercommunale, d'importants syndicats techniques, tel est le paysage institutionnel très dense de notre région.

Dans le cœur de celle-ci, au sein de ce qu'il est convenu d'appeler l'agglomération centrale, résident plus de 8 millions de Franciliens et se jouent certains des enjeux les plus importants pour les équilibres de l'Ile-de-France. Développement économique, transport, inégalités sociales et territoriales sont autant de sujets qui, dans l'agglomération, prennent une ampleur particulière.

La Ville de Paris cherche, à l'initiative de Bertrand Delanoë, à créer des formes nouvelles de partenariat entre collectivités, afin que l'action publique réponde mieux à ces enjeux majeurs. Nous tentons de pousser toujours plus loin le dialogue et l'échange entre élus pour coordonner nos initiatives et nos projets, afin qu'ils répondent plus pleinement à la vie quotidienne des habitants.

Pour mener cette politique, nous considérons qu'il nous faut, le plus possible, nous nourrir des expériences menées en France et à l'étranger autour de cette question. La gouvernance des grandes agglomérations est ainsi un sujet de première importance qui a été abordé sous différentes formes par de nombreuses grandes villes d'Europe et du monde.

C'est pour mieux connaître les logiques qui ont présidé à l'élaboration de ces différents modèles de gouvernance et pour évaluer leurs résultats que nous avons demandé à Christian Lefèvre, professeur à l'université de Paris VIII, de réaliser une étude sur ce sujet.

Bien évidemment, il n'y a aucune solution toute faite, aucune recette qui pourrait être transposée directement à Paris. Il y a, cependant, dans le passionnant travail de Christian Lefèvre, un certain nombre de pistes de réflexion et d'analyses qui méritent d'être portées à la connaissance des élus d'Ile-de-France.

Comment concilier les différentes échelles territoriales ? Comment mettre en œuvre des structures souples de dialogue et d'échanges entre élus ? Quelle place pour les citoyens dans ce processus ? Autant de questions complexes auxquelles doivent faire face les métropoles et pour lesquelles l'échange d'expérience s'avère une nécessité

Pierre Mansat,  
adjoint au Maire de Paris  
chargé des relations  
avec les collectivités territoriales d'Ile-de-France

	<b>Introduction</b>	<b>6</b>
	<b>Le choix des métropoles</b>	<b>8</b>
1.	Des critères pertinents de comparaison avec l'Ile-de-France	8
2.	La sélection des métropoles	9
	<b>Les projets métropolitains dans les métropoles occidentales</b>	<b>11</b>
1.	Définition et repérage du projet métropolitain	13
2.	Présentation des différents projets métropolitains existants	15
3.	Les éléments explicatifs de l'état d'avancement des projets	21
3.1.	Repérage et typologie	21
3.2.	Les éléments institutionnels	21
3.3.	Les éléments financiers et fiscaux	22
3.4.	Les éléments politiques	23
3.5.	Les éléments géographiques et économiques	24
3.6.	Les éléments sociologiques et historiques	25
3.7.	Les éléments structurels et conjoncturels	26
3.8.	Interprétation des éléments	27
3.8.1.	Les éléments favorables	27
3.8.2.	Les éléments défavorables	29
3.8.3.	Les éléments sur lesquels repose le "travail politique"	30
	<b>Analyse détaillée des projets métropolitains de Londres, Madrid et Milan</b>	<b>33</b>
1.	Des situations communes et complémentaires au regard de la métropole francilienne	35
1.1.	Les points communs avec la métropole francilienne	35
1.2.	Une approche complémentaire par rapport au projet métropolitain	35

2.	<b>Les projets métropolitains sur Londres, Madrid et Milan : présentation et analyse</b>	<b>37</b>
2.1.	Londres	37
2.1.1.	Le projet métropolitain de Londres : la construction de la GLA comme autorité métropolitaine légitime	37
2.1.2.	Eléments favorables et défavorables	40
2.1.3.	La légitimation d'un leadership politique au cœur du travail politique du Maire de Londres	43
2.2.	Madrid	44
2.2.1.	Histoire du projet métropolitain madrilène (1983-2003) : un leadership "en force"	44
2.2.2.	Eléments favorables et défavorables	48
2.2.3.	Le travail politique	49
2.3.	Milan	51
2.3.1.	Histoire du projet métropolitain milanais (1987-2003) : l'impossible projet	51
2.3.2.	Eléments favorables et défavorables	55
2.3.3.	Un travail politique inconsistant et en pointillé	56
	<b>Eléments de réflexion pour Paris</b>	<b>59</b>
1.	La construction du leadership métropolitain	61
2.	L'institutionnalisation du leadership	63
3.	La question de l'identité métropolitaine	65
4.	Les relations avec les acteurs extérieurs et principalement l'Etat	66
5.	La confrontation avec les autres métropoles	67
5.1.	La construction du leadership métropolitain	67
5.2.	La question de l'institutionnalisation du leadership	69
5.3.	La question de l'identité métropolitaine	72
5.4.	Les relations avec les acteurs extérieurs dont l'Etat	74
	<b>Références sélectives</b>	<b>78</b>

# Introduction

L'enjeu principal de la gouvernance des grandes métropoles est leur capacité à produire des politiques publiques adéquates pour résoudre leurs problèmes et pour se développer. Le défi principal est celui du dépassement de la fragmentation des intérêts et des acteurs sur le territoire de la métropole. Dans ce cadre, travailler sur la gouvernance des métropoles occidentales signifie traiter d'un certain nombre de questions auxquelles sont confrontées aujourd'hui toutes les grandes villes.

Quatre éléments sont à prendre spécifiquement en compte :

- l'ouverture du système d'acteurs puisque l'on passe d'un système autrefois dominé par le public et en France singulièrement par l'Etat à un système de nature polycentrique, où les acteurs économiques et sociaux occupent une place plus importante,
- l'évolution du rôle et de la place de l'Etat, notamment au regard de l'intégration européenne et de la décentralisation,
- les évolutions décentralisatrices que l'on rencontre un peu partout en Europe et qui transforment les relations entre les collectivités territoriales,
- la montée en puissance des phénomènes de démocratie locale, notamment sous la forme institutionnelle des conseils de quartier ou d'arrondissement.

C'est dans ce contexte que les métropoles développent aujourd'hui ce qu'on appelle un projet métropolitain, entendu comme le cadre stratégique par lequel le dépassement de la fragmentation des acteurs permet de répondre aux problèmes posés et d'orienter les actions des acteurs vers des objectifs partagés. Certaines métropoles y parviennent, d'autres non ; d'autres encore s'y essaient avec plus ou moins de bonheur.

Ces projets métropolitains seront au centre de cette étude car ils sont le principal résultat de l'action publique stratégique.

L'analyse du processus de leur élaboration et de leur mise en œuvre permet de mettre en relief à la fois les éléments essentiels de cette action stratégique et le travail politique nécessaire pour que cette action se fasse au niveau métropolitain.

Cette étude vise donc à répondre aux deux questions suivantes :

- Quels sont les éléments favorables et défavorable à l'émergence et au développement d'un projet métropolitain ?
- Quel est le travail politique sur ces éléments qu'un leader - entendu comme un individu ou un groupe d'individus - doit fournir pour élaborer et mettre en œuvre un projet métropolitain ?

Nous répondrons à ces deux questions par l'analyse critique des projets métropolitains sur un certain nombre de métropoles occidentales. Pour ce faire, quatre parties structurent cette étude.

La première explique la méthode utilisée.

La deuxième se penche sur les projets métropolitains proprement dits et l'identification des éléments qui leur sont favorables et défavorables.

La troisième aborde par le détail trois situations métropolitaines particulièrement révélatrices dans leur ensemble du travail politique des leaders.

La quatrième en tire les principales conclusions et éléments de réflexion au regard de la situation francilienne.

# Le choix des métropoles

## 1. Des critères pertinents de comparaison avec l'Ile-de-France

Si les métropoles à considérer devront comprendre les quatre éléments précités en introduction (ouverture du système d'acteurs, évolution du rôle de l'Etat, décentralisation, démocratie locale) dans leur mode de gouvernance, ces derniers ne peuvent suffire comme critères de sélection d'un panel de villes. En effet, celui-ci doit s'avérer heuristique au regard de la spécificité de la métropole francilienne.

Cinq points semblent en effet caractériser cette dernière qui devront être pris en compte dans le choix des métropoles et qui serviront alors de critères premiers.

- La métropole francilienne contient une capitale nationale (point 1).
- Elle possède un poids démographique et économique majeur, voire prépondérant par rapport à la France, mais aussi par rapport aux autres métropoles occidentales (point 2).
- Elle comprend une ville-centre dominante d'un point de vue économique et politique (point 3).
- Elle est administrée par un système politico-institutionnel complexe (point 4).
- Elle n'a pas fait l'objet de réformes institutionnelles significatives dans son ensemble (point 5).

La prise en compte de ces cinq points, comme autant de critères de sélection, ne signifie pas qu'il faille choisir des métropoles qui les possèdent tous. Cela est d'ailleurs impossible vu la grande diversité des situations métropolitaines. Cela signifie simplement que ces cinq points, qui font la spécificité francilienne, devront pouvoir être appréhendés, en plein ou en vide, en positif ou en négatif, dans les métropoles qui seront choisies.

Mais à quoi renvoient plus précisément ces cinq points ou critères ?

**Critère 1** : le fait qu'il s'agisse d'une capitale nationale indique une présence de l'Etat plus forte, voire directe dans la gouvernance de ce territoire. Par ailleurs, le rang de capitale renvoie à un certain nombre de fonctions spécifiques (siège du gouvernement, d'organisations internationales, localisation de sièges sociaux nationaux ou internationaux d'entreprises, etc.) qui en font un territoire particulier.

**Critère 2** : la métropole francilienne est la première ou la seconde métropole européenne. Par ailleurs, elle domine les autres villes françaises dans un rapport d'environ 1 à 10 au plan démographique et probablement plus au plan économique. Il faudra donc trouver des métropoles ayant les mêmes caractéristiques dans les autres pays, ce qui indique un plancher démographique que l'on peut fixer à au moins 2 millions d'habitants, taille démographique en deçà de laquelle la confrontation avec la métropole francilienne perdrait de sa pertinence.

**Critère 3** : Paris représente environ 20% de la population de la région Ile-de-France mais il s'agit surtout de la commune la plus puissante économiquement et démographiquement. Cela induit des rapports particuliers avec les autres collectivités territoriales de la métropole dans la mesure où Paris possède des ressources politiques et financières sans commune mesure avec les autres collectivités : une situation donc spécifique qu'il faudra retrouver et/ou confronter avec d'autres situations similaires ou au contraire fortement différentes.

**Critère 4** : D'un point de vue politico-institutionnel, l'Ile-de-France est probablement la métropole la plus complexe d'Europe (1 région, 8 départements, plusieurs EPCI à fiscalité propre, près de 1300 communes et bien entendu l'Etat). Cela exige des formes de coopération auxquelles l'ensemble des acteurs politico-institutionnels doivent participer. Il faudra donc trouver des

métropoles où de telles formes de coopération existent, ce qui prêche a priori pour des villes disposant d'un système institutionnel à trois niveaux de collectivités.

**Critère 5** : Les réformes institutionnelles au niveau métropolitain sont souvent faites, au-delà de raisons purement économiques et financières, pour réduire la complexité du système décisionnel. L'Ile-de-France a jusqu'à présent été rétive à ce genre de réformes mais de nombreuses métropoles en font l'objet. Il s'agit donc d'expériences intéressantes à confronter avec la situation francilienne.

## 2. La sélection des métropoles

Au regard des cinq critères identifiés et dans le cadre des quatre éléments mentionnés précédemment, quelles sont les métropoles qui d'un point de vue purement scientifique seraient intéressantes à confronter avec l'Ile-de-France ?

Avant de les détailler, il apparaît nécessaire de délimiter le champ géographique, c'est-à-dire les pays où nous pouvons puiser nos métropoles. Tous nous paraissent a priori possibles à l'exception des Etats-Unis où la culture politique des relations entre collectivités territoriales et acteurs publics et privés apparaît trop spécifique au regard de la situation francilienne. Nous nous focaliserons donc sur les pays européens et le Canada.

Le tableau suivant établit le score des 28 métropoles retenues. D'un point de vue purement quantitatif, seules les métropoles disposant d'un score minimum de 2,5/5 devraient être sélectionnées. Nous verrons que d'autres critères, de nature pratique, sont également à prendre en compte pour la sélection finale de notre panel.

**Critère 1** : 1 point est donné pour une capitale et 0 pour une autre ville.  
**Critère 2** : 1 point est donné si la métropole dépasse significativement le seuil des 2 millions d'habitants (plus de 3 millions) et ½ point si elle est comprise entre 2 et 3 millions. 0 point si sa population est inférieure à 2 millions.  
**Critère 3** : 1 point est donné si la ville-centre compte entre 20 et 50% de la population métropolitaine (conforme en cela au poids de la ville de Paris par rapport à l'Ile-de-France) et ½ si elle domine la métropole (plus de 50% de la population). 0 point si elle comprend moins de 20% de la population totale.  
**Critère 4** : 1 point est donné si le système politico-institutionnel possède 4 niveaux (Etat, région, département et communes). ½ point si, bien que possédant moins de 4 niveaux, il existe un embryon d'échelon intermédiaire.  
**Critère 5** : 1 point s'il y a eu récemment une réforme institutionnelle visant à constituer une structure politique au niveau métropolitain. ½ point s'il en existe une de fait (comme à Madrid) ou en gestation (Manchester).

	Critère 1	Critère 2	Critère 3	Critère 4	Critère 5	Total
Helsinki	●		●			2
Stockholm	●		●			2
Oslo	●		○			1,5
Copenhague	●		●			2
Birmingham		○	○			1
Londres	●	●			●	3
Manchester		○		○	○	1,5
Leeds		○		○		1
Dublin	●		●			2
Bruxelles	●	○			●	2,5
Amsterdam	●	○	●			2,5
Berlin	●	●	○			2,5
Hambourg		○	○			1
Stuttgart		○	●	●	●	3,5
Vienne	●		●			2
Budapest	●	○	○			2
Bucarest	●	○	○			2
Sofia	●		○			1,5
Varsovie	●	○	○			2
Athènes	●	●	○		●	3,5
Milan		●	●	●		3
Naples		○	○	●		2
Rome	●	●	○	●		3,5
Barcelone		●	●	●		3
Madrid	●	●	○		○	3
Lisbonne	●	○			●	2,5
Montreal		●	●		●	3
Toronto		●	●	○	●	3,5

○ = ½ point ● = 1 point

Dans un premier temps donc, les métropoles à retenir sont les suivantes : Londres, Bruxelles, Amsterdam, Berlin, Stuttgart, Athènes, Milan, Rome, Barcelone, Madrid, Lisbonne, Montréal et Toronto.

Pour autant d'autres critères sont à prendre en compte afin de parvenir à un panel de villes qui soit opératoire :

- la disponibilité et l'accès aux données et informations. Les données dont nous avons besoin sont essentiellement d'ordre qualitatif. Pour qu'il soit possible de les utiliser, elles doivent être dans une langue connue. Pour y avoir accès, il faut disposer de contacts dans les métropoles concernées. Ce critère nous conduit à éliminer la métropole athénienne.
- la trop forte spécificité d'une métropole peut a contrario jouer contre la possibilité de tirer des leçons d'une confrontation avec la métropole francilienne. Tel semble être le cas de Bruxelles et d'Amsterdam. Bruxelles, car il s'agit d'une région-capitale dans un Etat fédéral où la métropole fonctionnelle se trouve à cheval sur 3 régions qui fonctionnent aujourd'hui comme de véritables Etats. Amsterdam, car cette métropole s'inscrit dans un territoire fonctionnel beaucoup plus vaste, celui de la Randstad, au point qu'il semble difficile d'isoler la métropole amsterdamoise du reste de cette dernière. Il apparaîtrait alors plus pertinent de confronter la région Ile-de-France avec la Randstad mais nous aurions alors affaire à une métropole polycentrique bien trop spécifique. C'est pourquoi les métropoles de Bruxelles et Amsterdam ne seront pas considérées.

Au terme de ce travail méthodologique, 10 métropoles méritent d'être retenues : Londres, Berlin, Stuttgart, Milan, Rome, Barcelone, Madrid, Lisbonne, Montréal et Toronto.

Nous avons choisi de rajouter la métropole de **Manchester** pour les raisons suivantes :

- C'est la deuxième métropole de Grande-Bretagne. Son addition nous permettrait d'obtenir un panel comprenant les deux principales villes des pays considérés (Allemagne, Italie, Espagne, Canada), à l'exception du Portugal, qui ne possède pas une deuxième ville de taille pertinente. Un tel panel permettrait d'isoler la variable " nationale " dans la confrontation avec la métropole francilienne.
- Manchester est la seule ville anglaise à posséder une structure de coopération métropolitaine, AGMA (Association of Greater Manchester Authorities).

Les métropoles sélectionnées ne seront pas traitées de manière exhaustive sur l'ensemble des points pouvant intéresser la métropole francilienne. En effet, il ne s'agira pas de balayer une question sur l'ensemble des métropoles de notre panel, mais au contraire de choisir celles d'entre elles qui par leurs expériences nous paraissent les plus éclairantes. Pour ce faire, nous nous intéresserons aussi bien aux succès qu'aux échecs en la matière. Nous devons également tenir compte de la faisabilité de l'analyse, c'est-à-dire des sources existantes, de leur disponibilité (nécessité de se rendre sur place pour y avoir accès) et de leur utilisation (notamment en terme de langue). Sur ce point, il convient de noter que nous ne disposons pas des mêmes informations, ni de la même qualité d'information selon les métropoles et selon les points d'analyse. En effet, dans la mesure où l'étude ne prévoit pas de missions sur place, les informations à notre disposition dépendent de leur accessibilité à distance et des contacts dont nous disposons dans chacune des métropoles.

La méthode choisie reflète ces contraintes.

# LES PROJETS METROPOLITAINS DANS LES METROPOLES OCCIDENTALES

# 1. Définition et repérage du projet métropolitain

Les projets métropolitains sont des objets par essence qualitatifs, pas toujours bien définis et dont l'analyse laisse une grande place à l'interprétation. L'interprétation que nous faisons du projet métropolitain est tributaire des événements. Ceci est inhérent à tout travail de ce genre, mais il se fait que durant cette étude nous nous sommes trouvés dans une période électorale pour pratiquement toutes les métropoles de notre panel (on pourrait d'ailleurs y rajouter l'Ile-de-France). Ceci est une donnée qui peut relativiser notre analyse dans la mesure où nous considérons le leadership politique comme un élément crucial du projet métropolitain. Ainsi, fin 2003 a été une période électorale importante pour Barcelone, Madrid, Rome et Toronto. 2004 verra des élections municipales et/ou métropolitaines sur Londres, Manchester, Montréal et Stuttgart. A l'évidence l'arrivée au pouvoir d'un leader favorable à la mise en œuvre d'un projet métropolitain - ou qui y est au contraire défavorable - aura une incidence sur le développement de ce dernier.

Cette partie comprend deux sections. La première traite exclusivement du repérage du projet métropolitain et de l'interprétation que nous faisons de son degré d'avancement dans les 11 métropoles de notre panel. La seconde porte sur l'identification et la classification des éléments qui jouent un rôle dans ce degré d'avancement. Pour cette seconde section, nous n'avons pas voulu nous limiter aux informations dont nous disposons pour nos 11 villes. Tout au contraire, nous avons intégré des éléments tirés de nos connaissances sur les métropoles additionnelles suivantes : Amsterdam, Bilbao, Birmingham, Bologne, Gènes, Naples, Rotterdam, Ruhr, Turin, Venise.

Nous avons identifié le projet métropolitain comme le cadre stratégique par lequel le dépassement de la fragmentation des acteurs permet de répondre aux problèmes posés et d'orienter les actions des acteurs vers des objectifs partagés. Dans son acception la plus achevée, il correspond à une vision de la métropole portée par un ou plusieurs acteurs, cette vision donnant lieu à un ensemble d'activités à visée stratégique destinées à produire de l'action collective donnant corps à cette vision.

Cette définition met en avant deux traits quant à l'identification d'un projet métropolitain :

- Il s'agit d'un projet partagé par les acteurs. Il ne peut donc s'agir d'un projet imposé du haut, que ce soit par l'Etat ou par un autre acteur fort. Il appelle le consensus ou tout au moins la recherche d'un tel consensus à travers un travail d'agrégation des points de vue et visions des autres acteurs de la métropole.
- Il donne lieu à des activités. Autrement dit, le projet métropolitain ne peut se réduire à une rhétorique de l'action collective métropolitaine, même si à l'évidence il commence souvent par une telle rhétorique et se nourrit en partie d'elle. En conséquence, nous ne prendrons pas en considération les effets d'annonce d'un projet métropolitain si ces effets ne revêtent pas à un moment donné des actions et activités concrètes. Les velléités d'un acteur, quel qu'il soit, ne sont pas pour nous un projet métropolitain.

A quoi reconnaît-on un projet métropolitain ? Quelles sont les actions et activités des acteurs qui apparaissent comme signes ou éléments d'un projet métropolitain ? En bref, comment le repérer ?

**A l'évidence, un projet métropolitain peut revêtir des formes les plus diverses et évolutives. Deux formes semblent pourtant les plus communes : des réformes institutionnelles et des documents stratégiques.**

Les réformes institutionnelles peuvent être considérées comme des signes d'un projet métropolitain lorsque leur objet vise à transformer l'organisation du système d'acteurs de manière à établir ou renforcer un pouvoir métropolitain pris au sens large. Ainsi l'établissement de la Greater London Authority ou de la Communauté métropolitaine de Montréal sont des signes d'un projet métropolitain. Mais bien entendu, ils ne sont considérés comme tels que s'ils sont utilisés, voire voulus par les acteurs locaux ou tout au moins certains d'entre eux. En conséquence, les réformes institutionnelles ne trouvant nul écho dans le système local ne seront pas considérées comme révélateurs d'un projet métropolitain. Le tableau suivant identifie dans les métropoles de notre panel (la métropole francilienne incluse) celles où une réforme institutionnelle " métropolitaine " existe ou est à l'ordre du jour.

Tableau 1 : **l'état des réformes institutionnelles " métropolitaines ".**

Comme nous pouvons le constater, les métropoles qui sont aujourd'hui le lieu de réformes institutionnelles " métropolitaines " sont les plus nombreuses de notre panel, du moins si nous considérons également les projets. Sur les 4 projets de réformes recensés, la plupart sont sur l'agenda politique depuis longtemps. Cela ne signifie donc pas que les réformes vont être mises en œuvre dans un avenir proche. Cependant, ces projets demeurent importants pour le projet

métropolitain car ils sont là, à la disposition d'acteurs qui à un moment donné peuvent légitimer leur projet métropolitain en s'y référant.

Métropoles	Déjà faite	En projet	Pas de réforme
Barcelone			Non
Berlin		Fusion des 2 Länder	
Lisbonne	AML		
Londres	GLA		
Madrid	CAM		
Manchester			Non
Milan		Città Metropolitana	
Montréal	CMM		
Paris		Renforcement CRIF	
Rome		Roma Capitale	
Stuttgart	VRS		
Toronto			Non

**Les documents stratégiques sont moins facilement identifiables.** Les plus repérables sont les plans stratégiques globaux et c'est pourquoi ce sont eux qui serviront d'indicateurs pour le projet métropolitain, mais bien sûr, ils ne pourront compter en positif (cf. tableau 4) que s'ils répondent aux critères mentionnés plus haut.

Tableau 2 : **Les documents de planification stratégique au niveau métropolitain.**

Métropoles	Existant	En projet	Pas de document
Barcelone	plano strategico		
Berlin			Non
Lisbonne	CCRVLVT		
Londres	GLA		
Madrid	CAM		
Manchester	AGMA		
Milan	PIM		
Montréal		Oui	
Paris		SDRIF	
Rome			Non
Stuttgart			Non
Toronto			Non

Comme nous pouvons le constater, plus de la moitié de nos métropoles ne dispose pas d'un plan stratégique ou d'un ou plusieurs documents pouvant jouer ce rôle. De plus, sur les six métropoles concernées, deux, Lisbonne et Milan, ne disposent pas à proprement parler de plan stratégique correspondant à notre définition du projet métropolitain. Le plan de Lisbonne est élaboré par la CCRVLVT qui est une structure étatique, le plan de Milan a été réalisé " en chambre " par le Piano Intercomunale Milanese " (PIM), structure technique sans réel poids politique.

## 2. Présentation des différents projets métropolitains existants

Les 5 éléments du projet métropolitain.

**Le porteur du projet doit être identifiable.** Il peut s'agir du leader politique (Londres) de la métropole ou d'un groupe politique. Cet élément est important dans la mesure où un projet métropolitain requiert un tel leadership pour aller de l'avant, le projet métropolitain ayant besoin de direction, d'orientation, de vision.

**Le projet métropolitain doit pouvoir disposer du soutien d'une structure politique.** Pour aller de l'avant, pour se concrétiser, pour que des décisions soient prises dans ce sens, il a besoin d'un soutien institutionnel. Celui-ci peut se trouver dans différents lieux selon la nature du projet métropolitain (réforme institutionnelle et/ou plan stratégique), soit dans la ville-centre, soit dans l'organe de gouvernement métropolitain lorsqu'il existe (Londres) ou dans une structure créée à cet effet (Barcelone).

**Une structure technico-administrative est nécessaire au projet métropolitain** car il a besoin de matière et de personnel pour donner corps aux idées et à la vision inscrite dans le projet. Cette structure peut se situer dans l'organe de gouvernement métropolitain (Londres), dans la commune-centre (Rome) ou dans une structure ad hoc (Barcelone).

**La mobilisation de la société civile est essentielle** car c'est ce qui donne de la légitimité au projet métropolitain (ce n'est pas un projet technocratique) et qui le nourrit (c'est un projet de l'ensemble du territoire). Cette mobilisation peut prendre des formes diverses, d'une activité de mobilisation tous azimuts (Barcelone) à des formes plus institutionnalisées (Montréal).

**L'existence d'un document réel, synthèse du projet métropolitain,** constitue la preuve et le symbole de son existence. Par lui, le projet métropolitain devient tangible. Ce document peut prendre plusieurs formes, un document unique (Manchester), un ensemble de documents stratégiques (Londres), une succession de documents et d'activités (Barcelone).

**Enfin, le projet métropolitain doit à un moment donné produire des actions concrètes visant à le mettre en œuvre.** Dans le cas des métropoles étudiées, on rencontre rarement de telles actions car soit le projet métropolitain est peu avancé, soit il est trop récent pour que de telles actions aient déjà vu le jour, mais des prémices peuvent apparaître.

**Barcelone :** un projet qui s'identifie uniquement au plan stratégique métropolitain en termes d'orientations. Le projet métropolitain barcelonais s'identifie aujourd'hui au nouveau plan stratégique métropolitain en cours d'élaboration. Ce plan fait suite à plusieurs plans stratégiques mis en œuvre à partir de la fin des années 1980 dans le cadre de la candidature de la ville de Barcelone aux J.O. de 1992. Sa spécificité est que pour la première fois un tel plan déborde des frontières de la commune-centre et s'intéresse à l'ensemble de la région métropolitaine. Pour le moment, il n'existe aucune structure de gouvernement métropolitain et aucune n'est prévue. Pour autant le plan stratégique est piloté par une structure politique particulière, un conseil

général de 300 membres, présidé par le maire de Barcelone et assisté par une vingtaine de vice-présidents représentant les principaux acteurs politiques et économiques et sociaux de la métropole (structures intercommunales, autorités métropolitaines sectorielles, chambres consulaires, syndicats, etc.). Cette structure politique est assistée de 9 organes technico-administratifs (3 structures de réflexion et 6 commissions) concernés par l'ensemble des domaines du gouvernement des villes : développement stratégique, prospective, environnement, relations entre plan stratégique et plans sectoriels, relations avec les villes espagnoles, européennes et mondiales, etc.

L'élaboration du plan stratégique donne lieu à une intense mobilisation de la société civile barcelonaise, des syndicats aux universités en passant par les associations culturelles, le monde économique, les médias, etc. La démarche utilisée est dite glissante dans la mesure où le plan stratégique se veut une action permanente de mobilisation de la société locale. Il n'y aura donc probablement pas un document unique mais plutôt un ensemble de documents actualisés au fur et à mesure.

#### **Berlin : pas de projet métropolitain mais un plan territorial à faible dimension stratégique.**

Il n'y a pas de projet métropolitain sur Berlin. La réforme institutionnelle de fusion entre le Land de Berlin et le Land de Brandebourg a capoté en 1996 suite au référendum négatif et demeure pour le moment en veilleuse. Il n'y a pas non plus de réflexion stratégique au niveau de l'aire métropolitaine.

Pour le moment, la prise en compte de la " question métropolitaine " s'effectue quasi exclusivement à travers un plan territorial, plutôt classique, dont la dimension stratégique est très faible. Ce plan est mis en œuvre par un organe technique de planification conjointe, le bureau de planification conjointe ou Gemeinsamen Landesplanungsabteilung (GLBB) dont les travaux demeurent largement internes à la sphère administrative.

**Lisbonne : un gouvernement métropolitain qui appuie l'exercice de sa compétence sur le plan régional d'aménagement du territoire décliné sur l'aire métropolitaine.** Il n'existe pas de projet métropolitain sur Lisbonne. Pourtant, la métropole de Lisbonne est dotée d'une structure de gouvernement métropolitain, l'AML. Cette dernière a compétence en matière de planification territoriale. Pour autant, la métropole de Lisbonne ne dispose ni d'un plan territorial métropolitain, ni d'un plan stratégique.

Cependant, il existe un plan stratégique au niveau régional, le plan stratégique de la Région de Lisbonne et de la Vallée du Tage (RLVT). Ce document est un plan d'aménagement qui possède une déclinaison sur l'aire métropolitaine de Lisbonne : le Plan régional d'aménagement du territoire de l'AML (PROT-AML). Il s'agit d'un document de type schéma directeur qui prévoit l'aménagement de la métropole d'ici 2010 dans les domaines comme les transports, l'environnement et la requalification des périphéries.

Ce document a été élaboré par la CCRLVT, autrement dit par une structure dépendante de l'Etat portugais et où les collectivités locales ne sont pas représentées, même si elles sont consultées. Le PROT-AML n'a pas fait l'objet d'une consultation active de la société civile et demeure donc un document élaboré par le haut.

**Londres : un projet métropolitain complet porté par le maire de Londres.** Londres dispose d'un projet métropolitain fondé à la fois sur une réforme institutionnelle et un ensemble de documents stratégiques. La réforme institutionnelle de 2000 a mis en place une structure de gouvernement métropolitain, la Greater London Authority (GLA). La GLA est en charge de par la loi qui la crée de l'élaboration d'un ensemble de stratégies dans les domaines des transports, de la santé, de l'environnement, de la planification, du développement économique et de la culture. Début 2004, la quasi-totalité des stratégies avaient été élaborées.

Le maire de Londres, K. Livingstone, s'est fortement impliqué dans l'élaboration des diverses stratégies : c'est à l'évidence lui le porteur du projet métropolitain comme le montre le fait qu'il soit

toujours en première ligne. La GLA - essentiellement la mairie, l'assemblée de Londres n'ayant qu'un rôle de contrôle - est l'organe politique qui assure la menée à bien du projet métropolitain. Elle est soutenue au plan technico-administratif par les agences travaillant sur ces domaines, comme la London Development Agency qui a élaboré la stratégie de développement économique. L'élaboration des stratégies a donné lieu à un intense travail de mobilisation de la société londonienne, mais cette mobilisation n'a pas pris de formes institutionnelles spécifiques comme on peut le voir à Barcelone ou à Turin. C'est le maire qui a pris l'initiative des actions à mener. Par exemple, il a lancé des consultations suivies avec les boroughs au point de les intégrer directement dans les groupes de travail de la GLA. Les milieux économiques ont également été sollicités tout comme les forces sociales. Le projet métropolitain de Londres est donc porté avant tout par un homme, le maire, qui s'en sert pour renforcer les pouvoirs de l'institution qu'il dirige.

**Madrid : un schéma directeur sectoriel et technique pour la Communauté autonome de Madrid.** La métropole madrilène ne possède pas de projet métropolitain. La Communauté Autonome de Madrid (CAM) est l'institution forte de l'agglomération. A ce titre, elle a produit un schéma directeur en 1997, mais ce document ne peut se comparer à un plan stratégique dans la mesure où il n'exprime pas une vision politique de l'avenir de la région métropolitaine mais plus classiquement des stratégies sectorielles dans les domaines comme les transports, le logement, les infrastructures.

La municipalité de Madrid a de son côté produit un " plan stratégique " dans les années 1990, mais il ne concerne que le territoire de la commune et demeure avant tout lui aussi classique.

Il n'y a pas eu de concertation, ni a fortiori de coopération entre les deux grandes institutions de la métropole. Coopération il y a pourtant, mais elle se cantonne à des secteurs précis, de nature technique, dans la mesure où, bien évidemment, la CAM et la commune de Madrid sont " condamnées " à coopérer.

L'élaboration des deux plans n'a pas non plus donné lieu à une mobilisation de la société civile. Ceci semble être le pendant de la non-prise en charge par les acteurs politiques de leur élaboration. Par exemple, le plan de la CAM a été réalisé par A. Andersen Consultants et ne s'est donc pas fait à l'intérieur de l'appareil technico-administratif de la CAM.

**Manchester : le forum associant la société civile changera-t-il l'absence de visibilité du projet et de la structure ?** Le projet métropolitain de Manchester est récent et s'identifie dans le document " Greater Manchester Strategy " publié en 2003 par AGMA. Pour le moment il s'agit d'un projet de faible visibilité, conduit par une structure politique, AGMA, sans légitimité forte et disposant d'une structure technique faible.

Il n'y a pas au sein de AGMA un porteur politique du projet métropolitain clairement identifiable, à la différence de Londres par exemple. Le plan stratégique n'a pas fait l'objet d'un travail de mobilisation fort de la société civile de Manchester même si des consultations ont bien entendu eu lieu avec les principales forces économiques et sociales de la métropole. Pourtant la création annoncée du Greater Manchester Forum, instrument de mobilisation et de participation de la société civile, qui doit se faire très prochainement annonce le passage à une étape supérieure du projet métropolitain.

**Milan : de nombreux projets sans concrétisation, malgré l'existence d'un acteur phare, la Province, et de son agence d'urbanisme.** Milan n'a pas de projet métropolitain bien qu'elle s'y essaie depuis de nombreuses années, notamment sous l'impulsion des milieux économiques. Depuis le début des années 1980, les tentatives de construction d'un projet pour le Grand Milan ont été nombreuses mais sans succès. Des projets de réforme institutionnelle et notamment de création d'une cité métropolitaine ont été lancés en vain. Il y a donc bien eu mobilisation de la société civile et principalement des grandes entreprises mais cette mobilisation n'a pas rencontré d'écho chez les acteurs politiques.

Des projets territoriaux existent cependant mais sur des espaces différents. L'espace régional tout

d'abord où la région Lombardie est en train d'élaborer un document de programmation et surtout l'espace infra-métropolitain avec notamment le plan stratégique du Nord-Milan qui intéresse une portion restreinte de la métropole puisqu'elle ne couvre que 4 communes et moins de 300 000 habitants.

Au niveau métropolitain, il existe pourtant un acteur, la Province, dont le territoire correspond peu ou prou à la métropole réelle, qui dispose avec les autres municipalités y compris celle de Milan de la seule agence d'urbanisme intercommunale italienne, le PIM. Celui-ci devrait être en charge de la planification stratégique et produit des documents de réflexion sur le futur de la métropole mais il ne s'agit que de documents techniques.

**Montréal :** le "sommet de Montréal" mobilise les acteurs sur la ville centre tandis que se construit le projet de la communauté métropolitaine. Le projet métropolitain montréalais est en cours de gestation. Il devrait normalement être porté par la Communauté métropolitaine puisqu'elle représente son territoire de référence et aussi parce qu'elle est dirigée de droit par le maire de la ville-centre.

Pour autant, le projet métropolitain n'existe pas. En revanche, nous pouvons en estimer les prémices à l'intérieur du " Plan budgétaire " qui a un volet stratégique et de réalisation d'actions. Cependant ce plan n'est pas celui de la CMM mais bien de la seule ville de Montréal.

Si au niveau métropolitain, nous n'assistons pas à une mobilisation significative de la société civile autour d'un projet (hormis l'action de "Montréal International"), il n'en est en revanche pas de même sur la ville-centre. En effet, depuis pratiquement deux ans une mobilisation intense s'effectue à travers notamment la tenue du " Sommet de Montréal " qui a progressivement donné lieu à une organisation sophistiquée de mobilisation, notamment par le biais des conseils de développement.

**Rome :** un projet limité à la ville-centre qui cherche à s'étendre à l'aire métropolitaine.

Le projet métropolitain romain s'identifie dans trois activités et documents : la réforme institutionnelle visant à doter la ville d'un statut spécial, le plan local d'urbanisme (PRG) et une activité stratégique, le Progetto di Roma. La taille de la ville qui représente la quasi-totalité de l'aire métropolitaine, le poids institutionnel et politique de la commune et de son maire font de ces trois activités la base du projet métropolitain.

Le projet est piloté par le maire mais il reste prisonnier d'un système institutionnel peu propice au développement d'un acteur fort, en l'occurrence la ville-centre. En conséquence, le projet métropolitain reste pour le moment limité à la commune de Rome mais avec des velléités affirmées de s'étendre à l'ensemble de l'aire métropolitaine.

La structure technique porteuse du projet n'existe pas en tant que telle et se trouve éclatée dans trois endroits de l'appareil municipal (Bureau Rome Capitale, département de la planification, département de l'économie). Des trois activités, seul le Progetto di Roma a donné lieu à une mobilisation de la société civile mais cette mobilisation s'est réduite aux principales représentations des forces économiques et sociales et n'a pas été intense.

**Stuttgart :** une mobilisation forte du milieu économique et social sans projet identifiable.

Le projet métropolitain de Stuttgart reste ambigu car difficilement identifiable. En effet, on ne trouve pas un document stratégique clair ni un projet politique mis en évidence sur la métropole. Par ailleurs, il n'est pas aisé d'identifier un acteur porteur d'un quelconque projet ou même une configuration d'acteurs. En effet, trois institutions et structures sont actives dans ce domaine : la VRS bien sûr du côté des acteurs politiques, mais aussi la CCI et le Forum Region Stuttgart pour les acteurs économiques et sociaux. Pour autant il ne semble pas y avoir une structuration des relations entre ces acteurs et une tentative de définition d'une vision commune et stratégique de l'avenir du Grand Stuttgart. Pourtant la mobilisation au niveau métropolitain est assez forte avec un milieu économique et social particulièrement actif mais elle semble se réaliser sans contenu stratégique précis, c'est-à-dire sans projet mobilisateur.

**Toronto :** un démarrage sous la pression des acteurs économiques sans solution ni acteur politique. Il n'existe pas de projet métropolitain sur le Grand Toronto. Les réformes institutionnelles qui se sont produites récemment ne concernent que la ville-centre et ont plutôt contribué à renforcer celle-ci, c'est-à-dire à rendre plus difficile une vision métropolitaine des choses.

Aucune institution, aucun acteur politique ne semble prête à prendre les commandes de l'agglomération. La province de l'Ontario garde une attitude ambiguë vis-à-vis de la question métropolitaine et la ville de Toronto demeure autocentrée.

Ce sont principalement les acteurs économiques qui cherchent à mobiliser les acteurs politiques en constituant des structures de réflexion agissant comme des groupes de pression (Greater Toronto Marketing Alliance, Toronto City Alliance Summit), mais pour le moment sans grand succès. Aucun document stratégique n'encadre ces réflexions et il n'y a pas de mobilisation des autres pans de la société civile.

\*\*\*

**Etat d'avancement des projets métropolitains : confrontation entre les 11 villes de notre panel.**

L'état d'avancement est présenté à partir du tableau 3. Ce dernier utilise les 6 éléments précédents pour caractériser le projet métropolitain de chaque ville et donne une note (0, 0,5, 1) pour chaque critère selon son degré de réalisation. Ce tableau est à prendre avec prudence car les notes sont grossières face à des situations hétérogènes et difficiles à appréhender avec un système de notation rudimentaire. Il s'agit donc là d'une classification visant à hiérarchiser le degré d'avancement des projets métropolitains et non d'une évaluation rigoureuse de cet avancement.

Tableau 3 : état d'avancement des projets métropolitains avec les critères et les notes

Métropoles	Acteur porteur identifié	Structure politique	Structure administrative	Mobilisation de la société civile	Document	Actions engagées	Total
Barcelone	oui	oui	oui	oui	?	non	4,5
Berlin	non	non	?	non	non	non	0,5
Lisbonne	non	non	non	non	non	non	0
Londres	oui	oui	oui	?	oui	?	5
Madrid	?	?	?	non	?	non	2
Manchester	?	?	?	non	oui	non	2,5
Milan	non	non	?	non	?	non	1
Montréal	?	?	non	?	non	non	1,5
Rome	oui	?	?	non	?	non	2,5
Stuttgart	?	?	?	?	non	?	2,5
Toronto	non	non	non	?	non	non	0,5

OUI = 1 point

? = ½ point

NON= 0 point

Cette classification nous a servi en second lieu pour caractériser l'état du projet métropolitain selon 4 niveaux : 0, 1, 2 et 3, comme indiqué dans le tableau 4.

Tableau 4 : les 4 degrés d'avancement du projet métropolitain

Métropoles	PM0	PM1	PM2	PM3
Barcelone				x
Berlin	x			
Lisbonne	x			
Londres				x
Madrid		x		
Manchester			x	
Milan		x		
Montréal		x		
Rome			x	
Stuttgart			x	
Toronto	x			

Comme pour le tableau précédent, la répartition des métropoles entre ces 4 degrés d'avancement est le fruit d'une interprétation et comme souvent les frontières entre les catégories ne sont pas étanches. Cette classification est donc avant tout indicative et de nature méthodologique car elle nous permet de hiérarchiser les PM et d'offrir un contexte comparatif pour leur analyse.

**PM 0** : Ce sont les métropoles où nous n'avons pu identifier de projet métropolitain, si ce n'est quelque mouvement soit de la société civile, soit de structures techniques en faveur d'une réflexion stratégique. Le cas de Lisbonne est particulier puisque la planification stratégique est conduite par l'Etat.

**PM 1** : Ce sont les métropoles où existe une activité de réflexion stratégique et de débat institutionnel mais où cette activité ne produit aucun processus de construction d'un projet métropolitain.

**PM 2** : Ce sont les métropoles où la réflexion stratégique est significative, où elle a donné lieu à des produits concrets (documents stratégiques, projets de réforme institutionnelle) mais qui stagnent ou ne semblent pas dans un processus actif de projet métropolitain, celui-ci demandant encore à prendre corps ou à être piloté.

**PM 3** : Ce sont les métropoles disposant d'un projet métropolitain et se situant dans une dynamique de mise en œuvre de ce projet.

## 3. Les éléments explicatifs de l'état d'avancement des projets

### 3.1. Repérage et typologie

Les éléments qui interviennent dans l'émergence, l'élaboration et le développement du projet métropolitain sont évidemment de nature diverse. Nous en avons identifié 5 types : les éléments institutionnels, les éléments financiers et fiscaux, les éléments politiques, les éléments géographiques et économiques et enfin les éléments sociologiques et historiques. Ils sont présentés ci-dessous de manière générale, un peu abstraite, en montrant comment ils sont censés intervenir sur le projet métropolitain.

Ces éléments peuvent en outre se subdiviser en deux catégories : les éléments structurels et les éléments conjoncturels. Cette seconde distinction - que nous présenterons brièvement ci après - est fondamentale dans la mesure où nous faisons pour le moment l'hypothèse que le projet métropolitain est la résultante d'une congruence entre éléments structurels et éléments conjoncturels, congruence utilisée par un acteur ou un groupe d'acteurs dans le cadre de ce qu'on appelle un " travail politique ". A bien des égards, la mise en chantier d'un projet métropolitain est le propre d'un " entrepreneur politique ". C'est ce travail politique et cet entrepreneuriat politique qui servira de cadre à la troisième phase de cette étude.

Ce travail politique est déterminant quant à l'impact d'éléments existants sur l'élaboration et le développement du projet métropolitain. En effet, si un certain nombre d'éléments peuvent clairement être identifiés comme soit favorables, soit défavorables au projet métropolitain, beaucoup d'entre eux ne sont par nature ni l'un ni l'autre et c'est leur considération et la manière de les utiliser qui produira un impact favorable ou défavorable par rapport au projet métropolitain. Ajoutons, même s'il s'agit d'une évidence, que le succès ou non du projet métropolitain, son émergence, puis son élaboration et enfin sa mise en œuvre, sont le résultat d'une alchimie produite par la rencontre de plusieurs éléments favorables.

### 3.2. Les éléments institutionnels

Ce sont tous les éléments qui forment le cadre institutionnel de la métropole. Ils sont de 5 sortes : ceux liés à la structure institutionnelle, à la répartition des compétences, à la coopération entre collectivités, aux réformes institutionnelles et aux structures de démocratie locale.

- **Les éléments liés à la structure institutionnelle.** Il s'agit du type d'Etat (unitaire ou fédéral), de l'architecture institutionnelle (nombre d'échelons de collectivités locales), du poids institutionnel de la ville-centre dans cette architecture, du degré d'autonomie juridico-institutionnelle des collectivités locales et du degré de fragmentation institutionnelle de la métropole. Ces éléments jouent un rôle dans l'élaboration et la conduite du projet métropolitain mais pour le moment ce rôle n'est pas clairement identifiable. Par exemple, la coopération, prélude au développement du projet métropolitain, est-elle plus aisée dans un système fédéral où il existe une hiérarchie entre les collectivités locales ou dans un Etat unitaire où une telle hiérarchie n'a pas lieu ? De même, une métropole fortement fragmentée institutionnellement (comme les métropoles françaises, italiennes, espagnoles) est-elle un terrain plus propice au conflit, rendant ainsi le projet métropolitain plus délicat à mettre en œuvre, qu'une métropole où ce type de fragmentation est moindre comme en

Angleterre ? De même, le projet métropolitain est-il plus facile à développer dans une métropole disposant de plusieurs niveaux institutionnels comme Milan, Rome ou Stuttgart ou au contraire dans des métropoles disposant d'une organisation institutionnelle plus simple comme Manchester ou Madrid ?

● **La répartition des compétences.** La répartition des compétences entre les collectivités locales peut jouer un rôle pour le projet métropolitain dans la mesure où cette répartition est de nature à produire, selon les cas, de la coopération ou du conflit entre niveaux institutionnels. Par exemple, la confusion régnant en Italie sur la répartition des compétences entre échelons territoriaux est porteuse de conflits ; en revanche, le système de répartition par compétences partagées, propre à l'Allemagne, peut s'avérer propice à la coopération. Qu'en est-il pour le projet métropolitain ?

● **La coopération institutionnelle.** Ce sont à la fois les structures institutionnelles de coopération verticale et horizontale et les instruments (programmes, procédures) de coopération entre collectivités territoriales. Ces structures et instruments devraient jouer un rôle dans l'élaboration et le développement du projet métropolitain dans la mesure où leur existence devrait favoriser l'élaboration et la mise en œuvre du projet métropolitain. A cet égard, est-il légitime de penser que la densité de la coopération intercommunale sur une métropole peut être considérée comme un élément favorable au projet métropolitain ?

● **Les réformes institutionnelles.** Il s'agit de toutes les réformes territoriales et fonctionnelles qui transforment significativement les relations de pouvoir au sein des institutions locales. Ainsi l'élection directe des maires au suffrage universel direct en Italie dote ces derniers d'une légitimité plus forte que leurs prédécesseurs. En quoi cette réforme joue un rôle dans l'élaboration et le développement du projet métropolitain ? Autre exemple, la constitution d'une autorité métropolitaine facilite-t-elle ou non le projet métropolitain et si oui à quelles conditions (les situations londoniennes, montréalaise et de Lisbonne nous présentent des situations contrastées sur ce point).

● **Les formes institutionnelles de démocratie locale.** Ces éléments sont de deux types :  
● les institutions de démocratie locale comme les structures institutionnelles infra-municipales ou les structures de participation de la société civile ;  
● les procédures de consultation et d'expression de la population (référendum, initiative).  
Les structures et instruments de démocratie locale devraient jouer un rôle dans le projet métropolitain dans la mesure où elles pèsent sur les modalités de son élaboration et de son développement. Il semble en effet difficile de ne pas consulter, voire impliquer les conseils d'arrondissements dans un projet métropolitain lorsque ceux-ci sont puissants comme à Montréal. Par ailleurs, les procédures de consultation de la population sont très souvent requises dans les réformes institutionnelles. A ce titre, cette obligation est un élément clé du processus conduisant ou non au succès du projet métropolitain.

### 3.3. Les éléments financiers et fiscaux

Nous entendons ici les éléments de nature financière et fiscale qui structurent les relations entre les acteurs de la métropole. Nous en avons distingué trois :

● **La nature du système de financement des collectivités locales.** Certains systèmes financiers produisent des conflits entre les collectivités locales car ils les mettent en concurrence. Cela a longtemps été le cas du système français avec la taxe professionnelle et nous pouvons estimer que ceci a été préjudiciable à l'émergence des métropoles comme territoires politiques. Les métropoles de notre panel se situent toutes dans des systèmes financiers et fiscaux différents selon la nature de l'Etat et le degré de centralisation/décentralisation du pays. En quoi ces

systèmes financiers et fiscaux facilitent-ils le projet métropolitain et quels sont les éléments principaux portant au conflit ou à la coopération au sein de ces systèmes ?

● **Les relations financières entre les collectivités locales.** Il s'agit ici du degré d'autonomie financière que possède les collectivités locales. Ainsi nous pouvons penser qu'une autonomie forte permet au porteur institutionnel et politique du projet métropolitain de disposer d'une marge de manœuvre et de ressources plus grandes pour le mener à bien. A l'inverse, une telle autonomie peut être utilisée par des opposants au projet métropolitain. Quoi qu'il en soit, le degré d'autonomie financière des collectivités locales joue un rôle par rapport au projet métropolitain, rôle qui varie selon le contexte.

● **La gravité de la situation financière et économique de l'institution centrale de la métropole.** Cette gravité, symbolisée par la crise financière d'une ville-centre (le cas de Berlin est le plus évident) est souvent mise en avant par les tenants de réformes institutionnelles au nom d'une solidarité métropolitaine qui permettrait à la ville-centre de ne pas supporter seule les charges de centralité. La réforme institutionnelle de Stuttgart par exemple est en grande partie due à la crise financière de la commune-centre dans les années 1990. C'est aussi le cas de Rome. La crise financière de la ville-centre peut donc jouer un rôle dans le projet métropolitain dans la mesure où la situation financière et économique de l'institution centrale a un impact sur la métropole tout entière et peut donc conduire, selon des conditions particulières, à une solidarité ou tout au moins à un sursaut collectif pour y faire face<sup>(1)</sup>.

### 3.4. Les éléments politiques

Il s'agit de l'ensemble des éléments qui concernent le fonctionnement du système politique, c'est-à-dire ceux qui ont à voir avec les partis politiques, le leadership politique et le comportement politique de tous les acteurs.

● **Le degré de cohésion/fragmentation du système politique.** Le degré de structuration du système politique joue un rôle sur le projet métropolitain. En effet, un système politique peu cohésif ou fortement fragmenté, c'est-à-dire où le pouvoir est peu concentré ou fortement dispersé, peut constituer une situation défavorable au projet métropolitain dans la mesure où elle rend plus difficile un accord sur ce dernier. Celui-ci en effet doit faire l'objet de multiples négociations sans qu'un acteur dispose a priori de ressources qui lui permettent de l'emporter sur les autres. Par exemple, l'autonomie des sénateurs berlinois qui en fait des petits maires sectoriels permet difficilement l'émergence d'un leader politique fort, le maire n'ayant pas de contrôle sur eux. Il en est de même sur Barcelone où la fragmentation politico-institutionnelle entre la commune-centre et la Generalitat pèse fortement sur la constitution d'un leadership au niveau métropolitain, la métropole étant alors l'enjeu de deux leaders rivaux. Cette situation prévaut également lorsqu'un système politique repose sur une structure partisane forte et fragmentée, comme en Italie ou en France ou même en Allemagne. Ceci rend à la fois nécessaire et délicate la constitution de coalitions de gouvernement et permet difficilement l'émergence d'un leadership stable.

● **La force des identités politiques partisans et territoriales.** Il s'agit ici du rôle joué par les identités partisans et territoriales par rapport au projet métropolitain. Dans certains cas (Rome, Madrid), l'opposition au projet métropolitain est forte car elle repose sur des oppositions partisans ayant investi des institutions disposant de pouvoirs substantiels. C'est le cas de Rome où le projet métropolitain peut être pris en charge par la commune-centre mais ce projet métropolitain trouve en la région Latium un opposant puissant, alimenté largement par une opposition partisane, la région étant de couleur politique diamétralement opposée à la ville-centre. Cette opposition peut également se fonder sur une identité territoriale. Ainsi, des communes ou

<sup>1</sup> C'est probablement le cas de Turin où la crise économique et financière de la ville, suite à la crise de FIAT, a pu précipiter l'élaboration du plan stratégique métropolitain et le développement de la coopération entre les acteurs de l'agglomération.

des collectivités locales peuvent s'opposer au projet métropolitain car elles considèrent que leurs intérêts sont divergents de ceux de la ville-centre (c'est le cas des kreise et des petites communes à Stuttgart par exemple). Dans certains cas, l'opposition territoriale peut se révéler déterminante y compris dans des systèmes politiques où il n'y a pas d'opposition partisane entre les collectivités locales comme à Milan ou à Toronto.

- **L'importance des instruments politiques de médiation et coopération.** Il existe des systèmes politiques qui permettent plus ou moins facilement la coopération entre acteurs. Cette coopération interne au système politique - que nous admettons comme un élément important en faveur de l'émergence et du développement du projet métropolitain - est rendue possible par tout un ensemble d'instruments et de structures de régulation. En conséquence, une métropole où de tels instruments et structures existent devrait voir émerger et se développer plus aisément un projet métropolitain. Par exemple, dans les métropoles italiennes, se sont multipliées depuis une quinzaine d'années des programmes et des procédures (la Programmation Négociée) qui ont permis la mise en place d'une culture de la coopération. C'est aussi le cas à Manchester avec la constitution de AGMA depuis 1986 qui a permis de maintenir une coopération dans un système politique devenu plus fragmenté et plus compétitif. Les partis politiques peuvent également jouer ce rôle de facilitateur de coopération ou de médiation.

- **Le positionnement de l'Etat.** La position de l'Etat (ce qui inclut les états fédérés dans les pays fédéraux) vis-à-vis de la métropole et du projet métropolitain peut être décisive quant au succès de ce dernier. En effet, l'Etat demeure un acteur fort même s'il semble avoir en partie perdu de son pouvoir et de sa centralité politique dans certains pays. Tout d'abord l'Etat peut avoir une position favorable au projet métropolitain en soutenant les acteurs et institutions qui en sont porteurs. Cela a par exemple été le cas du Land de Bade-Wurtemberg pour la création de la VRS, en grande partie voulue par le maire de Stuttgart. Ensuite, l'Etat peut être réticent à la montée en puissance politique de la métropole - ce qui est à la fois l'objectif et une conséquence du projet métropolitain - parce qu'il craint l'émergence d'un rival institutionnel, surtout lorsqu'il s'agit de la capitale nationale. C'est clairement le cas pour Londres. Cela est encore le cas pour Paris. Mais nous avons tous les cas de figure. Ainsi Rome ne semble pas être l'objet d'un conflit en termes de rivaux entre l'Etat et la ville-centre. Enfin, l'Etat peut avoir lui-même ses stratégies territoriales qui vont influencer sur le projet métropolitain. Ainsi, le choix de l'Etat britannique de se lancer dans une régionalisation va avoir un impact sur la métropole de Manchester et sur l'élaboration de son projet métropolitain.

- **La force de la démocratie locale.** Dans certaines métropoles (Montréal par exemple), la démocratie locale - entendue comme une participation active de la population et de ses structures de représentation à la vie politique - est forte. Tout projet métropolitain se doit alors d'intégrer ces acteurs. Nous pouvons alors légitimement penser que cette démocratie locale joue un rôle dans le projet métropolitain dans la mesure où l'implication de la population a une incidence sur son contenu et sur les modalités de son élaboration.

### 3.5. Les éléments géographiques et économiques

Il s'agit là des éléments spatiaux qui configurent la métropole. Nous en avons identifié trois :

- **L'existence ou non d'une ville-centre et la structure monocentrique ou polycentrique de la métropole.** Toutes les métropoles n'ont pas de ville-centre, le parfait exemple étant Londres. Certaines métropoles sont monocentriques (Berlin, Madrid, Milan), d'autres sont plus équilibrées (Lisbonne, Manchester). Cette configuration géographique a un impact sur le projet métropolitain. Ainsi, l'absence de ville-centre évite un conflit potentiel avec la périphérie parce qu'aucune commune ne domine la métropole. Cette situation devrait permettre une meilleure coopération.

En même temps, cela pose d'autres problèmes dans la mesure où aucun acteur ne peut légitimement se prévaloir d'un rôle de leader métropolitain ou tout au moins de porteur du projet métropolitain.

- **Le degré d'homogénéité économique entre le centre et la périphérie métropolitaine.**

La métropolisation se caractériserait en partie par une homogénéisation économique de plus en plus forte entre les centres et les périphéries. Ce processus devrait jouer un rôle dans le projet métropolitain en favorisant la coopération entre territoires puisque ces derniers partageraient de plus en plus la même destinée. Pour autant, l'hypothèse de cette homogénéisation économique demande à être vérifiée, tout comme son impact sur le projet métropolitain.

- **La domination spatiale, démographique et économique de la ville-centre.** Beaucoup de nos métropoles (Berlin, Montréal, Rome, Toronto) sont dominées par la ville-centre. Il est indéniable que cette domination a un impact sur le projet métropolitain, mais cet impact demeure difficile à établir, notamment parce qu'il dépend fortement du contexte métropolitain. Comme nous le verrons ultérieurement, la résolution de la question de la domination de la ville-centre est un élément clé du succès ou de l'échec du projet métropolitain.

### 3.6. Les éléments sociologiques et historiques

Il s'agit de l'ensemble des éléments qui sont à la fois le résultat de l'histoire de la métropole et qui encadrent à ce titre l'action des acteurs locaux, ce que l'on appelle aujourd'hui les " sentiers de dépendance " dans le sens où les acteurs en sont tributaires et qu'ils ne peuvent pas les changer radicalement. Ils doivent " faire avec " mais peuvent également les transformer en ressources.

- **L'organisation de la société civile.** Aujourd'hui l'élaboration et surtout la mise en œuvre d'un projet métropolitain ne peuvent être le résultat de la seule action du monde politique. Le recours, le soutien de la société civile, apparaît comme nécessaire à la bonne marche du projet métropolitain. Cette société civile possède sa propre organisation, ses propres structures qui ont un impact sur le projet métropolitain dans la mesure où c'est à travers elles que s'effectue la mobilisation des acteurs non politiques. Ainsi, on peut faire l'hypothèse que la fragmentation des intérêts économiques et sociaux que l'on observe un peu partout est un obstacle au projet métropolitain parce qu'elle rend cette mobilisation plus difficile. En conséquence, plus la société civile est structurée, plus cette situation est favorable pour le projet métropolitain.

- **L'état des relations entre les acteurs politiques et les milieux économiques et sociaux, voire la population.** Les métropoles ont vu se tisser au cours des décennies, voire des siècles, des relations entre les mondes économique, politique et social. La nature de ces relations, bonne, mauvaise, de distance et/ou de méfiance, a à l'évidence un impact sur le développement du projet métropolitain dans la mesure où il apparaît plus facile pour les acteurs politiques de mobiliser les forces économiques et sociales ainsi que la population lorsque les relations avec ces acteurs sont bonnes.

- **Le sentiment d'identité de la ville-centre et de la métropole.** L'une des questions les plus délicates du projet métropolitain est la fabrication d'une identité au niveau du territoire de la métropole, à partir de laquelle le projet métropolitain apparaît comme légitime. Or il existe déjà sur le territoire de la métropole des identités territoriales plus ou moins fortes qui sont elles aussi le produit de l'histoire et auxquelles le projet métropolitain est confronté. Ainsi, la métropole peut posséder une ville-centre avec une forte identité. C'est le cas le plus courant y compris à Londres où il n'y a pas de ville-centre mais où il existe un sentiment d'identité de la partie la plus centrale (inner London) de la ville. Mais une métropole peut également être le lieu de confrontation de plusieurs identités, comme à Milan où, en dehors de la commune-centre, il existe une identité du

nord (la Brianza), voire des identités infra-municipales. En général, l'existence d'identités affirmées sur des portions du territoire métropolitain semble un obstacle pour l'élaboration et le développement du projet métropolitain parce que le plus souvent elles viennent s'opposer à la fabrication d'une identité métropolitaine, élément essentiel de son succès.

• **L'histoire des relations entre la ville-centre et la métropole.** Ces identités (mais pas seulement elles) jouent un rôle significatif dans les relations qu'entretiennent les villes-centres et leur territoire métropolitain. Des relations de méfiance, voire de conflit, entre la ville-centre et le reste de la métropole sont un élément défavorable à l'élaboration d'un projet métropolitain. Il en est ainsi d'une commune comme Berlin qui a toujours dominé son aire urbaine et dont les vellétés de projet métropolitain sont généralement considérées avec méfiance par les autres collectivités locales. Cette situation se retrouve dans bon nombre de nos métropoles et notamment à Rome où les petites communes de la province s'inquiètent des réformes institutionnelles en projet, ou encore à Milan.

### 3.7. Les éléments structurels et conjoncturels

Les éléments que nous avons présentés ci-dessus jouent tous, à des degrés divers, un rôle dans l'émergence, l'élaboration et le développement du projet métropolitain. Ils sont de deux natures. La plupart d'entre eux sont structurels, c'est-à-dire qu'ils définissent le cadre de l'action des acteurs dans le projet métropolitain avec lesquels ces acteurs doivent donc composer. En outre, ils formatent le comportement de ces mêmes acteurs.

D'autres au contraire sont conjoncturels, c'est-à-dire qu'ils constituent à un moment donné des opportunités pour le projet métropolitain. Nous les avons peu mentionnés jusqu'ici car ils dépendent largement des situations locales. Ainsi, les situations de crise économique et financière sont de ce type, même si dans certains cas, comme celui de Berlin, il est possible d'affirmer que la situation de crise, parce que durable, s'apparente plus à un élément structurel.

En fait, les éléments conjoncturels sont de deux ordres : ceux qui, conjoncturels à l'origine, se sont transformés en éléments structurels et sont donc devenus permanents ; ceux qui, parce qu'ils sont par nature conjoncturels, sont temporaires.

Les premiers nous intéressent parce qu'ils jouent plusieurs rôles différents dans l'ensemble du processus du projet métropolitain. Ainsi, l'élection du maire au suffrage universel direct dans les villes italiennes a été un élément conjoncturel au départ et a permis à certains édiles de bénéficier d'une opportunité politique qu'ils ont mise au service d'un projet métropolitain. C'est le cas du processus de constitution de la cité métropolitaine de Bologne par exemple où le projet métropolitain a alors pu trouver un porteur du fait de la réforme institutionnelle. Dans un second temps, cette réforme est devenue structurelle et ne peut donc plus être considérée comme une opportunité mais comme une règle du jeu. Il est alors possible d'avancer l'idée que l'élection du maire au suffrage universel direct a joué dans un premier temps un rôle de déclencheur du processus de projet métropolitain lorsqu'elle a été introduite - et dans certaines métropoles seulement. Dans un second temps, elle a été absorbée par le système politique qui selon les cas a pu en faire un élément de poursuite du processus du projet métropolitain ou au contraire d'arrêt du projet métropolitain, voire n'a plus joué de rôle en la matière.

Les seconds nous intéressent parce qu'ils peuvent constituer des opportunités ou au contraire des obstacles conjoncturels au projet métropolitain. C'est le cas par exemple des "grands événements" d'envergure métropolitaine comme les candidatures aux Jeux Olympiques (parfois leur accueil) ou à d'autres manifestations sportives ou culturelles. Souvent ces grands événements sont considérés comme des opportunités parce qu'ils vont permettre la mobilisation de la société

locale ou tout au moins des forces politiques, économiques et sociales qui comptent. Dans notre panel, la plupart des métropoles ont soit été candidates soit ont accueilli des grands événements. Dans de nombreux cas, la décision de candidature a été un choix stratégique des élites urbaines et a été sciemment utilisée pour le projet métropolitain. Telle a été la situation de Manchester pour les Jeux du Commonwealth en 2002, de Londres et de Madrid aujourd'hui pour les J.O de 2012, de Barcelone pour le Forum International des Cultures, de Lisbonne pour l'exposition universelle en 1998.

Pour autant, les grands événements ne peuvent constituer, par nature, des éléments favorables au projet métropolitain. Ceci est largement prouvé par l'observation de certaines métropoles les ayant accueillis et où une fois le grand événement passé, aucun projet métropolitain n'a vu le jour ou n'a progressé. Tel est par exemple le cas de Rome après le Jubilé 2000.

### 3.8. Interprétation des éléments

L'objet de cette section est double. D'une part, elle vise à identifier les éléments qui par nature sont favorables ou défavorables au projet métropolitain. D'autre part, elle cherche à mettre en relief ceux qui peuvent faire l'objet d'un " travail politique " dans le but de produire et de mener à bien un projet métropolitain. La phase 3 de l'étude s'attachera, à partir de cas précis, à montrer comment ce travail politique s'effectue ou non.

L'identification de l'impact des éléments recensés sur le projet métropolitain n'est pas chose aisée car cet impact dépend largement du contexte. En effet, nous pouvons penser que selon le contexte, un même élément pourra avoir un impact différent. Par exemple, comme nous l'avons déjà dit, la domination de la ville-centre peut être un élément favorable au projet métropolitain dans la mesure où un acteur politique s'emparant d'une telle institution va pouvoir disposer de ressources importantes qu'il pourra ensuite utiliser pour faire avancer le projet métropolitain. En même temps, cette domination peut être mal vécue par les autres collectivités locales et générer un sentiment de méfiance peu propice à la coopération.

Pourtant, nous pouvons également faire l'hypothèse que certains éléments devraient avoir le même impact, positif ou négatif, quel que soit le contexte métropolitain. Ce sont ces éléments que nous allons identifier maintenant.

#### 3.8.1. Les éléments favorables

Il y a tout d'abord des éléments conjoncturels que l'on peut considérer comme jouant un rôle dans l'émergence du projet métropolitain. Ainsi, la grave crise économique et financière qu'a traversé la métropole de Stuttgart au début des années 1990 a fait prendre conscience à un certain nombre d'acteurs de la nécessité de changer les règles du jeu de l'action collective. Mais cette crise n'aurait pas été suffisante si elle n'avait pas rencontré un élément politique spécifique, la constitution d'une coalition dont un parti considérait la question métropolitaine comme essentielle.

Dans le même registre, les réformes institutionnelles - et notamment celles qui créent des autorités métropolitaines - sont à l'évidence des éléments favorables puisqu'elles mettent à la disposition des acteurs un nouveau cadre d'action collective qui prend la métropole comme territoire de référence et comme horizon des politiques publiques. Elles sont des éléments conjoncturels - lorsqu'elles sont créées - et deviennent progressivement des éléments structurels. C'est le cas du Grand Londres ou de la VRS par exemple, mais bien entendu, elles sont insuffisantes à elles seules (ni la VRS, ni l'AML ne semblent " décoller " contrairement à la GLA) pour assurer le bon déroulement du projet métropolitain dans la durée.

Du côté des éléments structurels, il y a tout d'abord ceux qui renvoient aux cadres institutionnels et financiers. Il en est ainsi de la nature de la réforme institutionnelle créant une autorité métropolitaine. Plus cette réforme accorde de compétences et de ressources à l'autorité métropolitaine, autrement dit plus elle lui accorde de l'autonomie, plus elle pourra jouer un rôle favorable dans le projet métropolitain. L'existence d'instruments et de structures de coopération entre collectivités locales (structures intercommunales mais également programmes de coopération structurés comme les programmes européens, instruments de contractualisation des politiques publiques, etc.) est un second élément favorable. Au-delà des actions concrètes en termes de politiques publiques, ils représentent en effet une base tangible de dialogue entre collectivités locales qu'il est toujours possible de mobiliser.

Sur le versant politique, tous les éléments permettant de faire de la médiation sont favorables au projet métropolitain. Dans de nombreuses métropoles, le rôle médiateur des partis politiques est essentiel. Souvent en effet, les partis politiques représentent un lieu d'échanges, de discussion, de régulation des conflits, notamment des conflits territoriaux ou entre institutions. Ce rôle est d'autant plus important lorsqu'il n'est pas pris en charge par ailleurs dans d'autres structures, notamment institutionnelles. Les premiers succès de la cité métropolitaine de Bologne s'expliquent en grande partie par la présence du parti communiste italien à tous les niveaux des postes de commande des institutions locales et les discussions sur le projet métropolitain ont d'abord été abordées à l'intérieur des instances partisans. La situation est identique à Manchester où les structures du parti travailliste ont compensé la fragmentation institutionnelle imposée par les réformes des années 1980.

Autre élément favorable, la non-mise en cause de la légitimité d'un acteur, notamment institutionnel, à représenter les intérêts de la métropole. Sur ce registre, les métropoles de Londres et de Rome s'opposent à toutes les autres de notre panel où il y a précisément discussion et souvent conflit sur ce point (les cas de Milan et de Berlin sont illustratifs de cette situation). Ainsi personne ne conteste à la GLA et particulièrement à son maire de représenter les intérêts du Grand Londres tout comme personne ne conteste ce rôle au maire de Rome.

Toujours sur le versant politique, mais au titre des éléments conjoncturels, nous pouvons mentionner l'existence d'un leader favorable au projet métropolitain. Tel est le cas du Grand Londres où le maire, K. Livingstone, de par son histoire et sa personnalité, apporte un dynamisme essentiel au projet métropolitain. Bien entendu, le leadership politique n'est pas suffisant pour développer le projet métropolitain, mais lorsqu'il investit une institution qui lui accorde pouvoirs et ressources, cela dynamise fortement le projet métropolitain.

Du côté des éléments sociologiques et historiques, il est indéniable que le sentiment d'une identité métropolitaine, c'est-à-dire pour la population et pour les élites politiques, économiques et sociales le sentiment d'appartenir à un même territoire et que ce territoire fasse sens pour l'action collective, est un élément favorable pour le projet métropolitain. Cet élément ne figure pas comme donnée dans les métropoles de notre panel, encore qu'un tel sentiment d'identité ait pu être remarqué au moment du référendum londonien de 1999. Il est le plus souvent le produit de l'histoire, mais cette histoire peut être récente. A bien des égards, il est le produit des institutions et des politiques menées par les acteurs favorables à la mise en œuvre de l'idée métropolitaine. Disons que pour le projet métropolitain, les signes d'une identité métropolitaine sont des éléments favorables. A titre d'exemple, nous pouvons mentionner les actions réalisées par la VRS ou par AGMA visant explicitement la constitution d'une telle identité. Il s'agit d'un processus en cours mais sur lequel le projet métropolitain peut se fonder pour devenir légitime. A l'inverse, dans les métropoles où de tels signes n'existent pas (Milan, Berlin, Montréal, Toronto), notamment parce qu'il existe des identités territoriales autres et fortes, la constitution d'un projet métropolitain est plus problématique.

Dernier élément favorable significatif pour le projet métropolitain, le soutien explicite des forces économiques et sociales. Les preuves sont nombreuses de l'échec de projets métropolitains par le manque de soutien de la société civile. Les échecs de la cité métropole de Bologne, du Grand Berlin, des villes-provinces d'Amsterdam et de Rotterdam, les difficultés du projet métropolitain actuel de Venise, proviennent du fait qu'il s'est agi de projets métropolitains largement confinés à la sphère politique, voire même à la sphère technico-administrative. A l'inverse, l'apparent succès du projet métropolitain du Grand Londres ou le maintien de celui de Stuttgart s'explique en grande partie par le soutien des milieux économiques.

### 3.8.2. Les éléments défavorables

Comme précédemment, il y a des éléments conjoncturels par nature défavorable au projet métropolitain. Tel est le cas des référendums négatifs sur les réformes institutionnelles qui ont eu lieu sur Amsterdam, Rotterdam ou Berlin dans les années 1990. Dans le même ordre d'idées, les réformes institutionnelles ayant aboli les autorités métropolitaines (et elles ont été nombreuses dans les années 1980) sont elles aussi des éléments défavorables.

De manière générale, tous les éléments qui contribuent à la fragmentation de la métropole et à sa "conflictualité " peuvent être considérés comme défavorables au projet métropolitain.

Ainsi, la fragmentation institutionnelle de la métropole est un élément défavorable pour le projet métropolitain car elle rend plus compliquée la recherche d'un consensus dans la mesure où elle multiplie le nombre des acteurs et bien souvent les sources de conflit. Ceci semble d'autant plus vrai lorsqu'il n'existe pas un acteur institutionnel fort ou plus fort ou plus légitime que les autres et qui puisse à ce titre jouer un rôle de leader. C'est la situation que l'on rencontre sur la métropole milanaise avec une fragmentation très forte des communes et une incapacité du système institutionnel local à produire de l'action collective du fait notamment des conflits de leadership entre la ville-centre, la province et la région.

Du côté des éléments financiers et fiscaux, l'histoire française nous rappelle qu'un système fondé sur une compétition entre collectivités locales n'offre pas la situation la plus favorable pour un projet métropolitain. C'est ce que montre également les métropoles de Berlin et de Stuttgart où les rivalités ont été fortes dans ce domaine.

Sur le versant des éléments politiques, la fragmentation est aussi un élément défavorable. Cette fragmentation peut prendre des aspects divers et qui peuvent se cumuler. Tout d'abord une fragmentation partisane qui exige la mise en place de coalitions de gouvernement au niveau de tous les échelons institutionnels. Cette mise en place est le plus souvent difficile et remise en cause à l'issue de chaque élection, ce qui ne favorise pas le projet métropolitain qui exige, parce que c'est une entreprise de longue haleine, une stabilité tout au moins sur les objectifs. Une grande partie des métropoles de notre panel se trouvent dans une telle situation. Il en est particulièrement ainsi de nos villes italiennes et allemandes.

En second lieu la fragmentation peut être territoriale, c'est-à-dire une fragmentation qui se fonde sur des intérêts divergents des territoires de la métropole. Souvent cette fragmentation utilise les institutions comme instruments, comme agents de conflit, parfois elle les fabrique. La fragmentation peut ainsi se trouver à tous les niveaux, soit interne à la commune, soit interne à la métropole, soit les deux. Sur ce plan les métropoles italiennes offrent probablement le panorama le plus fragmenté des villes de notre panel. A Rome, par exemple, la fragmentation territoriale existe à l'intérieur de la commune-centre avec les arrondissements qui cherchent, pour certains d'entre eux, à utiliser le processus de décentralisation comme vecteur d'une plus grande autonomie, leur permettant ainsi de développer des stratégies divergentes de leur commune

d'appartenance, voire d'effectuer des alliances avec d'autres communes ou d'autres institutions contre la ville-centre. A Milan, la métropole est en train de se morceler en portions de territoires métropolitains (la commune-centre, l'association du Nord Milanais, la Brianza) cherchant eux aussi une autonomie d'action qui rend une stratégie métropolitaine de plus en plus improbable.

Toujours sur le plan politique, le manque de soutien de l'Etat (central et/ou fédéré) au projet métropolitain est un élément défavorable. En effet, le projet métropolitain est un projet à risques pour ceux qui le portent car il remet en question la répartition du pouvoir local et à ce titre produit de nombreux opposants. L'Etat, parce qu'il dispose de nombreuses ressources et notamment parce qu'il est le seul à détenir la ressource de légitimation de l'action collective, est un allié majeur dont le manque de soutien a souvent conduit à l'échec du projet métropolitain. L'exemple de la cité métropolitaine de Bologne ou les vicissitudes du projet de Rome capitale en sont les témoignages comme l'établissement de la VRS grâce au Land de Bade-Wurtemberg en est le contre-exemple.

Enfin, le lancement, le plus souvent par l'Etat, d'une réorganisation institutionnelle et politique à d'autres échelles que la métropole, est un élément défavorable pour le projet métropolitain sauf lorsque cette réorganisation s'effectue, par hasard ou non, sur des territoires qui s'apparentent au territoire fonctionnel métropolitain. Et sur ce registre, les villes de notre panel offrent une gamme complète de situations diverses, y compris au sein d'un même pays. Ainsi, la régionalisation espagnole n'a pas servi la métropole barcelonaise puisqu'elle a d'une part renforcé le niveau régional contre le niveau municipal et que d'autre part la Generalitat a pu ainsi supprimer la structure métropolitaine pré-existante. En revanche, cette régionalisation a bien servi Madrid puisqu'elle a donné à la capitale de l'Espagne un gouvernement métropolitain de fait, la Communauté Autonome, dont le territoire de compétence recouvre plus ou moins l'aire fonctionnelle métropolitaine. En Grande Bretagne, les situations de Manchester et de Londres semblent là aussi diverger sur ce point. A l'évidence, la régionalisation en cours va contrarier le projet métropolitain de Manchester car elle crée un nouvel espace de pouvoir concurrent de la métropole. A Londres, le choix gouvernemental d'identifier le Grand Londres à la région de Londres règle d'entrée de jeu le conflit entre les deux échelles.

Du côté des éléments sociologiques et historiques, nous trouvons l'envers des éléments favorables que nous avons précédemment soulignés, comme l'absence d'identité métropolitaine, la méfiance entre acteurs politiques et économiques, etc.

### **3.8.3. Les éléments sur lesquels repose le “ travail politique ”**

Dans le cadre du projet métropolitain, le travail politique repose sur au moins trois types d'éléments :

- les exigences de réformes de la population et de la société civile ;
- le contexte structurel métropolitain ;
- les opportunités à saisir.

La réussite du projet métropolitain dépend de l'alchimie entre ces trois catégories. Comme la mise en œuvre d'un projet métropolitain est risquée, elle requiert une forte capacité d'innovation. Deux exemples peuvent éclairer cette assertion.

Le premier est relatif au processus de décentralisation espagnole à la fin du franquisme. La mort de Franco a constitué une opportunité historique pour l'Espagne. La société espagnole avait des exigences importantes : le retour de la démocratie et une forte pression d'autonomie de la part de certaines parties du territoire (Catalogne et Pays Basque). Le contexte structurel était fortement prégnant dans l'idée de maintenir l'intégrité nationale. La solution choisie a été une innovation : le

" fédéralisme asymétrique " par lequel les régions ont pu choisir elles mêmes la rapidité du processus de décentralisation (à voie lente ou à voie rapide), ce qui a permis à la fois de donner satisfaction aux revendications autonomistes et de maintenir l'intégrité de l'Etat espagnol.

Dans un cadre métropolitain, l'exemple de la Cité Métropolitaine de Bologne est aussi une bonne illustration. Le processus pouvant conduire à l'élaboration du projet métropolitain et à sa réalisation est un processus innovant car il renverse la logique de la loi sur les Cités Métropolitaines, présentant la Cité Métropolitaine comme le résultat d'une action collective, à la fois librement choisie mais fortement encadrée par des instruments et dispositifs collectifs, mais ce processus ménage à la fois le contexte structurel (par exemple le processus de transformation part des municipalités et non du haut, il se fait au nom du maintien des valeurs de la société locale) et les exigences d'une partie de la société civile (disposer de politiques métropolitaines pour répondre au défi de la compétition internationale).

Il n'est pas possible dans cette section de mentionner l'ensemble des éléments sur lequel le travail politique doit reposer car cela relève principalement des spécificités de chaque contexte métropolitain. A titre d'illustrations, nous pouvons mentionner :

- au titre des exigences de la société civile : la décentralisation infra-municipale que l'on retrouve un peu partout dans nos métropoles (Barcelone, Berlin, Madrid, Milan, Montréal, Rome, Toronto), la participation de la société civile (Barcelone, Londres, Milan, Montréal, Stuttgart) ;
- au titre du contexte structurel : la fragmentation des intérêts (Manchester, Madrid, Milan, Rome, Toronto), le poids de la ville-centre (Berlin, Milan, Montréal, Rome, Toronto), la prégnance de l'idée d'autonomie communale (Lisbonne, Londres, Manchester, Montréal), la position de l'Etat (Londres, Rome, Stuttgart) ;
- au titre des opportunités à saisir : la phase initiale des réformes institutionnelles (Londres pour la GLA, Toronto et Montréal pour la création de la nouvelle ville), la candidature à des grands événements (Montréal pour les J.O. Gays, Toronto pour les J.O. de 2004, etc.).

ANALYSE DÉTAILLÉE  
DES PROJETS  
MÉTROPOLITAINS DE  
LONDRES, MADRID  
ET MILAN

# 1. Des situations communes et complémentaires au regard de la métropole francilienne

Dans le but d'une part d'identifier précisément les éléments conjoncturels et structurels favorables et défavorables à l'émergence et au développement du projet métropolitain et d'autre part les relations entre ces éléments et le " travail politique " effectué sur ces éléments, nous avons choisi de nous concentrer sur trois métropoles : Londres, Madrid et Milan.

Ces métropoles ont été sélectionnées pour deux raisons essentielles. D'une part elles entretiennent de nombreux points communs avec la métropole francilienne, d'autre part, leur analyse permet une approche complémentaire des éléments pertinents vis-à-vis du projet métropolitain.

## 1.1. Les points communs avec la métropole francilienne

**Londres** C'est de par son poids économique la seule métropole concurrente au niveau européen avec Paris. Par ailleurs, c'est, comme Paris, la capitale politique, économique et culturelle d'un Etat. En troisième lieu, l'Etat britannique est fort (comme l'Etat français) et sa présence sur Londres est importante (existence d'une quasi-préfecture, le Government Office for London, fort interventionnisme étatique, etc.).

**Milan** C'est, comme Paris, la capitale économique, voire culturelle, d'un pays. Par ailleurs, la métropole milanaise dispose d'un système institutionnel similaire à celui francilien, sur le plan de l'organisation politique (commune-départements-région) et territoriale (fragmentation municipale). En troisième lieu, elle est dominée par une ville-centre puissante. Enfin, il existe à Milan, comme à Paris, un échelon infra-municipal, la " zone ".

**Madrid** : C'est la capitale politique de l'Espagne et depuis quelques années sans conteste sa capitale économique et culturelle. Comme pour l'Ile-de-France, la région politique (la Communauté Autonome de Madrid) s'identifie à peu près avec le territoire fonctionnel de la métropole. Par ailleurs, l'agglomération madrilène est dominée par une ville-centre, au sein d'un système municipal fortement fragmenté. Enfin, il existe à Madrid un échelon infra-municipal, le district.

## 1.2. Une approche complémentaire par rapport au projet métropolitain

Tout d'abord, ces trois métropoles se situent à des degrés divers dans la mise en place d'un projet métropolitain, ce qui signifie trois situations différentes. Londres possède d'ores et déjà un projet métropolitain bien avancé alors que Milan et Madrid n'en ont pas. A Milan, l'absence de projet métropolitain est principalement due à l'incapacité du système d'acteurs à en générer un, ce que démontrent pleinement les nombreuses tentatives dans cette direction qui se sont effectuées au cours des dix ou quinze dernières années. Ce sont donc ces tentatives qui nous intéressent ici. A Madrid, l'absence de projet est plutôt le résultat d'un conflit entre projets potentiels, ceux de la CAM et de la ville-centre.

Au-delà de cette diversité dans le développement du projet métropolitain, l'analyse de ces trois métropoles devrait nous permettre une approche complémentaire du projet métropolitain sur au moins 7 éléments importants que nous avons soulignés dans la section précédente, parce qu'elles présentent des situations contrastées.

- **Le rapport à l'Etat.** Alors que sur Londres, nous avons affaire à un Etat fort et très présent qui la rapproche de la situation francilienne, il n'en est pas de même sur les deux autres villes. A Madrid, l'Etat est important mais nous nous trouvons dans une situation de quasi-fédéralisme qui accorde un poids très fort à la région. A Milan, l'Etat est présent par ses politiques et ses financements, mais il s'agit d'un Etat plutôt faible et sans cohérence.

- **Le statut de capitale.** Londres et Madrid sont des capitales politiques et économiques alors que Milan n'a que le statut de capitale économique. Ceci peut avoir des incidences sur le projet métropolitain car l'Etat a souvent un positionnement différent par rapport à la capitale (Londres a toujours été traitée particulièrement par exemple) et cette dernière revendique parfois un statut spécifique (cas de Rome avec la loi "Rome Capitale" par exemple).

- **Le poids de la ville-centre et la fragmentation politico-institutionnelle.** Londres possède cette particularité de n'avoir pas de ville-centre, contrairement à Madrid et à Milan et bien sur à l'Ile-de-France. Par ailleurs, la fragmentation municipale est inexistante à Londres (32 boroughs uniquement) contre près de deux cents municipalités pour Madrid et Milan, ce qui les rapproche de la situation francilienne.

- **La relation ville-centre/région.** Cette relation varie fortement dans les trois métropoles. A Londres il n'y a pas de ville-centre, mais aujourd'hui la GLA est dans l'organisation politico-institutionnelle britannique une région véritable. A Milan, les relations entre la ville-centre et la région sont celles de deux entités rivales dans un cadre politico-institutionnel qui se cherche et qui pour le moment ne donne pas la prééminence à l'échelon régional. En outre, il existe une collectivité intermédiaire, la province. A Madrid, la rivalité forte entre ville de Madrid et CAM s'effectue dans le cadre d'un quasi-fédéralisme où l'acteur politique fort est la région.

- **La mobilisation de la société civile.** Les trois métropoles représentent là encore trois situations contrastées. Alors que Madrid semble avoir réussi au niveau de la CAM la mise en place d'un système néo-corporatiste de structuration de la société civile (tout au moins des forces économiques et sociales), il n'en est pas de même à Milan où la société reste très fragmentée. Mais c'est elle qui a été la plus porteuse d'un projet métropolitain au cours des dix dernières années. A Londres, si la société civile est fragmentée, il y a apparemment eu une structuration par rapport à l'idée métropolitaine, structuration en partie résultat d'un travail politique de la GLA.

- **Le rôle de la réforme institutionnelle métropolitaine.** Là encore, nos trois métropoles présentent des situations différentes et complémentaires. Londres a bénéficié d'une réforme institutionnelle métropolitaine en 2000 avec la constitution de la GLA. Milan, a contrario n'a jamais pu mettre en place une cité métropolitaine. Quant à Madrid, c'est de fait la CAM qui fait office de gouvernement métropolitain. Nous avons donc affaire à trois situations diverses, deux métropoles avec des autorités métropolitaines (Londres et Madrid) mais dont le poids politique et financier est sans commune mesure (la CAM est un éléphant par rapport à la GLA) et une, Milan, sans autorité métropolitaine. Pour autant, le degré de développement des projets métropolitains varie selon la ville considérée, apparemment sans lien direct avec l'existence d'une autorité métropolitaine forte.

- **Les relations avec les structures infra-municipales.** Si l'on considère les boroughs londoniens comme des arrondissements, les trois métropoles offrent des contextes diversifiés. Les arrondissements de Milan et de Madrid apparaissent faibles par rapport aux boroughs de Londres qui sont de véritables communes et qui à ce titre ont du être associés à l'élaboration des documents stratégiques de la GLA.

## 2. Les projets métropolitains sur Londres, Madrid et Milan : présentation et analyse

Les informations utilisées viennent de plusieurs types de source :

- de documents officiels disponibles ;
- de documents confidentiels ou non encore publiés ;
- d'entretiens informels réalisés avec des personnes au fait des projets métropolitains sur ces trois villes ou au fait de leur fonctionnement politique.

Nous avons choisi de présenter chacune des trois métropoles en trois temps. Dans une première section, nous racontons l'histoire du projet métropolitain, de manière généralement chronologique. Dans une seconde section, plus courte, nous mettons en évidence les éléments favorables et défavorables censés expliquer les vicissitudes du projet métropolitain. Dans une troisième et dernière section, nous mettons l'accent sur le travail politique.

### 2.1. Londres

#### 2.1.1. Le projet métropolitain de Londres : la construction de la GLA comme autorité métropolitaine légitime

En 1986, l'abolition du Greater London Council (GLC), l'autorité métropolitaine du Grand Londres créée en 1963, ouvre une ère nouvelle dans le gouvernement de la métropole. Les compétences du GLC sont redistribuées entre l'Etat (planification et transports ferroviaires par exemple), les boroughs (logement, culture, éducation), des syndicats intercommunaux à vocation unique (transports publics, lutte contre l'incendie, police, déchets). Très vite, les politiques thachériennes vont morceler organisationnellement le territoire londonien en multipliant les structures de partenariats public-privé-associatif, dont certaines vastes et complexes comme le Thames Gateway Partnership ou le Central London Partnership. Au début des années 1990, le Grand Londres offre une image de ce que les Anglais vont appeler " un gouvernement sans centre ".

#### Les acteurs économiques se substituent au GLC

Probablement souhaitée au départ par un certain nombre d'acteurs économiques, la disparition du GLC laisse cependant un vide " stratégique " que les milieux économiques vont chercher à combler. Il existe tout d'abord sur Londres, et qui fort étrangement n'est pas concernée par les bouleversements institutionnels, une collectivité locale qui représente les milieux financiers : la City of London. Très vite, cette dernière assume un rôle de représentation du Grand Londres, notamment dans ses relations internationales (elle reçoit les chefs d'Etat et missions diplomatiques en visite à Londres, elle parle pour le Grand Londres à l'étranger), se substituant de fait au GLC, mais en défendant bien évidemment ses intérêts propres.

En 1992 est créée " London First ". Il s'agit d'une association d'hommes d'affaires constituée dans le but de promouvoir et d'améliorer la capitale et notamment de participer aux décisions stratégiques pour les questions qui les concernent. London First n'ambitionne pas de représenter le monde économique mais les grandes entreprises ouvertes à la compétition internationale.

Persuadées que les collectivités locales n'ont pas les moyens de développer Londres et que le gouvernement central s'en désintéresse (aucune mesure n'est prise par exemple pour endiguer la chute du prix du foncier), ces grandes entreprises se mobilisent. En 1994, London First crée le " London First Centre ", sorte d'agence de promotion de Londres visant à attirer des investissements. Cette structure reçoit pour ce faire des ressources du ministère de l'Industrie, des collectivités publiques (City of London, City of Westminster (un borough) et London Docklands Development Corporation) et du secteur privé.

En 1994, l'Etat propose une réflexion stratégique aux trois plus grandes métropoles britanniques (Birmingham, Londres, Manchester), baptisée " City Pride ". Pour y répondre, une structure ad hoc est créée : le London Pride Partnership (LPP). Constitué à l'initiative de London First, le LPP rassemble les grandes entreprises, la chambre de commerce, la CBI, la City of London et la City of Westminster et une partie du monde associatif. En 1995, il produit le " London Pride Prospectus ", le premier document stratégique londonien de l'après-GLC.

En 1998, en partie pour répondre aux évolutions politico-institutionnelles du gouvernement Blair au niveau national et en particulier sur Londres (voir ci-après), se constitue le London Development Partnership (LDP). Le LDP est en partie l'héritier du LPP. En effet il est établi par les grandes entreprises (son président est le PDG de British Airways) mais accueille, beaucoup plus que LPP par exemple, l'ensemble des collectivités locales du Grand Londres, notamment par le biais de l'Association of London Government (ALG). Il s'agit en fait d'une structure de partenariat équilibré entre les mondes économiques, associatifs et politiques locaux. En 1999, le LDP et l'ALG publient un second document stratégique, " the London Study ".

### La réorganisation des acteurs publics sur une base métropolitaine

La fragmentation des acteurs publics suite à la dissolution du GLC n'est pas véritablement compensée. Les syndicats intercommunaux demeurent sectoriels ainsi que les politiques de l'Etat sur la métropole. Certes tous les observateurs s'accordent sur le fait que le pilotage de Londres n'est pas aussi catastrophique que les opposants à l'abolition du GLC l'avaient annoncé, notamment par une meilleure coopération entre les boroughs et ce que l'on a appelé l'ère des " joint committees " <sup>2</sup>. Pour autant, les conflits ou les manques de coopération sont nombreux et conduisent Londres à l'immobilisme. Le cas le plus emblématique est probablement l'incapacité de la métropole à se porter candidate aux Jeux olympiques du fait de la présence de deux projets soutenus par les deux associations de boroughs constituées sur des bases politiques : la " Conservative London Boroughs Association " pour le parti conservateur et la " Labour Association of London Authorities " pour le parti travailliste.

Les critiques portées à cette situation, notamment par les acteurs économiques, vont progressivement pousser les acteurs publics, Etat et collectivités locales, à réagir et à se réorganiser pour améliorer leur coopération. Du côté des collectivités locales, les deux associations sus-mentionnées fusionnent au milieu des années 1990 pour former l'Association of London Government (ALG) et commencent à développer des projets communs. Du côté de l'Etat, la réorganisation intervient dès 1992 avec la création d'un sous-cabinet ministériel pour Londres <sup>3</sup>. En 1994, en parallèle avec une restructuration territoriale de l'Etat au niveau britannique, le gouvernement constitue GOL et le charge d'une mission de coordination avec les collectivités locales et les structures de partenariat comme LPP.

La victoire travailliste de 1997 accélère ces évolutions. Le candidat Blair a fait campagne pour la reconstitution d'une autorité métropolitaine sur Londres et confirme cet engagement dès son élection. En parallèle, le gouvernement lance un processus de régionalisation en Angleterre avec la constitution dès 1998 d'assemblées régionales et d'agences régionales de développement (RDA),

<sup>4</sup> De par la loi qui les constitue, les RDAs sont des structures de partenariat public-privé-associatif et sont dirigées par les représentants des entreprises.

<sup>2</sup> « Joint committees » : structures de coordination entre les boroughs sur les politiques sectorielles.

<sup>3</sup> Mention doit être également faite du London Planning Advisory Committee (LPAC), structure de discussion et de coopération dans le domaine de la planification.

ces dernières étant en charge de la stratégie de développement durable sur leur territoire. Dans le schéma gouvernemental, Londres est considérée comme une région et devra à ce titre disposer de sa propre agence régionale. C'est pour se préparer à cette éventualité que se constitue en fait le London Development Partnership, à l'image des autres RDAs <sup>4</sup>. Craignant que l'agence régionale de développement londonienne prenne du retard sur les autres, du fait de la date de sa création (prévue après celle de la future autorité métropolitaine soit en 2000), il produit, comme nous l'avons vu, en coopération avec l'ALG la " London Study ", censée préfigurer la stratégie de la future institution métropolitaine.

### " A Voice for London "

Suite au référendum positif de 1998, la Greater London Authority (GLA) est constituée en 2000. De par la loi qui l'a créée, la loi sur Londres ou " London Act ", la GLA est une institution de nature stratégique puisqu'elle est chargée d'élaborer pas moins de 7 stratégies pour la métropole. Les principales sont celles relatives au transport, au développement économique, à la culture, à l'environnement et au développement spatial (Spatial Development Strategy ou SDS). C'est du reste cette dernière qui apparaît la plus importante dans la mesure où elle a notamment pour fonction de coordonner les stratégies entre elles, c'est-à-dire de leur donner une cohérence globale.

Au sein de la GLA, l'institution forte est la mairie de Londres avec à sa tête, Ken Livingstone, maire charismatique élu au suffrage universel direct. Depuis son élection, le maire est omniprésent sur pratiquement tous les fronts, notamment sur l'un des plus riches d'enjeux et sur lequel il a en partie conduit sa campagne : les transports. Dans ce domaine, Le maire a pris des risques. Après avoir élaboré la stratégie des transports pour Londres à peine une année après son installation à la Mairie, soit en juillet 2001, il prend en février 2003 une décision très controversée en établissant un péage urbain sur une partie du centre ville, décision cependant clairement indiquée dans le document de stratégie sur les transports. Ce faisant, il agit comme le véritable leader du Grand Londres. La même année, l'agence de transport de Londres, Transport for London (TfL), est rattachée à la GLA comme le veut le " London Act " et le maire choisit d'en assurer la présidence, ce qu'il n'était pas tenu de faire.

Peu à peu, la GLA et sa figure emblématique, le maire, vont s'imposer comme un véritable pouvoir métropolitain. D'une part en élaborant rapidement les stratégies requises dont la SDS (voir ci-dessous), d'autre part en prenant position sur de nombreux points essentiels de la vie des Londoniens, y compris lorsque ces points l'opposent au gouvernement et dépassent les enjeux métropolitains. Il dénonce ainsi la situation sociale catastrophique des enfants londoniens, entre en conflit avec l'Etat sur le projet de privatisation du métro, se prononce pour une entrée de la Grande-Bretagne dans la zone euros et contre la guerre en Irak. Il revendique haut et fort de nouveaux pouvoirs pour la GLA, comme sur le logement, prenant ainsi de front le gouvernement. Le maire de Londres constitue ainsi son espace politique. Omniprésent, dialoguant avec tous, milieux économiques, socio-culturels, associatifs et parlant ferme, il devient ce que d'aucuns attendaient de lui : la Voix de Londres.

### Un projet stratégique : le " London Plan "

La stratégie de développement spatial de Londres, plus connue sous le nom de " London Plan ", est approuvée par le maire en février 2004, soit environ 3 années après le premier livre blanc qui a marqué le début d'un processus-procédure lancé en mai 2001. Le " London Plan " représente véritablement la stratégie métropolitaine du maire, celle avec laquelle il s'identifie le plus, la plus globale aussi. L'introduction du " London Plan " ne laisse aucun doute là-dessus. Le ton est solennel et la personnalisation est forte. Tout d'abord le sous titre du " London Plan " est " My

vision for London ", et le premier paragraphe est symptomatique : " *Il (le " London Plan ") représente la première tentative en une génération de construire une vision cohérente de l'avenir de Londres... Le " London Plan " constitue un cadre unitaire de toutes mes stratégies... Ces stratégies, prises ensemble, montrent qu'avec une vision partagée, des politiques consistantes et un engagement pour une action partenariale, il est possible de conduire les changements stratégiques et les améliorations dont Londres a si désespérément besoin.* "

L'élaboration du " London Plan " contraste avec les autres stratégies. Tout d'abord elle est soigneusement encadrée par la loi sur Londres. En second point, elle a donné lieu à une mobilisation forte de la société londonienne et a obligé le Maire à opérer des choix et à modifier d'autres stratégies.

La loi sur Londres établit avec précision la procédure d'élaboration et d'approbation de la stratégie de développement spatial (SDS). Dans une première phase, la GLA doit produire un livre blanc dont elle soumet la discussion aux boroughs, à l'Etat et aux principales forces économiques et sociales. Le résultat de cette discussion doit donner lieu à un second document que la GLA doit alors défendre en public devant un panel composé d'experts nommés par le gouvernement. Ce panel peut demander au Maire de modifier son document s'il le juge incompatible avec des politiques nationales ou des directives régionales (celles des RDAs situées autour de Londres notamment).

Le premier livre blanc intitulé " Towards the London Plan " a été effectivement publié en mai 2001. Il est le résultat des contributions d'une vingtaine de groupes de travail et propose déjà des scénarios et des projets spécifiques. Ce document a alors fait l'objet d'une vaste consultation, aussi bien des organismes et personnes publiques généralement associées que du grand public. Au bout d'une année, en juin 2002, la GLA a répondu par un second document intitulé " Response to Towards the London Plan " qui a alors fait l'objet d'une seconde consultation pendant 3 mois. Entre temps, la GLA a produit un projet de stratégie spatiale (" draft London plan ") qui a lui aussi été soumis à consultation. L'examen public par le panel d'experts a eu lieu en avril 2003, son rapport envoyé au Maire en juillet. Entre juillet et février la GLA a retravaillé le document pour finalement l'approuver en février 2004.

Dans le processus d'élaboration du " London Plan ", Ken Livingstone a été beaucoup plus loin que ne l'obligeait la loi en matière de consultation. Le " London Plan " a véritablement été pour lui l'occasion d'une mobilisation de la société londonienne, mais à partir de choix définis par la GLA qui en font un réel projet métropolitain. Tous les segments de la population ont été consultés, de nombreux questionnaires ont été envoyés sur l'ensemble des boroughs. La GLA a reçu plus de 15 000 réponses, les a traitées, le maire a fait un grand nombre de meetings publics pour défendre son " London Plan ". Avec les décisions prises en matière de transport, nul doute que le " London Plan ", notamment parce qu'il est contraignant pour l'ensemble des acteurs en ce qui concerne les projets dits stratégiques, a joué un rôle lors des dernières élections de la GLA en juin 2004.

### 2.1.2. Eléments défavorables et favorables

Le projet métropolitain de Londres est sans conteste celui de la GLA et celui du Maire, un projet qu'il cherche à faire partager, non sans succès, à l'ensemble des londoniens. Dans cette démarche, il bénéficie d'éléments défavorables et favorables. Quels sont-ils ?

#### Eléments défavorables

Tout d'abord des éléments institutionnels. En premier lieu, la présence forte de l'Etat alliée à une centralisation commencée après l'abolition du GLC. La présence de l'Etat est le résultat de sa

stratégie de restructuration territoriale, comme nous avons vu. Si le sous-cabinet spécial pour Londres a disparu, il n'en est pas de même pour GOL qui a été maintenu après la création de la GLA. Par ailleurs, beaucoup de politiques publiques demeurent encore largement centralisées par les ministères et au-delà de GOL ces ministères continuent donc à jouer un rôle important à Londres.

Ceci renvoie à un second élément institutionnel défavorable : la faiblesse de la GLA. Cette dernière est en effet fort différente de son prédécesseur, le Greater London Council. Cela se voit dans les fonctions qu'elle doit remplir, dans sa faiblesse budgétaire et ses faibles ressources humaines (environ 400 employés auxquels il faut adjoindre le personnel des agences qui la secondent, contre plus de 10 000 pour l'ex-GLC). Cela permet à l'Etat de contrôler la nouvelle autorité métropolitaine qui n'a que peu de marge de manœuvre. La faiblesse institutionnelle de la GLA se voit également par rapport aux boroughs. Autorité stratégique, celle-ci ne peut pratiquement rien leur opposer, à l'exception importante des projets stratégiques inscrits dans le " London Plan ".

Le troisième élément institutionnel défavorable est la puissance des boroughs. Ce sont aujourd'hui des autorités unitaires (unitary authorities), c'est-à-dire qu'ils cumulent les compétences des communes et des comtés et demeurent des collectivités de gestion importantes malgré les privatisations et le développement des structures de partenariat.

Le dernier élément est la fragmentation institutionnelle de la métropole londonienne, produite justement par la prolifération des structures de partenariat, y compris de partenariats stratégiques. Il est difficile aujourd'hui d'en connaître le nombre mais sur le plan des politiques publiques ils sont probablement plusieurs centaines et une bonne dizaine pour les partenariats stratégiques. La GLA doit donc traiter avec ces structures, notamment parce que ce sont elles qui vont mettre en œuvre certaines de ses stratégies, comme la stratégie de développement économique élaborée par la London Development Agency (LDA).

Il y a également de nombreux éléments politiques défavorables. Là encore, les plus importants renvoient à l'Etat. Tout d'abord une présence politique active de l'Etat qui ne peut pas se désintéresser de la métropole-capitale mais qui en même temps a ses propres stratégies et politiques pour Londres. La GLA doit donc négocier, comme cela a été le cas avec les projets de régénération urbaine. En second lieu, une histoire très conflictuelle à la fois politique et personnelle entre Ken Livingstone et le Premier ministre britannique. L'actuel maire de Londres s'est toujours opposé au virage " libéral " du parti travailliste qui a conduit au contrôle de Tony Blair sur ce parti. Le Premier ministre s'est personnellement opposé à la candidature de Ken Livingstone à la mairie de Londres. Il a fait ce qu'il fallait pour susciter un candidat différent et a contribué directement à son expulsion du parti travailliste lorsque Ken Livingstone est passé outre. Cette inimitié s'est clairement exprimée après l'élection triomphale de ce dernier lorsque Tony Blair en guise de félicitations a déclaré que l'élection de Ken Livingstone était une grande catastrophe pour la métropole. GOL pourrait peut-être jouer un rôle de médiation entre les deux institutions, mais compte tenu du fort contrôle exercé sur GOL par le gouvernement, il est peu probable qu'à court terme celui-ci puisse jouer un tel rôle dans les relations entre l'Etat et la GLA.

D'autres éléments défavorables de nature historique et géographique doivent être mentionnés. Au plan historique il y a les traces laissées par les nombreux conflits entre les boroughs et l'ex GLC, où celui-ci, présidé par le même Ken Livingstone, a eu parfois une attitude autoritaire. Enfin, il convient de souligner que si la GLA est considérée comme une autorité métropolitaine, son territoire est loin de recouvrir l'espace fonctionnel métropolitain, ce qui oblige le maire à entrer en relations avec les institutions extérieures au Greater London County, comme les comtés du Kent ou du Surrey et l'Agence Régionale du Sud-Est, SEEDA.

## Éléments favorables

Le référendum de 1998 a été le premier élément conjoncturel favorable par lequel les londoniens se sont exprimés pour la constitution d'une autorité métropolitaine. C'est lui qui a ouvert la voie à l'aventure de la GLA.

Plusieurs éléments institutionnels sont favorables au projet métropolitain. En premier lieu - et cela peut paraître évident mais mérite cependant d'être souligné - il y a la création même de la GLA. Sans cette structure, sans cette institution, le projet métropolitain londonien aurait eu beaucoup plus de mal à voir le jour. Ensuite, la définition même du rôle de la GLA la désigne pour être tout légitimement l'acteur principal d'un projet métropolitain. Troisièmement, la répartition des pouvoirs au sein de la GLA est très favorable à l'émergence d'un leadership. En effet, la loi sur Londres produit délibérément une Assemblée de Londres faible et un maire fort, fort de sa légitimité issue des urnes et fort parce qu'il concentre les pouvoirs de la GLA, l'Assemblée de Londres ne détenant qu'un rôle de vérificateur (scrutinizer). Enfin, l'absence de ville-centre dans la métropole, élément à la fois géographique, politique et institutionnel, conforte et la GLA et le maire dans leur raison d'être : être la voix de Londres face au monde, local, national, international.

Au plan politique, les élections de mai 2000 ont produit une assemblée peu britannique parce que les deux principaux partis ont été minoritaires dans les votes et parce que d'autres petites formations politiques, comme les Verts ou d'autres, ont pu s'exprimer et avoir des sièges. Le résultat est une absence de majorité à l'Assemblée, situation exceptionnelle qui empêche l'Assemblée de jouer un rôle de " blocage " si l'envie lui en prenait. Dans ce contexte, le parcours politique du maire actuel, qui en fait un homme politique indépendant, est un atout pour ce dernier.

Autre élément favorable, la répartition géographique du vote des londoniens. A Londres, il n'y a pas eu, comme à Berlin par exemple, une différence significative entre les votes des boroughs du centre (l'inner London) et ceux de la périphérie (l'outer London), ce qui fait que la GLA peut fort justement se targuer de représenter tous les londoniens.

Dernier point, l'histoire politique locale de l'intermède 1986-2000 a montré l'absence quasi-structurelle d'une majorité politique stable sur l'ensemble des boroughs londoniens. Aucun des deux grands partis ne peut prétendre dominer la capitale britannique. Apparemment après quelques années de conflits, les deux partis ont pris acte de ce fait et ont alors accepté de se lancer dans des formes de coopération, principalement sectorielle, mais qui sont aujourd'hui un socle de dialogue sur lequel la GLA peut bâtir ses relations avec les boroughs. L'existence d'une seule association de représentation des boroughs londoniens, l'ALG, est un élément favorable.

D'autres éléments sociologiques et historiques interviennent en positif. Tout d'abord, comme nous l'avons déjà souligné, l'émergence d'une identité métropolitaine sur le Grand Londres, que semble confirmer la répartition géographique des votes de mai 2000. En second lieu, l'histoire institutionnelle de la capitale qui depuis plus d'un siècle, hormis l'intermède " thatchérien " a toujours bénéficié d'un système spécifique et notamment a toujours eu une autorité métropolitaine, plus ou moins puissante mais toujours présente : le London County Council entre 1889 et 1965 puis le GLC entre 1964 et 1986 et aujourd'hui la GLA. Ceci signifie que la GLA n'a pas besoin de se battre pour être légitime, même si elle a besoin de lutter pour obtenir la place importante que le Maire lui assigne. Sur un tout autre registre mais qui s'est montré fondamental pour la création et le bon fonctionnement de la GLA, l'activisme des milieux économiques et leur soutien à la réforme institutionnelle. Loin de considérer d'un regard méfiant, comme dans d'autres métropoles, la mise en place d'une autorité métropolitaine, le monde économique londonien, ou tout au moins une partie significative des entreprises, a fait pression pour que le gouvernement précipite la création de la GLA.

## 2.1.3. La légitimation d'un leadership politique au cœur du travail politique du maire de Londres

Le travail politique du maire de Londres est conséquent. Connaissant les forces et les faiblesses de sa situation politique et de celle de l'institution qu'il dirige, il a tout de suite compris que le projet métropolitain qu'il souhaite conduire pour Londres n'est viable que s'il est capable de nouer des partenariats avec des forces complémentaires. Cela part d'une considération essentielle : l'acceptation que l'institution, quelle qu'elle soit, GLA ou borough, ne peut avoir qu'un rôle limité dans la conduite de son territoire et que cela nécessite ouverture et partenariat. Dans ce contexte, le maire de Londres a effectué un travail politique dans trois domaines.

### L'établissement de relations apaisées avec l'ensemble des institutions locales.

Certes la GLA n'est pas une institution puissante à l'image du GLC, mais sa création a inquiété les boroughs, d'autant plus qu'est arrivé à la mairie l'ancien président du GLC qui s'était parfois comporté de manière autoritaire avec eux. Le maire de Londres n'a eu de cesse de casser cette image en impliquant, souvent au-delà des obligations émises dans le " London Act ", les collectivités locales. Il a ensuite instauré un dialogue régulier avec l'ALG. Il a été suffisamment avisé pour comprendre que la GLA ne pouvait être une collectivité comme une autre et est vite revenu en arrière en quittant l'Association of Metropolitan Authorities, qui rassemble les communes des aires métropolitaines anglaises et que la GLA avait intégré au départ.

Cet apaisement avec les institutions locales s'est également effectué avec l'Assemblée de Londres. Le Maire a vite compris que cette Assemblée ne se cantonnerait pas à un simple rôle de vérificateur a posteriori des actions et activités de la Mairie mais pourrait aussi se transformer en lieu sinon d'opposition tout au moins de confrontation. Pour éviter des conflits avec l'Assemblée, le Maire a cherché à développer des liens organisationnels avec celle-ci en nommant à des postes importants de la GLA et des structures qui en dépendent plusieurs de ses membres.

L'attitude d'apaisement du Maire s'illustre pleinement dans la composition de son cabinet de conseillers (advisory cabinet), une structure informelle d'une vingtaine de membres où l'on trouve côte à côte plusieurs membres de l'Assemblée de Londres dont certains de l'opposition, un ex-président de l'ALG, plusieurs élus des boroughs, y compris bien entendu des représentants des milieux économiques, culturels, syndicaux et des minorités.

### La structuration des relations avec les milieux économiques.

Le maire a depuis le début fait de nombreuses déclarations visant à s'associer le soutien des entreprises. Ses positions pro-croissance, sur la nécessité de densifier le centre de Londres, son acceptation de la compétition internationale entre territoires comme cadre de ses stratégies, ont contribué à séduire les milieux économiques. Fort de ce gage de sympathie, il a appuyé la constitution du " London Business Board ", structure de représentation du monde économique londonien composé de membres de la Chambre de Commerce, de London First, de la CBI et de la City Corporation.

Il a progressivement tissé des liens privilégiés avec ceux-ci. D'une part il a une réunion bi-hebdomadaire avec le London Business Board, d'autre part il dispose de deux conseillers spéciaux qui ont des relations quasi-quotidiennes avec les principales institutions économiques. Par ailleurs, il a cherché le plus possible à intégrer les milieux économiques dans l'élaboration de ses stratégies. Sans compter bien entendu, l'existence de la London Development Agency, chargée des politiques de développement économique et de régénération urbaine et dont la totalité des membres sont nommés par le Maire.

## La constitution d'un dialogue avec les Londoniens.

Le " London Act " oblige le Maire à tenir un certain nombre d'audiences ou de conférences publiques avec la population londonienne. Ken Livingstone s'est servi de ces audiences pour constituer un véritable dialogue avec les habitants. Il a même été bien au-delà de ce que requiert le " London Act " en les multipliant. De manière générale, le Maire de Londres communique beaucoup et occupe largement l'espace médiatique.

Tout ce travail politique a été rendu possible par la personnalité de Ken Livingstone. Leader charismatique de la gauche londonienne puisqu'on le surnommait " Ken le Rouge ", il a su endosser les habits d'un homme pragmatique, habile jusqu'à présent à maintenir de bonnes relations aussi bien avec sa base politique syndicale et sociale qu'avec les milieux économiques. Il a réussi à apparaître comme un homme ouvert au dialogue. Mais la stratégie qu'il développe sur et pour Londres est fondée sur une forte personnalisation du pouvoir. Il occupe tous les postes qu'il peut occuper, comme celui de Président de Transport for London, identifie complètement la GLA à lui et parle souvent des actions et projets de cette dernière en les incarnant : " My vision for London ", " my strategies ", etc.

Le projet métropolitain de Londres est le plus achevé de tous ceux que nous avons recensés dans les métropoles européennes. Ceci ne signifie cependant pas qu'il sera plus facilement mis en œuvre. Pour ce faire, le travail du Maire devra porter sur deux chantiers délicats. Le premier est l'amélioration des relations avec un Etat dont il a bien besoin, ne serait-ce qu'au niveau financier pour trouver les quelque 157 milliards d'euros que nécessitent les projets prévus dans le " London Plan ". Le second est la difficile gestion des relations avec sa base sociale d'un côté et les milieux économiques de l'autre lorsque la mise en œuvre des stratégies devra s'effectuer, étape où peut se révéler plus fortement les divergences d'intérêt.

## 2.2. Madrid

### 2.2.1. Histoire du projet métropolitain madrilène (1983-2003) : un leadership " en force "

L'arrivée de la démocratie à la mort de Franco se produit au niveau local par la réorganisation politico-institutionnelle du territoire espagnol et l'avènement d'un système politique de nature fédéraliste. Cette fédéralisation de l'Espagne se fait au profit de nouvelles entités, les communautés autonomes qui sont de fait les nouvelles régions espagnoles. Pour Madrid, qui n'est pas une région historique et qui à ce titre ne disposait pas auparavant de structures administratives de rang régional, le bouleversement est encore plus grand et va permettre le démarrage d'un processus conduisant aujourd'hui à la constitution de fait de l'une des seules autorités métropolitaines au niveau européen : la Communauté Autonome de Madrid ou CAM.

### La constitution progressive d'une autorité métropolitaine puissante.

Les négociations entre les partis politiques <sup>5</sup> au sortir du franquisme se sont terminées par la création d'une communauté autonome dont le territoire s'identifie à celui de l'ex-province de Madrid. Par un hasard historique, la CAM est devenue une région mono-provinciale. Lors de sa création en 1983, elle absorbe donc la province de Madrid qui disparaît et lui transfère automatiquement ses compétences et ses ressources. La ville de Madrid n'est pas pour autant oubliée. Le statut de la CAM prévoit en effet l'élaboration d'un statut spécial, dit de " capitalité " pour la commune centre. Ce statut doit spécifier les relations entre la ville de Madrid, l'Etat et la Communauté Autonome.

La nouvelle constitution espagnole prévoit une fédéralisation à deux vitesses ou fédéralisation asymétrique. Ceci signifie que les communautés autonomes peuvent choisir une autonomie (donc un transfert de compétences étatiques) rapide ou lente. Alors que l'Andalousie, la Catalogne, la

<sup>5</sup> Les collectivités locales ne sont pas intervenues dans ces choix car elles ne disposaient pas encore d'élus à cette époque.

Galice et le Pays Basque optent pour une autonomie rapide, la CAM vote pour une autonomie lente.

Selon ce choix, elle va se voir transférer au départ de nombreuses compétences comme le développement économique, le tourisme, la planification spatiale, le logement, les services sociaux, l'environnement, la gestion de l'eau, les transports ferroviaires et les routes régionales. Viennent s'y ajouter les compétences de l'ancienne province de Madrid, notamment dans les services de lutte contre les incendies. De plus, la CAM participe à plusieurs agences publiques en partenariat avec l'Etat et les communes de la métropole dont la plus importante est le Consortium de Transport de Madrid, véritable autorité organisatrice de ce secteur.

En 1992, l'Etat lance la deuxième étape de transfert de compétences qui vise à l'harmonisation en 1999 de la situation des diverses communautés autonomes en la matière. Cela implique la modification du statut de la CAM qui se voit ainsi attribuer progressivement les compétences en matière d'éducation, de santé, de justice et d'organisation des collectivités locales. Elle devient alors sans conteste l'acteur fort de l'aire métropolitaine, de par ses compétences, ses ressources financières et humaines, le contrôle qu'elle exerce sur de nombreuses entreprises ou agences publiques et mixtes et pour couronner le tout sa capacité législative puisque au titre de la constitution espagnole, les communautés autonomes peuvent légiférer dans de nombreux domaines. Ce faisant, la CAM devient une institution exceptionnelle dans le contexte métropolitain espagnol où les autres communautés autonomes comprenant des grandes villes ont peu à peu aboli les autorités métropolitaines existantes comme à Barcelone, Bilbao et Valencia.

### La constitution d'un système néo-corporatiste métropolitain.

La centralisation des ressources politiques sur la CAM va permettre à cette dernière de constituer progressivement un système néo-corporatiste en tissant des liens privilégiés avec les milieux économiques et sociaux, surtout syndicaux, métropolitains.

Le monde économique madrilène est relativement bien structuré et peu fragmenté. Deux organisations concentrent sur elles la représentation des entreprises. La Chambre de Commerce et d'Industrie de Madrid (CCIM) et la Confédération entrepreneuriale indépendante de Madrid (CEIM). Ce sont des organisations puissantes, la CCIM parce qu'elle rassemble de droit la totalité des entreprises de Madrid, la CEIM car elle représente plus de 140 associations d'entreprises et de fédérations professionnelles sectorielles et provinciales.

Ces deux organisations fortes de leur représentativité sont omniprésentes sur le territoire métropolitain. La CCIM est présente dans de nombreuses structures comme l'IFEMA, la foire de Madrid, le Centre de la Mode, le Centre de Prévision Economique, la Fondation Universités-Entreprises. La CEIM est dans les conseils d'administration d'agences avec l'Etat (28), avec la CAM (50) et la mairie de Madrid (4).

Le monde social est principalement représenté par les deux grands syndicats espagnols, les Commissions Obreras (CCOO), proches du Parti communiste et l'Union Générale du Travail (UGT), proche du Parti socialiste.

Ces organisations sont constituées traditionnellement sur une base territoriale qui est la province. L'identification de la CAM avec cette dernière facilite d'entrée de jeu les relations entre eux et la collectivité régionale. A partir de la fin des années 1980, la CAM établit peu à peu tout un ensemble de liens privilégiés avec ces quatre organismes allant jusqu'à leur accorder un quasi-monopole de représentation auprès d'elle, ce que l'on peut appeler un système néo-corporatiste.

En premier lieu, la CAM va mettre en place un système d'agences dans les secteurs de l'emploi, de la formation professionnelle, du développement économique, puis dans le secteur de la santé lorsqu'elle se sera saisie de cette compétence. Ces agences seront dirigées en partenariat avec les quatre organisations représentatives selon une modalité identique : un partage des sièges entre d'un côté la CAM et de l'autre les forces économiques et sociales. En règle générale, les conseils d'administration des agences sont composés de 4 représentants de la communauté autonome, de 2 représentants des syndicats et de deux représentants des entreprises.

En second lieu, la CAM constitue à partir de 1992 un Conseil économique et social. Fort de 28 membres, ce CES a pour objectif de " faciliter la pleine participation des citoyens à la vie politique, économique, culturelle et sociale ". C'est un organe consultatif. Sa composition est la suivante : 9 représentants du monde économique, 9 représentants du monde social et 9 personnalités qualifiées. Les représentants du monde économique et social sont tous issus des quatre organisations sus-mentionnées.

Par la constitution du système d'agences indiqué et du CES, la CAM dispose alors d'interlocuteurs avec lesquels elle est en mesure de gouverner l'aire métropolitaine car ces interlocuteurs disposent des ressources complémentaires dont elle a besoin pour élaborer, valider et mettre en œuvre ses politiques.

#### Des relations conflictuelles avec les collectivités locales.

Si les relations de la communauté autonome avec les forces économiques et sociales sont bonnes et même excellentes comme le rappellent les responsables de la plupart des organisations, il n'est pas possible d'en dire autant des liens avec les municipalités.

Tout d'abord, et peut-être avant tout, les relations avec la ville de Madrid sont mauvaises. Les conflits entre la CAM et la capitale espagnole existent en fait depuis le départ. Il s'agit essentiellement de conflits institutionnels, plus que politiques. En effet, Madrid a toujours été dirigée par les partis de droite. Si les conflits pouvaient apparaître comme politiques au départ lorsque la CAM était aux mains du PSOE, ils n'en ont pas pour autant diminué lors du passage de la CAM à la droite en 1995. En fait, le contentieux s'est alourdi au fil des années. Le premier conflit important et qui perdure est celui du statut de la ville-capitale. Prévu par la constitution de la CAM dès 1983, celui-ci n'a toujours pas été élaboré. Cette situation est principalement due au comportement de la CAM qui traîne les pieds dans cette affaire car elle n'est pas pressée de voir la municipalité de Madrid acquérir des pouvoirs spéciaux du fait de sa " capitalité ".

En second lieu, la CAM a utilisé pleinement sa position hiérarchiquement supérieure pour mettre en œuvre des politiques qui n'étaient pas forcément du goût du pouvoir madrilène. Cela a notamment été le cas de la politique de rééquilibrage territorial de l'aire métropolitaine où la CAM a cherché à renforcer le sud de la région, sans véritable concertation avec la ville-centre. Elle a ainsi développé une couronne métropolitaine de 6 villes satellites et d'autres parties du territoire comme le couloir de Henarès (trois nouvelles universités publiques, industries et services) afin de briser la centralité fonctionnelle de Madrid, jugée excessive.

Mais les relations sont également tendues avec les autres municipalités. Le point d'achoppement est aujourd'hui la mise en œuvre du " pacte local ", autrement dit la seconde étape de la décentralisation qui devraient voir le transfert de certaines compétences des communautés autonomes aux communes. La Fédération des municipalités de Madrid (FMM), constituée en 1985 dans le but de représenter et de défendre les communes de la région face à la CAM fait pression, apparemment sans grand succès, pour que la CAM avance dans cette direction. L'attitude de la CAM dans cette affaire - qui concerne également bien sûr la ville de Madrid - irrite les collectivités locales qui l'accusent à juste titre de néocentralisme.

#### Au-delà des plans, une stratégie métropolitaine de fait.

Ces dissensions entre la CAM et les communes et principalement celle de Madrid se retrouvent dans la planification territoriale et stratégique. La CAM, en tant que collectivité de rang supérieur, a en charge la coordination des POS municipaux entre eux et surtout avec le Plan Général, l'équivalent d'un schéma directeur. Le premier Plan Général de la CAM, lancé en 1985, ne s'intéressait pas à la commune de Madrid et était conservateur. Les pressions pour accommoder la croissance économique et urbaine des années 1980 et 1990 ont conduit à une refonte de ce premier plan et à la production en 1997 d'un Plan Régional de Stratégie Territoriale qui ouvre les espaces périphériques à l'urbanisation et au développement. Pour autant, il ne s'agit pas, malgré son titre, d'un plan stratégique tel qu'on l'entend aujourd'hui, mais bien d'un schéma directeur classique. Ce plan n'a pas été produit en concertation avec la commune de Madrid bien qu'il ait fait l'objet de consultation avec les collectivités locales et les forces économiques et sociales.

De son côté, la ville de Madrid a produit son propre plan stratégique en 1992. Celui-ci, intitulé " Madrid au-delà de 1993 ", n'a fait l'objet d'aucune consultation véritable et a été produit par un cabinet de consultants en relation directe avec la mairie. Vieux d'une dizaine d'années, il est aujourd'hui obsolète.

On assiste alors sur la métropole madrilène à une stratégie métropolitaine de fait de la part de la CAM. Forte de son statut politique et institutionnel, de sa puissance financière et des relations stables qu'elle a su tisser avec les principales forces économiques et sociales, elle impose ses politiques à la commune de Madrid et aux autres municipalités. Le projet métropolitain de la CAM n'est pas à proprement parler un projet stratégique. Il ne s'illustre dans aucun document synthétique et n'est pas non plus affiché comme tel par l'institution. Ses lignes directrices existent dans des documents informels ou non contraignants et sont notamment mises en œuvre par les politiques sectorielles et son plan régional de stratégie territoriale et cela semble suffire.

Cette stratégie métropolitaine de fait, ce leadership territorial de la CAM, ne sont rendus possibles que par l'absence de réactions et d'actions stratégiques de la ville de Madrid qui elle n'a pas su tisser des relations équivalentes sur le territoire municipal. A l'évidence il y a eu un vide politique de la commune-centre. Or cette situation est peut-être en train de changer pour au moins trois raisons. La première est un début de changement de l'élite politique dans l'exécutif de la ville de Madrid à partir du début des années 2000 qui s'illustre en partie par la candidature de Madrid aux Jeux Olympiques de 2012. La seconde, pour le moment conjoncturelle, est la prise de contrôle de la mairie en novembre 2003 par Alberto Ruiz Gallardon, jeune loup du Parti Populaire (il est né en 1958) et surtout ancien Président de la CAM pendant 8 années (1995-2003). La troisième est l'approbation en décembre 2003 d'une loi sur les grandes villes (plus de 300 000 habitants) qui renforce singulièrement les exécutifs. Pour ces trois raisons, il est possible que la ville de Madrid se réveille et se lance dans des stratégies plus actives et qui pourraient faire obstacle ou contrecarrer celles de la CAM. De manière symbolique, la candidature de Madrid aux J.O. se présente comme la candidature de la ville, la CAM n'apparaissant pas par exemple dans la structure porteuse qui est présidée par le maire de Madrid. En outre, tous les projets urbains liés aux J.O. se situent sur le territoire municipal.

#### 2.2.2. Eléments favorables et défavorables

L'interprétation des éléments, favorables ou défavorables, du projet métropolitain de Madrid s'adresse au projet de la CAM, soutenu par les forces économiques et sociales mais non par l'ensemble des collectivités locales, dont la ville de Madrid.

## Eléments défavorables

Ils ne sont pas nombreux mais puissants. Le premier est l'absence d'identité régionale. Inexistante avant 1983, la CAM n'a pu bénéficier comme d'autres régions espagnoles d'un soutien quasi automatique à la constitution de son pouvoir et donc de son territoire. En revanche, on ne peut en dire de même de la ville de Madrid qui elle possède une histoire ancienne de ville puissante à forte identité.

Pour la CAM, l'élément défavorable c'est bien entendu la puissance madrilène. Madrid reste une ville dominante au plan démographique par rapport à la métropole même si cette domination se réduit par la forte croissance des périphéries. En outre, quelle que soit l'évolution de la ville-centre, elle demeure - et de loin - la seule grande commune face à près de deux cents municipalités beaucoup plus petites.

Madrid demeure puissante par son poids économique qui lui permet par exemple de candidater sans la CAM aux J.O. de 2012. Les sources de conflits avec la CAM sont structurellement nombreux mais il est certain que l'attitude de cette dernière, par rapport au statut spécial de la capitale et par rapport à la mise en œuvre du " pacte local " a contribué à envenimer une situation qui aurait au contraire eu besoin d'apaisement.

En résumé, sur Madrid, beaucoup de choses concourent à une confrontation entre les deux institutions fortes et la récente loi sur les grandes villes vient ajouter un élément défavorable de taille pour au moins deux raisons. Elle renforce significativement les exécutifs municipaux et elle ne dit rien sur l'articulation entre ces grandes villes et leur aires métropolitaines, ce qui pour la ville de Madrid revient à donner plus de pouvoirs à un exécutif renouvelé sans obligations ou incitations au dialogue avec la CAM.

Les difficultés de dialogue entre les deux institutions et plus généralement entre la CAM et les collectivités locales viennent également de l'absence de structures ou de lieux de dialogue. Depuis 1983, aucun organe de ce type n'a été mis en place, ce qui laisse donc les conflits libres de se développer.

## Eléments favorables

Ils sont principalement de trois ordres.

- Tout d'abord des éléments de nature institutionnelle. Le plus important est le choix sans réserve, au moins jusqu'en 2000, d'un fédéralisme centré sur le niveau régional. Fort de ce choix sans ambages - qui contraste par exemple avec la situation française ou même italienne -, la CAM a pu se développer et comme nous l'avons vu se constituer comme acteur dominant disposant de ressources politiques, juridiques et financières considérables. Dans le cas de Madrid, ceci a été renforcé par le caractère monoprovincial de la CAM. De plus à Madrid, le fédéralisme régional est de fait devenu un fédéralisme métropolitain puisque grosso modo le territoire de la communauté autonome recouvre assez bien la métropole. Enfin, le fédéralisme régional signifie que, y compris sur Madrid, l'Etat est moins présent sur le territoire que dans d'autres pays et d'autres capitales comme Paris. Ce faisant, la CAM dispose donc d'une marge de manœuvre plus grande.

- En second lieu, des éléments de nature politique. Le premier est la continuité des politiques et des stratégies menées par la CAM à partir de 1995 suite au changement de parti à sa direction. Le Parti Populaire (PP), nouvellement élu, a ainsi poursuivi les choix politiques du PSOE. Cette continuité a eu deux résultats positifs :
  - le maintien d'actions qui ont pu ainsi produire des résultats qui n'auraient pas

forcément été aussi tangibles sur une période plus courte

- un gain de crédibilité de l'institution régionale et des forces politiques auprès des forces économiques et sociales puisque ce qui est mis en avant est l'efficacité de l'action publique plutôt que les querelles ou les différences entre partis. Ceci a été rendu possible par la personnalité du nouveau président de la CAM et notamment son ouverture vers les milieux économiques et sociaux, Ruiz Gaillardon appartenant à la jeune génération et étant dans l'aile modérée du PP. Le dernier élément concerne la mairie de Madrid et plus précisément le maire. Madrid a été dirigée jusqu'en novembre 2003 par un maire très conservateur, représentant la vieille garde de la droite espagnole, proche des milieux catholiques conservateurs. Il a conduit une politique peu dynamique (en contraste par exemple avec la " rivale " Barcelone) et s'est montré peu enclin à entrer en coopération avec la CAM, y compris lorsque cette dernière a été dirigée par le même parti politique que Madrid. Ce faisant, il a laissé le champ libre à la CAM qui a pu ainsi représenter aux yeux des madrilènes une institution moderne par rapport à une ville-centre conservatrice.

- Enfin des éléments de nature historique et sociologique. Les communes périphériques de Madrid ont dans leur ensemble peu d'identité. Ce manque d'identité a été un élément favorable pour la CAM qui ne s'est pas trouvée confrontée à des oppositions ou des différences reposant, comme pour Madrid, sur un sentiment d'appartenance à un territoire, situation donc plus facile à gérer politiquement.

Les autres éléments favorables ont à voir avec les acteurs économiques et sociaux. Ces derniers apparaissent peu fragmentés sur l'aire métropolitaine ce qui favorise leur mobilisation. Cette faible fragmentation - c'est-à-dire leur réelle structuration - renvoie probablement à l'histoire du capitalisme madrilène mais elle a également bénéficié d'une organisation territoriale fondée sur l'échelon provincial et de l'absorption de cet échelon par la CAM. La puissance de cette dernière et sa juridiction territoriale en fait alors un partenaire tout désigné pour les milieux économiques et sociaux et réciproquement.

### 2.2.3. Le travail politique

Si la CAM a bénéficié d'une histoire politique nationale favorable et d'un contexte local lui aussi plutôt favorable qui en a fait le leader de la métropole madrilène, ceci ne signifie pas que sa situation actuelle d'acteur fort n'est que le fruit de ce contexte. Tout au contraire, il y a eu de la part de la CAM un travail politique important centré sur la légitimation de l'institution régionale. Ce travail de légitimation, légitimation qui n'est pas encore complètement assise et qui demeure fragile comme le montrera peut-être le changement politique intervenu à la mairie de Madrid, a porté sur trois dimensions de la légitimité : territoriale avec la construction progressive d'un véritable territoire régional, sociale avec la reconnaissance de la CAM par les forces économiques et sociales, institutionnelle et politique par la constitution d'un pouvoir régional fort vis-à-vis des collectivités locales.

La construction d'un territoire régional. La CAM a utilisé ses compétences pour développer des politiques sectorielles (dans les transports par exemple ou dans la gestion de l'eau) qui ont peu à peu " territorialisé " l'espace métropolitain. La métropole qui jusqu'à la création de la CAM n'avait jamais été considérée en tant que telle par la puissance publique est devenue progressivement un espace de référence parce que pensé par l'institution régionale. Sans aller jusqu'à dire qu'il s'est constitué une identité régionale ou métropolitaine, il est indéniable que le territoire de la CAM fait aujourd'hui plus sens pour les populations qu'auparavant. Dans ce registre, la communauté autonome a aussi pleinement joué sur les entreprises publiques qu'elle contrôle ou auxquelles elles participe, comme le Consortium des Transports. L'existence du Plan Régional de Stratégie Territoriale donne cohérence et sens à ce territoire et à l'institution qui en a la charge, même si ce document n'a pas fait l'objet de toute la rhétorique et de la mobilisation qu'on a aujourd'hui l'habitude de voir dans les grandes métropoles. La raison en est simple. La CAM n'a pas besoin

d'une telle rhétorique et mobilisation car c'est un acteur légitimement fort et qui a constitué des modes de régulation et de légitimation de ses actions par d'autres voies.

La construction d'un système néocorporatiste. Il s'agit là en effet d'une autre voie de légitimation. Le système néocorporatiste que nous avons décrit précédemment n'est pas une donnée du territoire madrilène mais au contraire une production de la CAM et des acteurs économiques et sociaux. Si ces acteurs ont joué le jeu c'est parce que la CAM et notamment ces deux leaders, J. Leguina (PSOE) et A. Ruiz Gaillardon (PP) ont pu et su gagner leur confiance. La continuité dans les politiques et stratégies suivies dont nous avons parlé préalablement n'était pas évidente. En 1995, A. Ruiz Gaillardon s'est en effet opposé à son propre parti. Sa politique d'ouverture en matière de relations avec la sphère privée mais aussi avec les syndicats a heurté plusieurs factions conservatrices et traditionnelles du Parti Populaire. Ce faisant il a pris un énorme risque politique, qui s'est avéré payant d'une part parce qu'il a remporté facilement les élections pour son second mandat en 1999, d'autre part parce que l'élection du maire de Madrid la même année, le conservateur J.M. Alvarez del Manzano soutenu par les factions opposées à Ruiz Gaillardon, a été moins que triomphale.

Outre la continuité en politique, il y a aussi eu le choix des hommes. Ruiz Gaillardon a su ainsi s'entourer de personnalités non seulement qui connaissaient bien leurs dossiers mais dont l'origine pouvait garantir une ouverture d'esprit et d'écoute envers le monde économique. Tel est le cas du ministre de l'Economie de la CAM, L. Blasquez, qui provient du secteur bancaire et qui possédait une excellente connaissance de la structure économique et des problèmes de Madrid.

La constitution d'un pouvoir fort vis-à-vis des collectivités locales. Au-delà de sa forte position institutionnelle, pur produit du fédéralisme espagnol, la CAM aurait pu jouer un profil bas, cherchant plutôt la concertation et la négociation avec les collectivités locales et principalement avec la commune de Madrid. Il n'en a rien été et il ne s'agit pas là seulement d'un effet de contexte. Il est en effet possible d'avancer l'idée que la constitution de la CAM comme leader un peu autoritaire de la métropole madrilène est elle aussi le résultat d'une stratégie politique. Deux éléments donnent corps à cette hypothèse. Tout d'abord le fait que la CAM est une institution jeune et que comme toute institution son existence durable ne peut se faire qu'en obtenant une place conforme à ce que la loi lui autorise. En second lieu, les présidents de la CAM ont été des hommes ambitieux, notamment Ruiz Gaillardon qui se voit une carrière nationale et qui a considéré la CAM et son travail à la tête de cette dernière comme un tremplin vers une position au plus haut de l'échiquier politique <sup>6</sup>.

Dans ce contexte, il était alors normal et souhaitable que la CAM utilise au mieux les compétences octroyées par la loi. Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que, face au vide politique de la mairie de Madrid, elle ait cherché à diriger seule la métropole et à éviter de créer des contre-pouvoirs. D'où ses réticences à accorder à Madrid un statut spécial et à faire avancer le " pacte local ".

Pour autant, les relations avec les collectivités locales ne sont pas que négatives et la CAM a su tisser des liens, notamment au niveau sectoriel, avec elles, y compris avec la ville-centre car au-delà des rivalités institutionnelles et politiques, ces collectivités sont condamnées à vivre ensemble.

Le travail politique de la CAM est donc significatif mais il reste paradoxal quant à sa légitimité. En effet, si celle-ci est forte auprès des forces économiques et sociales elle reste contestée, notamment dans la méthode, par les communes. Il s'agit là d'un chantier auquel la CAM devrait s'atteler dans les années qui viennent, notamment du fait de la nouvelle donne politique à la Mairie de Madrid. Un second chantier est le rapport entre l'institution régionale et la population

métropolitaine car au cours de toutes ces années et dans bon nombre de politiques publiques la société civile (population et associations) ne semble pas avoir été fortement convoquée.

## 2.3. Milan

### 2.3.1. Histoire du projet métropolitain milanais (1987-2003) : l'impossible projet

Aujourd'hui encore, la métropole milanaise est la seule grande ville italienne à disposer d'une agence d'urbanisme intercommunale avec le Centro Studi PIM (Plan Intercommunal Milanais). Ce dernier a été créé en 1961 dans le but de réaliser un plan d'occupation des sols au niveau de l'agglomération. Cette structure regroupe au départ une trentaine de municipalités, dont Milan, sur une base volontaire. Très vite vont s'y ajouter plusieurs dizaines de communes. En 1967, le PIM compte 94 municipalités et la province de Milan.

L'élaboration du plan intercommunal se traduit par un échec car si ce dernier est bel et bien élaboré, il n'est pas pour autant approuvé par les municipalités membres qui l'estiment trop rigide et contraignant pour elles. Le fait que le PIM fonctionne sur le principe de l'unanimité lui enlève alors toute capacité de servir de base à une structure de gouvernement au niveau métropolitain. Peu à peu sa mission va évoluer, passant à l'assistance aux petites communes pour la réalisation de leur planification spatiale, puis plus récemment à l'élaboration de réflexions stratégiques sur la métropole.

#### Les premières réflexions stratégiques : le " Progetto Milano ".

En 1987, à l'initiative de l'IReR (Institut Régional de Recherche de la Région Lombardie), est lancé le " Progetto Milano ". Il s'agit d'une série de conférences sur le thème du devenir de la métropole lombarde. Y participent les principales institutions territoriales de la métropole (communes, province, région), la Chambre de Commerce, les universités et les centres de recherche et un certain nombre de grandes entreprises et unions patronales. Les travaux du " Progetto Milano " donnent lieu à plusieurs publications largement diffusées dont la dernière s'intitule " Vers un gouvernement métropolitain " signifiant clairement la nécessité de penser le futur de Milan au niveau métropolitain et aussi de donner à la métropole une forme politique pour la gouverner. Cette première mobilisation des forces politiques, économiques et sociales ne dure pas. Ceci s'explique largement par les attentes quant à une refonte jugée fondamentale des cadres institutionnels et financiers des relations entre l'Etat, les collectivités locales et la société civile qui doit prochainement intervenir sur l'ensemble de l'Italie.

#### Le changement institutionnel et politique des relations entre acteurs.

Le changement institutionnel débute avec la loi 142 de 1990, l'équivalent en plus détaillée de la loi ATR de 1992. Cette loi institue les Cités Métropolitaines, autrement dit une autorité métropolitaine élue au suffrage universel direct et disposant de nombreuses compétences. Les régions sont en charge de délimiter leurs périmètres. En outre, la loi prévoit la disparition de la ville-centre par son morcellement en plusieurs nouvelles communes.

La loi 142 va provoquer sur la métropole milanaise une série de conflits politico-institutionnels. La ville de Milan s'oppose tout naturellement à la loi 142 car celle-ci envisage sa disparition et la création d'une autorité de rang supérieur, la Cité Métropolitaine. De son côté, la Province de Milan élabore une proposition de mise en œuvre de la loi. Selon elle, le territoire de la Cité Métropolitaine s'identifie avec celui de la province (qui deviendrait ainsi la Cité Métropolitaine) et elle propose de morceler la ville-centre en plusieurs communes par agrégation des 20 arrondissements de l'époque. Province et commune-centre font pression auprès de la région Lombardie pour qu'elle

<sup>6</sup> A cet égard, sa candidature à la Mairie de Madrid doit plutôt être vue comme un service rendu à son propre parti (avant les élections il était considéré dans les sondages comme la personnalité politique qui pouvait plus facilement conserver la ville de Madrid au Parti Populaire) en échange d'un poste national important dans l'avenir.

légifère en tenant compte de leurs intérêts respectifs. La région Lombardie ne fait rien. En revanche, les structures de recherche et d'études respectives (notamment l'IReR et le PIM) lancent de nombreuses études sur le thème et finissent par conclure dans le sens d'un périmètre métropolitain identique à la province, position largement acceptée aujourd'hui. Pour autant, à Milan comme partout ailleurs en Italie, la tentative de création d'une autorité métropolitaine capote et les traces des conflits politico-institutionnels vont être durables puisque la loi de 1999 sur les cités métropolitaines qui renforce le niveau municipal dans le processus de constitution des cités métropolitaines ne va rien changer, contrairement à d'autres grandes villes comme Turin ou Florence.

Si les régions n'interviennent pas dans ce processus, ni du reste l'Etat, c'est que l'Italie du début des années 1990 est traversée par un maelström politique qui voit rapidement disparaître la totalité des partis politiques au pouvoir et dans l'opposition. Suite au scandale de Tangentopoli <sup>(7)</sup>, qui naît justement à Milan, la quasi-totalité des partis est discréditée. S'ensuit une crise globale du système politique italien qui voit la naissance de nouveaux partis (Forza Italia et Alleanza Nazionale pour la Droite, Democratici di Sinistra et Refondazione Comunista pour la Gauche et la Lega Nord pour les partis sécessionnistes). En même temps, comme solution à la crise, l'Italie se lance dans un processus de fédéralisation qui sera désormais le cadre politico-institutionnel des relations entre l'Etat et les collectivités locales. Ce processus va exacerber les frictions entre collectivités locales dans la mesure où la fédéralisation pose la question du niveau territorial de délégation des compétences de l'Etat ainsi que de leur hiérarchie.

Dernier élément de transformation du système politico-institutionnel, l'élection au suffrage universel direct des exécutifs locaux et leur plus grande autonomie vis-à-vis des conseils municipaux et des partis politiques. Pour répondre à l'instabilité structurelle des exécutifs locaux qui bloquait le système décisionnel <sup>(8)</sup>, le Parlement vote en 1993 une loi qui réforme le mode d'élection des exécutifs locaux (communes et provinces) et le fonctionnement de ces exécutifs. L'élection au suffrage universel leur donne alors plus de légitimité, une relative indépendance vis-à-vis des partis politiques et une longévité plus grande.

Dans ce contexte de bouleversement politico-institutionnel, la population de Milan élit un maire de la Lega Nord, M. Formentini (1993-1997), dont la politique sera principalement une politique de repli de la municipalité. Ainsi, Milan quitte le PIM, dénonce un certain nombre d'accords avec la province. Son attitude est rigoureusement hostile à la coopération. M. Formentini sera remplacé en 1997 par le maire actuel G. Albertini, membre de Forza Italia mais provenant des milieux économiques.

### Les acteurs économiques reprennent le flambeau du projet métropolitain.

Le système politique apparaissant bloqué et les enjeux de compétition internationale devenant de plus en plus urgents <sup>(9)</sup>, les milieux économiques commencent alors à se mobiliser afin de peser sur les acteurs politiques qui semblent soit incapables, soit peu désireux de les prendre en charge. Pour autant la mobilisation des acteurs économiques s'effectue en ordre dispersé du fait de l'extrême fragmentation de ce milieu. Plusieurs associations d'entreprises se sont formées au niveau métropolitain suite aux travaux du " Progetto Milano ". L'Association des Intérêts Métropolitains (AIM), est ainsi constituée en 1987, qui rassemble plusieurs grandes entreprises (Pirelli, Telecom Italia, Falk), et des banques (Banca Intesa, Credito Valtinese). En 1988, une seconde association, Meglio Milano (Milan Meilleure), voit le jour. Elle regroupe la chambre de commerce, l'Union commerciale, l'Automobile Club et plusieurs universités. D'autres plus sectorielles voient le jour au même moment.

Toutes ces associations cherchent à sensibiliser et à mobiliser les acteurs politiques. Leurs

**7** Tangentopoli, du mot « tangente » qui signifie pot de vin. Scandale politique qui démarre à Milan par la dénonciation d'un système généralisé de corruption entre les entreprises et les partis politiques.

**8** Milan, comme la plupart des municipalités italiennes, était gouvernée par des coalitions regroupant de très nombreux partis. Ces coalitions très fragmentées désignaient le maire et les maires adjoints. Souvent ces coalitions rassemblaient des partis qui divergeaient sur de nombreux points. En conséquence soit les exécutifs s'arrangeaient pour ne mécontenter aucun parti et ne faisaient donc rien, soit ils faisaient quelque chose, mais mécontentaient ainsi des éléments de la coalition. Il s'ensuivait une mise en minorité par ces partis qui quittaient la coalition. La durée moyenne d'un exécutif se mesurait en mois.

**9** Dans ce registre, au moins trois projets de grande envergure nécessitent des choix et des décisions : l'extension de la Foire internationale bloquée depuis 5 ou 6 ans, l'aménagement de la zone aéroportuaire du nouvel aéroport international, Malpensa 2000, et sa liaison avec Milan, l'arrivée future de la Grande Vitesse et l'intégration des réseaux de transports publics.

**10** Littéralement « Mains Propres » : opération lancée par le parquet de Milan suite au scandale de Tangentopoli et qui dévoile les pratiques de corruption, tous partis politiques confondus, de la classe politique.

actions s'effectuent essentiellement selon deux modalités : l'ouverture de lieux de débats entre les forces vives (politiques, économiques et sociales) de la métropole et la production de documents de diagnostic et de réflexions sur les forces et faiblesses de la métropole lombarde, le plus souvent insistant sur ces dernières. Ainsi apparaît en 1996, un document très critique signé par le Groupe Lombard des " Cavalieri del Lavoro ", une association d'hommes d'affaires transversale aux unions patronales, et intitulé : " La métropole milanaise : Les coûts de la non-coopération entre acteurs publics ". De son côté, en 1994, l'AIM commande une étude dont le titre est évocateur : " Milan : compétition sans stratégie ".

En parallèle se développent des cycles de conférences et de débats sur les problèmes de la métropole, un peu à l'image de ce qu'avait pu être quelques années auparavant le " Progetto Milano ". Entre 1990 et 1996, l'AIM organise une quinzaine d'activités de ce type sur des thèmes comme la mobilité, la compétition territoriale internationale, l'environnement, l'identité métropolitaine.

Ces activités remportent un certain succès, mais ne parviennent pas à structurer les milieux économiques et sociaux autour d'enjeux partagés, ni surtout à mobiliser les acteurs politiques. Ces derniers demeurent en effet englués dans leurs différends autour de la répartition des compétences transférées, du débat sur le fédéralisme fiscal et n'en finissent plus de gérer la crise de crédibilité initiée par l'opération judiciaire " Mani Pulite " <sup>(10)</sup>. Probablement lassés de l'inaction des hommes politiques, les milieux économiques rentrent chez eux et se replient sur des activités plus sectorielles ou moins coûteuses en énergie. Ainsi, l'AIM poursuit l'ensemble de ses activités mais sur des enjeux moins complexes, moins structurants et moins politiques ; les nouvelles technologies et l'insertion des personnes âgées par exemple, Internet et la culture, le patrimoine historique.

### Une occasion gâchée : les Etats Généraux de Milan.

La défaite du maire leghiste M. Formentini et l'élection de G. Albertini à sa place en 1997 laissent augurer d'une ère nouvelle pour Milan. Celle-ci débute dès octobre 1997 par le lancement d'un processus de mobilisation de l'ensemble de la société civile qui culmine par la tenue des Etats Généraux de Milan en juin 1998. Durant trois jours, Milan débat de son avenir. Les Etats Généraux voient la participation de tout ce qui compte sur la métropole. Par ces Etats Généraux, la municipalité de Milan s'ouvre au monde, européen tout d'abord avec la tenue d'une table ronde où participent les maires de Barcelone, Birmingham, Frankfurt, Glasgow, Lyon et Madrid ; métropolitain ensuite avec une table ronde sur l'aire métropolitaine où sont conviés la totalité des maires des villes-centres italiennes, la province de Milan, l'AIM.

Cette mobilisation ne fait pas long feu. D'une part, la région Lombardie, collectivité importante dans le fédéralisme qui se dessine, est la grande absente politique de ces Etats Généraux. En second lieu, reproches sont faits à l'exécutif communal d'avoir oublié les périphéries, non seulement les quartiers de Milan mais encore les municipalités de banlieue et d'opter ainsi pour une Milan avant tout des entreprises et de la compétition internationale. Présentés comme une première étape de la mobilisation métropolitaine, les Etats Généraux s'essouffent peu à peu sous des formes sectorielles (Etats Généraux de la mobilité et du trafic par exemple) sans projet ou actions fédérateurs, la municipalité de Milan semblant aujourd'hui se replier sur son propre territoire.

### Des réflexions stratégiques qui fragmentent le territoire.

Les récentes expériences de planification stratégique confirment la situation d'une métropole incapable de produire sur l'ensemble de son territoire une action collective cohérente et tournée

vers l'avenir, au point qu'il n'est pas absurde aujourd'hui de penser que la métropole milanaise évolue vers une consolidation de sa fragmentation, au moins sur le plan territorial.

En effet, à partir de 1999, plusieurs réflexions stratégiques se développent sur l'aire milanaise, mais toutes se réalisent sur des territoires différents : la commune-centre, le Nord-Milanais, la Province.

Suit à une loi régionale de 1999 qui redéfinit la planification territoriale, la commune de Milan lance un travail de reformulation de la planification municipale. En moins d'un an, un " document cadre " est produit et approuvé par le conseil municipal en juin 2000. sous l'appellation " Reconstruire le Grand Milan ". Ce document, véritable prélude à la rédaction d'un schéma stratégique, n'a pas donné lieu à un travail de mobilisation de la société milanaise. Elaboré sous la direction de L. Mazza, universitaire reconnu dans le domaine et d'appartenance politique opposée au maire, il est le fruit d'une collaboration avec les services de planification de la ville. Les consultations extérieures ont été minimales. Rien ou presque n'a été engagé depuis son approbation du fait d'un manque de soutien de la société civile et notamment des milieux économiques sur les grandes orientations du plan.

L'Association pour le Développement du Nord Milanais (ASNM) voit le jour en 1996. Elle regroupe 4 communes qui rassemblent environ 300 000 habitants et qui ont subi une grave crise industrielle dans les années 1980 et 1990. Partant de la question des friches industrielles, ces communes se regroupent pour former l'ASNM qui très vite intègre d'autres acteurs du monde économique et social et obtient le soutien financier de la province de Milan. La commune de Milan, sollicitée pour y participer, accepte sous réserve d'en prendre la direction, les autres communes refusent. En 2000, l'ASNM se lance dans l'élaboration d'un plan stratégique sur le territoire des 4 municipalités. Avec l'aide du PIM, elle produit un document stratégique en 2002 qui représente le résultat d'une forte mobilisation de la société locale. Ce plan est mis en œuvre aujourd'hui mais ne concerne qu'une portion du territoire métropolitain.

De son côté, la province de Milan se lance elle aussi dans une réflexion stratégique. Rejetant l'idée de réaliser un " POS métropolitain ", elle s'oriente vers un plan moins rigide et de nature plus stratégique. A partir de 2001, elle élabore le futur plan à partir de 12 tables interinstitutionnelles qui représentent autant de portions de son territoire. Ces tables sont en fait des conférences territoriales constituées à partir de formes de collaboration déjà existantes entre les communes, comme des ententes, unions ou autres instruments de coopération intercommunale. Le plan provincial (Plan Territorial de Coordination Provincial ou PTCP) est donc un document élaboré à travers un processus de concertation avec les 188 communes " métropolitaines ". Il a été formellement approuvé en octobre 2003 mais selon les observateurs il ne peut remplir le rôle d'un plan stratégique et de mobilisation de la société métropolitaine pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il est le plan d'une institution faible. En second lieu, il n'y a pas eu de portage politique de ce document, l'exécutif provincial restant en retrait au profit de techniciens et d'experts des services provinciaux et communaux. En troisième lieu, les tables interinstitutionnelles n'ont pas su se transformer en lieux structurels de débat et de coopération locale.

De son côté, le PIM poursuit sa réflexion stratégique avec la publication en juin 2003 d'un document intitulé " La métropole milanaise : idées et projets pour le futur " où il exprime fortement la nécessité d'améliorer la coordination dans les " processus de gouvernement ". Outre le fait qu'il s'agisse avant tout d'un document d'aménagement et donc qui a un contenu peu politique, la faiblesse institutionnelle du PIM enlève à ce document le rôle de mobilisateur qu'il souhaiterait avoir.

### 2.3.2. Eléments favorables et défavorables

Qu'est-ce qui explique la situation milanaise ? Quels sont les éléments favorables et défavorables à l'émergence d'un projet métropolitain ? Pourquoi les nombreuses tentatives de mobilisation échouent-elles ?

#### Les éléments défavorables au projet métropolitain.

Les éléments défavorables au projet métropolitain sont principalement des éléments structurels. Tout d'abord il y a la fragmentation à la fois politique et institutionnelle de la métropole lombarde. Milan, comme la province et la région a toujours été dirigée par des coalitions centristes ou de centre-droite, en général fragiles. Au niveau de la commune-centre, ceci a signifié des maires faibles. Mais à cette fragmentation politique vient s'ajouter une fragmentation institutionnelle entre la ville-centre, les communes environnantes et la province. Aucune structure de représentation des communes n'existe sur la métropole. Par ailleurs, la coopération intercommunale sur l'agglomération a toujours été modeste tant en quantité qu'en qualité, ce que confirme l'évolution du PIM. Les diverses lois sur la réorganisation des collectivités territoriales n'ont fait que donner du grain à moudre à des positions conflictuelles préexistantes.

En second lieu, les identités territoriales sont fortes, entre une ville-centre bien affirmée et des périphéries qui du fait de leur identité cherchent aujourd'hui à se doter de formes institutionnelles garantissant leur autonomie. C'est notamment le cas du Nord Milanais mais nous pouvons citer également la Brianza, dominée par la commune de Monza qui revendique au nom de cette identité sa transformation en une nouvelle province.

En troisième lieu, la persistance d'une ville-centre arrogante qui met constamment en avant ses propres intérêts comme intérêts prioritaires, ce que montre bien le contenu des Etats Généraux des dernières années.

En quatrième point, il faut souligner le comportement des partis politiques qui agissent plus comme des " takers " que comme des " givers ", et qui ne peuvent plus jouer un rôle de lien entre les élites politiques économiques et sociales, notamment parce qu'ils ont perdu les liens qui les unissaient jadis à la société civile. Ils ne jouent plus ainsi le rôle de relais entre cette dernière et les élus locaux. De manière durable s'est donc peu à peu établie une méfiance entre l'élite politique et les " forces vives ", méfiance qui alimente la perte de crédibilité de celle-ci pour régler les problèmes de la métropole.

Cinquièmement, la fragmentation des milieux économiques qui est pleinement illustrée par les pressions en ordre dispersé exercées sur les élus locaux.

Enfin, le non-interventionnisme de l'Etat, tout au moins en tant qu'acteur disposant d'une légitimité pour fixer des cadres de coopération, voire les inciter, a contribué au maintien d'une situation conflictuelle. Du côté des éléments conjoncturels, il faut mettre en avant ce qu'on appelle " l'intermède léghiste " où l'occasion de l'arrivée au pouvoir à Milan d'un maire fort a été gâchée par le choix d'un homme (et d'un parti) peu enclin à la coopération avec les autres forces politiques et avec les autres collectivités locales.

#### Les éléments favorables au projet métropolitain.

Cinq éléments favorables à l'émergence d'un projet métropolitain peuvent être identifiés.

Tout d'abord, l'existence du PIM. Rares sont les métropoles qui disposent depuis aussi longtemps

d'une structure d'études et de planification. Nul doute que le PIM est l'organisme qui a constamment porté et maintenu l'idée de la pertinence du territoire métropolitain, tout au moins comme territoire de référence pour certaines politiques publiques.

En second lieu, l'existence des deux lois (142 de 1990 et 256 de 1999) qui créent les Cités Métropolitaines et définissent le processus pour y parvenir. Quels que soient leurs contenus, ces deux lois proposent un cadre d'action collective pour constituer une entité politique métropolitaine. A l'origine, il s'agit d'un élément conjoncturel favorable au projet métropolitain, qui progressivement va se transformer en élément structurel. Le fait que la loi 256 casse l'aspect rigide et " autoritaire " du processus en redonnant l'initiative aux municipalités peut être considéré comme un élément favorable car réducteur de conflits entre les collectivités locales.

En troisième lieu, l'activisme de la société civile est un signe de dynamisme de celle-ci et de l'intérêt pour un projet métropolitain. Cet activisme est essentiellement celui du monde économique et il est structurel.

Deux éléments plus conjoncturels viennent compléter les points favorables. Tout d'abord l'éclatement du système partisan au début des années 1990. Cet éclatement ouvre le système politique qui pourrait se reformer sur des bases nouvelles, non pas forcément en termes de réorganisation des partis mais en termes de renouvellement des élites moins prisonnières des querelles de clocher et pour lesquelles le territoire métropolitain peut constituer un horizon politique. Nous avons vu qu'il n'en était rien. Deuxièmement, la loi électorale de 1993 sur les exécutifs locaux qui vise à produire des exécutifs stables, disposant d'une majorité et autonomes des partis politiques. Une telle loi aurait pu permettre la constitution, aussi bien à la commune de Milan qu'à la province de Milan, d'un leader et/ou d'un groupe détenant ainsi les ressources politiques nécessaires pour conduire un projet métropolitain <sup>(11)</sup>. Là encore, il n'en a rien été.

### 2.3.3. Un travail politique inconsistant et en pointillé

La situation milanaise illustre une métropole laissée à elle-même par un travail politique qui n'a ni souffle ni persistance. Sur les 16 années de l'histoire du projet métropolitain, on assiste à un gâchis d'occasions manquées.

Sur la métropole, le leader théorique incontestable est le maire de Milan. Monocentrique, l'agglomération milanaise ne possède aucune commune périphérique en mesure de rivaliser avec la ville-centre. L'institution provinciale est trop faible pour espérer, pour le moment, jouer un rôle moteur et la collectivité régionale n'a ni volonté, ni légitimité pour prétendre gouverner la métropole.

Pour autant, le maire de Milan n'a pas su entamer un travail politique qui aurait pu conduire la ville vers un projet métropolitain. Ce travail politique aurait pu porter sur trois points :

**Les relations avec les milieux économiques.** Les entreprises milanaises ont pendant longtemps manifesté leur souci du bon fonctionnement de la métropole et leurs préoccupations devant un futur non dirigé ou même pensé. Le maire de Milan, fort de sa légitimité nouvelle, et surtout de ses nombreux contacts dans la sphère économique (il a détenu des responsabilités importantes dans Assolombarda, la principale union patronale régionale et dans la délégation locale de Confindustria, le principal syndicat patronal italien de la grande entreprise) aurait pu soutenir ces actions. Il l'a fait avec les Etats Généraux mais sans persévérance. Il aurait pu surtout chercher à bâtir sur cette mobilisation une structuration de la représentation des milieux économiques, autrement dit un organe de représentation plus consensuel (cf. le London Business Board) avec lequel il aurait pu entretenir des relations constructives.

**11** C'est une telle situation qui a prévalu à Bologne dans le cadre de l'Accord pour la Cité Métropolitaine. Voir. Jouve, B. et C. Lefèvre. (1999) " Des leaders en quête d'institutions : Bologne, Lyon ", in R. Balme et al, Les nouvelles politiques locales, dynamiques de l'action publique, Presses de Sciences Po.

**12** Situation qu'il reconstruit lui-même estimant par exemple que le maire de Rome, pourtant d'un bord opposé au gouvernement actuel, réussit à obtenir de l'Etat des ressources supplémentaires du fait même de sa capacité de négociation politique et de ses relations dans le milieu.

**Les relations avec les collectivités territoriales.** Ces relations sont mauvaises et fondées sur une méfiance réciproque. Le maire de Milan aurait pu tout d'abord chercher à améliorer les relations avec la province en ouvrant avec ses dirigeants un dialogue. Celui-ci s'est fait sur des politiques sectorielles comme les transports, mais n'a pas débouché sur un dialogue proprement politique. Il aurait pu également pacifier les relations avec les communes périphériques. Les occasions ont été nombreuses mais le plus souvent la municipalité de Milan s'est présentée comme dominante comme l'illustre sa demande de contrôler la nouvelle structure de l'ASNM. La ville-centre aurait pu également jouer le jeu d'une intercommunalité plus volontaire en utilisant les nombreux instruments de la programmation négociée.

Le travail politique aurait pu porter sur les institutions fortes " externes " à la métropole. Les relations avec la région, du même bord politique, auraient mérité une attention particulière car cette collectivité dispose de ressources nécessaires au lancement et au développement d'un projet métropolitain. Ressources juridiques car la région détient les pouvoirs législatifs dans de nombreux secteurs, ressources financières également notamment à travers le document de programmation économique et financière régionale (DPEFR), sorte de plan régional, et la gestion des fonds structurels européens. Une attention identique aurait pu être portée aux relations avec l'Etat qui, malgré la fédéralisation du pays, demeure au plan juridique et financier un acteur important.

**La constitution d'instruments et de structures de médiation.** La fragmentation politique et économique de la métropole va de pair avec une conflictualité significative. La réduction d'une telle conflictualité suppose la mise en place d'instruments et de structures de médiation entre les acteurs. Le maire de Milan, fort de la participation historique de sa ville dans le PIM aurait pu réactiver cette agence, notamment les groupes de travail métropolitains qui avaient été initiés dans les années 1990 et aurait pu aider à la remise en chantier de l'OETAM (Observatoire de l'Economie et du Territoire de l'Aire Métropolitaine Milanaise) aboli par le maire léghiste. Il aurait pu également proposer des instruments de dialogue dans des secteurs comme la culture, l'enseignement et la recherche, qui ne font pas partie des champs de compétences du PIM. Enfin, il aurait pu profiter de la loi 256 pour relancer un processus de réflexion sur la cité métropolitaine puisque désormais le contenu de la réforme institutionnelle peut provenir du bas, autrement dit de propositions provenant d'un dialogue entre les collectivités locales et la société civile. Il n'est pas aisé de savoir pourquoi la ville de Milan n'a pas su ou voulu se lancer dans un tel processus, mais, au-delà des éléments défavorables mentionnés précédemment, plusieurs explications peuvent être avancées. La première est l'importance de l'héritage des conflits sur l'aire métropolitaine. Ce dernier est en effet lourd et a laissé des traces apparemment encore fortes et réactivées par l'intermède léghiste. La seconde tient au système politique milanais lui-même où les partis politiques ne jouent plus de rôle de médiation, ni entre les institutions, ni entre ces dernières et la société civile. Ce n'est pas en leur sein qu'un projet métropolitain peut voir le jour, ni même qu'un embryon de dialogue peut surgir. La troisième explication renvoie à la personnalité du maire. Celui-ci est peu charismatique et se présente volontiers comme un personnage de peu d'ampleur politique. Peu introduit dans les partis politiques, il a été choisi semble-t-il parce que ces derniers n'ont pas réussi à s'entendre sur un autre candidat commun. G. Albertini est plutôt un maire technique, issu du milieu économique, qui ne bénéficie donc pas des relations politiques qui lui permettraient au niveau local de tisser des liens pouvant servir de médiation et au niveau national d'avoir un accès à l'Etat <sup>(12)</sup>.

A titre de confrontation, fort différente est la situation sur le Nord de Milan. Ici, sept éléments contribuent à expliquer le succès d'un territoire et la production d'un projet stratégique. En premier lieu, il s'agit d'un territoire plus restreint et où le système d'acteurs est moins complexe. Ensuite, la mobilisation a pu se faire car la situation économique et sociale était désastreuse. C'était se mobiliser ou mourir. En troisième lieu, il s'est agi de repenser un modèle de développement. Fondée sur une économie industrielle traditionnelle, la crise qui a frappé cette zone ne pouvait être résolue que par une transformation des bases économiques. En bref, il fallait

inventer un autre mode de développement, basé sur les nouvelles technologies et les PME et le maintien des populations existantes, ce qui allait bien au-delà d'un changement de la structure productive locale. En quatrième point, ces changements ont pu être pensés et mis en œuvre car l'élite politique locale a changé, la " vieille garde communiste " <sup>(13)</sup> ayant cédé la place à une élite politique rose-verte et adepte d'un modèle de développement respectueux de l'environnement. Par ailleurs, ce projet a non seulement reçu le soutien de l'ensemble des communes mais également de l'Union Européenne très présente dans les programmes ayant servi de cadres, y compris financiers, au nouveau modèle de développement. Enfin, c'est une structure de type nouveau, l'ASNM, qui a permis par sa composition et sa souplesse, de donner corps et cohérence au projet stratégique.

**13** Le Nord de Milan était appelé "la petite Stalingrad".

# ELEMENTS DE REFLEXION POUR PARIS

# 1. La construction du leadership métropolitain

Les trois expériences analysées mettent l'accent sur l'importance du leadership. Sans pour le moment définir ce leadership ni lui assigner une forme spécifique, son importance est révélée par la situation milanaise. Dans cette métropole, l'absence de leadership métropolitain est en partie la raison du processus de morcellement de l'agglomération en cours et de la constitution de leaderships concurrents au niveau infra-métropolitain. Cette situation a des points en commun avec la période de l'avant GLA à Londres.

Le leadership se construit, même s'il est donné d'emblée par une réforme institutionnelle comme pour Londres avec la GLA ou Madrid avec la CAM. La création institutionnelle n'est pas suffisante pour asseoir un leadership métropolitain. C'est la première remarque importante. Au moins quatre conditions doivent être remplies pour la construction d'un leadership métropolitain :

- Pour qu'un leadership métropolitain émerge, il doit reposer sur le contrôle de l'institution-leader par l'individu ou le groupe promoteur du projet métropolitain. Ce groupe ou cet individu se situe le plus souvent dans l'exécutif. Sa contestation le prive d'un atout essentiel. A Londres, le Maire peut affirmer son leadership car il contrôle la Mairie bien sûr mais aussi l'Assemblée. Ceci n'est pas dû à la loi mais au travail politique de Ken Livingstone comme nous l'avons vu. A Milan, c'est l'inverse. Il apparaît difficile au maire de Milan de devenir, s'il le souhaitait, un leader métropolitain sans s'assurer au moins la bienveillance du conseil municipal. A ce titre, la question des arrondissements reste posée. L'expérience des 3 villes ne nous éclaire pas sur ce point : la décentralisation infra-municipale est-elle oui ou non préjudiciable au projet métropolitain ? Ce qui frappe à Milan et à Madrid c'est l'absence des arrondissements dans le débat. A Madrid, ceci s'explique en partie par leurs faibles compétences et leur contrôle politique par la mairie. A Milan, certains arrondissements sont tenus par l'opposition. Pour autant nous n'avons aucune indication que cette situation, qui affaiblit la mairie, ait joué un rôle quelconque sur la difficulté de faire émerger un projet métropolitain.

- La formalisation des relations avec l'ensemble des collectivités locales est nécessaire. Ceci signifie d'une part que les collectivités locales aient des structures de représentation et d'autre part que l'institution leader puisse entrer en relation avec ces structures. Ces structures existent sur Londres avec l'Association of London Government (ALG) et sur Madrid avec la Fédération des Municipalités de Madrid (FMM). Il n'en existe pas sur Milan et il est probable que cette absence d'une structure de représentation des communes milanaises ait été préjudiciable à un projet métropolitain.

Pour autant, l'existence de telles structures ne garantit pas les bonnes relations ni les relations tout court entre l'institution leader et le système des collectivités locales. Si à Londres les relations sont suivies et bonnes, il n'en est pas de même à Madrid où elles sont conflictuelles. Ceci est probablement en partie dû à deux raisons : la première a à voir avec le motif principal de la constitution de ces structures. L'ALG est le résultat d'un désir de faire la paix entre boroughs face à la nécessité de produire des actions communes, en l'absence justement d'une institution d'envergure métropolitaine. La FMM en revanche s'est constituée pour représenter et défendre les intérêts des municipalités face au pouvoir montant de la CAM. La seconde raison tient au contexte institutionnel qui à Madrid a produit un leadership fort et à Londres un leadership faible.

Cette partie vise à confronter les principales remarques et points de réflexion les plus saillants tirés des expériences de Londres, Madrid et Milan avec les autres métropoles de notre panel. Dans une première section, nous exposerons donc ces principales remarques et points que nous confronterons dans une seconde section. Confronter signifiera ici conforter ou infirmer les remarques premières mais aussi, le cas échéant, identifier d'autres éléments que l'analyse des cas londonien, madrilène et milanais n'aurait pas permis de mettre à jour. Quatre tableaux résument cette confrontation.

L'étude de Londres, Madrid et Milan nous permet de mettre l'accent sur quatre dimensions du processus d'élaboration et de développement du projet métropolitain :

- la construction du leadership métropolitain ;
- son institutionnalisation ;
- la construction d'une identité métropolitaine ;
- l'établissement de liens avec les acteurs externes à la métropole.

- La formalisation des relations avec la société civile est cruciale. Celle-ci apparaît d'autant plus aisée que cette société civile est structurée. Le plus souvent ce sont les milieux économiques et les syndicats qui sont les mieux organisés. Il n'en est généralement pas de même avec le secteur associatif plus fragmenté. Nos trois métropoles offrent à cet égard des situations contrastées. A Madrid le travail politique s'est fait sur la formalisation de relations avec des forces économiques et sociales déjà bien structurées et représentatives, ce qui a permis de former un système néocorporatiste. A Londres, le travail politique s'est à la fois exercé sur la structuration même des milieux économiques (la participation de la GLA à la constitution du London Business Board) et sur l'établissement de relations formelles avec ce dernier mais aussi avec les autres forces sociales. A Milan, il n'y a pas eu de travail politique suivi sur la société civile dans son ensemble.

- Le leadership se construit d'autant plus aisément qu'il existe un individu-leader, un entrepreneur politique. Là encore le contraste ne saurait être plus fort entre le maire de Londres et celui de Milan. D'un côté un homme charismatique, fin politique mais qui en même temps n'hésite pas à prendre des risques (l'exemple du péage urbain est démonstratif) et des positions qui le font se distinguer. De l'autre, un maire sans envergure, ne prenant pratiquement pas de risques, sans consistance. A Madrid, l'ancien président de la CAM, Ruiz-Gallardon, est plus proche d'un homme comme Ken Livingstone. C'est pourquoi sa présence aujourd'hui à la tête de la ville-centre pourrait changer la donne sur la question du leadership métropolitain.

## 2. L'institutionnalisation du leadership métropolitain

Si nous avons précédemment souligné le fait que la constitution d'une institution métropolitaine ne suffisait pas à la production d'un projet métropolitain, il nous faut ici affirmer qu'il ne peut pas y avoir de projet métropolitain sans institutionnalisation. Cette institutionnalisation peut prendre différentes formes, la plus complète étant la création d'une autorité métropolitaine. A cet égard, il est indéniable que sans la GLA, Londres n'aurait pas - encore - de projet métropolitain.

En revanche, cette institutionnalisation doit s'effectuer sous certaines conditions.

- Si institutionnalisation signifie création d'une institution métropolitaine (CAM ou GLA par exemple), elle doit donner lieu à une institutionnalisation parallèle des relations avec les autres acteurs et d'abord avec les collectivités locales. Une institution trop forte fait obstacle à la poursuite d'un projet métropolitain.

- Les institutionnalisations sectorielles, c'est-à-dire l'institutionnalisation de relations sur des secteurs particuliers de politiques publiques (transport, environnement, planification), ne peuvent servir de base au projet métropolitain parce que leur existence renvoie à un registre complètement différent de l'action publique et collective. Ainsi, à Madrid, la CAM a développé de nombreuses collaborations institutionnelles, y compris avec la ville-centre, sans que cela ait débouché sur des échanges positifs sur des questions plus générales et plus stratégiques. Il en est de même à Milan bien que les coopérations sectorielles entre la ville-centre et les autres collectivités locales y soient moins développées.

- L'institutionnalisation ne doit pas renforcer un acteur potentiellement fort au détriment des autres car cela crée un déséquilibre préjudiciable au projet métropolitain. En conséquence, il faut considérer de manière négative toute institutionnalisation de ce type. Par exemple, la loi sur les grandes villes espagnoles va probablement être un élément défavorable à l'émergence d'un véritable projet métropolitain sur Madrid car elle va renforcer la conflictualité au sein de la métropole. Ceci est également vrai quant au statut de capitale à attribuer à la ville-centre.

- L'institutionnalisation de lieux de débat et de médiation est un objectif qui doit être poursuivi, quel que soit le degré d'institutionnalisation du leadership métropolitain. Il s'agit là d'un point clé du projet métropolitain : la nécessité de disposer de lieux de confrontation et de médiation qui permettent :

- d'éviter les malentendus susceptibles de conduire à la rupture des relations entre acteurs. Ainsi, l'officialisation des réunions entre la GLA et les milieux économiques a précisément cette fonction selon le Maire de Londres. En clair ceci signifie pour le Maire de Londres qu'il peut y avoir conflit mais ce conflit reposera sur des bases claires (divergence forte entre les intérêts) et non sur une incompréhension mutuelle.

- de légitimer le projet métropolitain par la recherche d'une adhésion à ses objectifs et caractéristiques principaux, ce qui peut bien entendu aller jusqu'à sa modification.

L'inexistence de tels lieux ou tout au moins leur abandon (comme pour le PIM) par la mairie de Milan et par la plupart des acteurs locaux, expliquent en partie l'absence de projet métropolitain sur Milan. Cette situation prévaut à Madrid où il n'existe pas non plus de structures de médiation entre la CAM et les municipalités ainsi qu'avec la ville-centre. En revanche, la situation est

différente avec la société civile puisqu'il y a dialogue à travers le système néocorporatiste et le CES. Sur Londres, les lieux de débat existent de par la loi mais le Maire a cherché à les multiplier sans pour autant les institutionnaliser (la représentation de la société civile dans son cabinet consultatif reste trop " légère " pour être considérée comme une institutionnalisation).

### 3. La question de l'identité métropolitaine

Sans processus de construction d'une identité métropolitaine, le projet métropolitain ne possède pas de consistance réelle et s'essouffle. En effet, la constitution d'une telle identité dans la mesure où elle permet l'émergence d'une solidarité entre les acteurs d'un même territoire, est constitutive de ce projet et en même temps l'un des résultats les plus probants de son succès. L'expérience de nos trois métropoles met en relief trois éléments :

- L'identité métropolitaine est le produit de l'institution-leader et de ses politiques. Ceci est clairement visible sur Madrid où sans la CAM, la région n'aurait pas d'identité. Cette identité est tout d'abord donnée par l'existence de l'institution mais ceci n'est pas suffisant lorsqu'il n'y a pas - comme c'est le cas à Madrid - de sentiment d'identité préalable. La construction d'une identité métropolitaine passe alors par les politiques publiques dont certaines (la politique des transports par exemple) semblent plus à même d'y parvenir. Le cas milanais démontre cette idée a contrario puisqu'il n'y a pas eu sur la métropole de politiques publiques métropolitaines. En revanche, le sentiment d'identité en construction sur le territoire du Nord-Milanais semble bien être le produit des actions menées par l'ASNM.
- Le dialogue entre l'institution métropolitaine et sa population facilite la production d'une identité métropolitaine. L'identité n'est pas que le fruit d'une attitude passive des habitants qui reçoivent des services ou sont les destinataires des politiques publiques. Elle est également le produit d'une attitude active que l'institution métropolitaine peut susciter. C'est probablement de cette manière qu'il faut apprécier le soin apporté par le Maire de Londres au dialogue avec les londoniens ; celui-ci est justifié par le souci de voir se développer une attitude constructive de la part des habitants, qui permet ainsi d'intégrer des demandes, de mieux répondre aux besoins et ce faisant de mieux légitimer l'action et l'existence de la GLA. Ce manque de dialogue sur Madrid de la part de la CAM ne semble cependant pas être préjudiciable à son action, dans la mesure où aucune autre institution ne vient pour le moment concurrencer son leadership métropolitain.
- L'identité métropolitaine se construit contre la ville-centre. Si la question ne se pose pas à Londres où il n'existe pas de ville-centre, cette remarque semble évidente sur Madrid avec le conflit entre la CAM et la municipalité de Madrid et sur Milan avec l'impossibilité de construction d'un projet qui ne fasse pas la part belle à la commune centrale. Lorsque la ville-centre apparaît comme le leader " naturel " de la métropole (c'est le cas de Milan), elle doit alors accepter de quitter sa position dominante et dialoguer avec les acteurs locaux autres que ceux de son territoire municipal. Faute de cela, elle se montre incapable d'initier et a fortiori de développer un projet métropolitain. Le cas milanais est emblématique de cette situation. Lorsque la ville-centre n'est pas le leader " naturel " de la métropole, par exemple lorsqu'elle a en face d'elle un acteur concurrent, comme à Madrid avec la CAM, elle doit alors " sortir de ses murs " pour chercher des partenaires susceptibles de l'aider à construire un projet métropolitain spécifique.

## 4. Les relations avec les acteurs extérieurs et principalement l'Etat

Le soutien de l'Etat - ou tout au moins sa neutralité - est nécessaire au projet métropolitain. En effet, l'Etat demeure un acteur puissant par les ressources financières dont il dispose, par les politiques publiques qu'il met en place, par les lois et normes qu'il impose, par les stratégies qu'il peut avoir lui-même sur la métropole, notamment lorsque cette dernière est la capitale du pays. Il reste également en dernière instance, le seul acteur qui peut légitimer au plus haut niveau un processus et un projet métropolitain.

L'analyse des projets métropolitains de Londres, Madrid et Milan, est cependant décevante à ce sujet. Tout d'abord, et contrairement à nos attentes, l'Etat ne semble pas jouer un rôle important dans le projet métropolitain. Son intervention ne semble pas importante à Madrid ou à Milan, probablement du fait que nous nous trouvons dans des processus avancés de fédéralisation pour le cas madrilène et devant un Etat relativement faible à Milan. Pour cette dernière intervient peut-être le fait qu'il ne s'agit pas d'une capitale.

La situation de Londres s'avère différente. Outre le fait que la GLA soit en grande partie le produit de l'Etat " new-labour ", le projet métropolitain du Maire ne pourra pas être mis en œuvre sans le soutien de l'Etat. Acquérir ce soutien est donc au cœur du travail politique du leader métropolitain et sur ce registre Ken Livingstone est mal armé, comme nous l'avons vu. A cet égard donc, la situation londonienne est trop spécifique pour que nous puissions en tirer des remarques généralisables, tout en pouvant cependant affirmer qu'un projet métropolitain ne peut se réaliser ni sans ni contre l'Etat.

De manière identique, un autre acteur important semble singulièrement absent : l'Union Européenne. Son rôle, notamment de légitimation souvent avancé, est rarement mentionné, peut-être du fait que la métropole n'est pas un territoire de référence pour les politiques européennes, contrairement à la région. Cette dernière en effet peut être un acteur important pour le projet métropolitain dans certains cas, notamment lorsqu'elle est forte. A Madrid, la CAM est elle-même la région, ce qui n'en fait pas un acteur extérieur. La situation est différente à Milan où la puissante région Lombardie ne semble pas avoir été conviée par la mairie dans les débats récents, bien qu'elle ait été en partie à l'initiative du " Progetto Milano " par son centre de recherches, l'IRReR, un " oubli " qui a peut-être été préjudiciable.

## 5. La confrontation avec les autres métropoles

### 5.1. La construction du leadership métropolitain

Rappelons les quatre points saillants issus de la confrontation des expériences de Londres, Madrid et Milan :

- Pour qu'un leadership métropolitain émerge, il doit reposer sur le contrôle du ou des promoteurs du projet métropolitain sur leur propre institution.
- La formalisation des relations avec l'ensemble des collectivités locales appartenant à la métropole est nécessaire.
- La formalisation des relations avec la société civile est cruciale.
- Le leadership se construit d'autant plus aisément qu'il existe un individu-leader.

• Le premier point concerne directement trois métropoles de notre panel : Berlin, Montréal et Rome. Leurs trois expériences confirment la remarque a contrario dans la mesure où nous avons affaire à trois institutions-leaders qui ne sont pas en mesure de piloter leur aire métropolitaine parce que les exécutifs ne disposent pas d'un contrôle sur leurs institutions.

A Berlin, le système du Sénat enlève au maire toute possibilité de contrôler cet instance. La règle est en effet que les sénateurs sont totalement indépendants les uns des autres. Chacun peut ainsi suivre sa propre stratégie et se servir de sa propre administration sectorielle pour la mener à bien. Ceci signifie que le Sénat est fragmenté et ne peut jouer une fonction de coordination des politiques, ce qui a contribué fortement à son discrédit actuel. Par ailleurs, le Sénat est lui-même contesté par les arrondissements (Bezirke) qui ne disposent pas de compétences importantes ni d'autonomie financière mais qui en revanche peuvent et ont développé des stratégies d'alliance avec la société civile pour s'opposer à de nombreux projets du Sénat (notamment dans le domaine de la construction et du logement).

A Montréal, le maire de la ville et Président de la Communauté Métropolitaine est dans une situation instable. Normalement il lui incombe de piloter l'agglomération montréalaise mais pour ce faire il ne peut se reposer sur son exécutif et son administration dans la mesure où l'existence même de la nouvelle ville de Montréal est remise en cause par le projet de référendum visant à une dé-fusion. Pour le moment donc, tout est soumis au résultat de ce référendum, mais même dans le cas d'une issue négative (si le résultat du référendum maintient la situation actuelle), la légitimité de la nouvelle ville ne sera pas acquise pour autant du fait de son péché originel (son imposition par le gouvernement du Québec), ce qui affaiblit d'autant celle de son leader.

A Rome, le maire dispose d'une majorité stable et contrôle son exécutif. Pour autant, il voit son autorité contestée par les arrondissements (municipi) forts de nouvelles compétences et surtout de leur futur statut de communes métropolitaines. Certains de ces arrondissements sont passés aux mains de l'opposition lors des dernières élections et poursuivent des stratégies d'alliance avec d'autres collectivités locales (autres communes ou région). Ceci affaiblit tout naturellement le maire dans la mesure où ces stratégies ne sont pas concertées avec celles de la commune, voire s'y opposent.

- Sur la nécessité de formaliser les relations avec les collectivités de la métropole, seule le cas romain est susceptible de nous fournir quelques éléments. En effet, dans les villes restantes de notre panel, la question de l'existence d'une association des collectivités locales métropolitaines ne se pose pas. Soit, comme à Lisbonne ou Montréal parce qu'il y a identité entre les communes

de la métropole et celles qui de droit participent à l'autorité métropolitaine, celle-ci apparaissant alors comme l'équivalent d'une telle association ; soit parce qu'il n'y a pas d'autorité métropolitaine ni de projet d'en constituer une mais qu'il existe déjà une forme associative (Barcelone et Manchester par exemple) qui intègre en partie les collectivités locales ; soit encore parce qu'il n'existe rien de structuré entre les collectivités locales comme sur Toronto ou Berlin et à certains égards aussi sur Stuttgart.

A Rome, il n'existe pas d'associations de communes de l'aire métropolitaine. La commune de Rome est vue comme le leader de l'agglomération mais est considérée de manière méfiante, voire hostile par les communes périphériques. Pour autant, la ville-centre n'a pas cherché à structurer ses relations avec ses voisines. Une telle structuration serait cependant nécessaire pour trois raisons. Tout d'abord parce qu'il y a en projet une institutionnalisation de la métropole qui pose de fait la question des relations entre la ville-centre et les communes périphériques. La deuxième parce que les relations ne sont pas bonnes et que ce pourrait être pour le maire de Rome un instrument de leur amélioration et de discussion des alliances actuelles que tissent les arrondissements romains. La troisième parce que la Province a un projet de constitution d'une assemblée provinciale des communes et que le territoire provincial pourrait bien être celui choisi pour la future institutionnalisation de la métropole. Dans ce contexte, l'absence d'un lieu de régulation des relations ville-centre/collectivités locales joue contre le projet métropolitain du maire de Rome puisqu'il laisse subsister un climat qui lui est peu propice.

- Sur le point de la formalisation des relations avec la société civile au niveau métropolitain, les villes de notre panel présentent des situations différentes selon qu'il s'agit des milieux économiques ou des milieux associatifs. En règle générale, le monde associatif est moins structuré, plus fragmenté que le monde économique et du travail. Si de nombreuses formes et instruments de mobilisation de la société civile se retrouvent un peu partout sur la plupart des villes-centres (Montréal avec le projet de Montréal et le CERDIM par exemple), cette mobilisation par le politique au niveau métropolitain est plus rare.

En ce qui concerne le monde associatif issu de la culture, des minorités diverses, des " questions de société ", seule les métropoles de Barcelone et de Stuttgart semblent actives. A Barcelone, la mobilisation s'effectue principalement par le biais du processus de planification stratégique, mais il n'existe aucune structure spécifique de dialogue entre ces milieux et les acteurs politiques. Le plan stratégique de Barcelone a donné lieu à la mise en place d'une ingénierie institutionnelle complexe qui produit aux dires de ses promoteurs un processus de mobilisation et de dialogue permanent avec les édiles. Il est difficile de savoir si cette mobilisation est réelle ou si elle renvoie plus à de la rhétorique. Il est encore plus difficile de dire si elle produit des effets quant à la production et la mise en œuvre d'un projet métropolitain, sauf à estimer que l'accueil des Jeux Olympiques en 1992 ou la tenue du Forum universel des Cultures en 2004 soient le signe de l'existence et de la mise en œuvre d'un tel projet, ce qui demanderait à être démontré.

Toute autre est la situation de Stuttgart où depuis la fin des années 1990, les liens entre la société civile et la VRS se sont accentués par la multiplication de structures de dialogue et d'action dans les domaines de la jeunesse, de la culture, du sport au niveau métropolitain. Ces structures sont aujourd'hui au cœur de la mise en chantier d'un nouveau système de médiation métropolitain dont on attend encore de voir s'il permettra ou non la production d'un projet mobilisateur sur le Grand Stuttgart.

Le contraste entre les deux métropoles se poursuit dans les relations avec les milieux économiques et du travail. A Barcelone, la logique qui prévaut pour le monde associatif est la même que celle qui régit les relations avec les milieux économiques et le monde du travail. On a affaire à une mise en relations la plus large possible, notamment à l'intérieur du plan stratégique, même si la composition de la commission déléguée, l'exécutif du plan, peut être interprétée comme une sélection des partenaires les plus importants du monde politique, à savoir la CCI et l'UGT.

A Stuttgart, au contraire, le système n'est pas largement ouvert mais sélectionne d'emblée les

partenaires de la VRS, notamment le syndicat IG Metall et la Chambre de commerce (IHK) que l'on retrouve dans différentes structures comme la WRS, l'agence de promotion de la métropole.

L'explication principale peut être alors la plus grande structuration des milieux économiques et sociaux et la meilleure représentativité de leurs structures de représentation (par exemple, la CCI a ouvert ses organes décisionnels aux firmes de la nouvelle économie).

Pour autant, ces deux métropoles ne donnent pas à voir des effets clairs du développement des liens entre la société civile et le pouvoir politique sur la dynamique du projet métropolitain. Ceci ne signifie pas qu'il n'y a pas d'effets, mais probablement que les processus ne sont pas encore assez avancés pour que ces effets soient visibles. Cela pose alors la question du temps dans les processus de production du projet métropolitain si on compare par exemple ces deux métropoles avec la GLA qui en moins de 4 années a déjà produit le sien. Cela pose également la question du leadership individuel dans ce processus, ce que nous abordons ci-dessous comme 4<sup>e</sup> point de cette section.

- Force nous est de constater qu'il n'existe pas d'individu leader sur un plan métropolitain dans la plupart des métropoles de notre panel. Seule Rome nous offre un leader de ce type, le maire de la ville, qui ne semble cependant pas capable de faire avancer le projet métropolitain. Il est difficile d'isoler la variable " leader-individuel " pour savoir en quoi elle a contribué, malgré tout, à faire avancer ou non le projet métropolitain. Si elle ne semble pas suffisante sur Rome, au-delà peut-être de la différence de personnalité politique entre W. Veltroni, le maire de Rome, et K. Livingstone ou A. Ruiz Gaillardon, ceci s'explique peut-être par une différence majeure : les leaders londonien et madrilène ont en charge une institution métropolitaine, de droit ou de fait, alors que le maire de Rome a en charge une ville-centre qui ne peut prétendre représenter seule la totalité de l'aire métropolitaine, même si elle regroupe près de 70 % de sa population. A l'inverse, le projet métropolitain de Stuttgart, même mal défini, avance. Ce processus semble s'effectuer sans un individu-leader. En effet, ni le président de la VRS, ni le maire de Stuttgart n'apparaissent aux premiers postes, situation qui semblerait réduire la portée de notre remarque quant à l'importance de la personnalisation du projet pour le faire progresser.

## 5.2. La question de l'institutionnalisation du leadership

Quatre remarques ont été tirées de l'analyse de Londres, Madrid et Milan :

- Une institution trop forte fait obstacle à la poursuite d'un projet métropolitain ;
- les institutionnalisations sectorielles ne peuvent servir de base à un projet métropolitain ;
- l'institutionnalisation ne doit pas renforcer un acteur potentiellement fort au détriment des autres car cela crée un déséquilibre préjudiciable au projet métropolitain ;
- l'institutionnalisation de lieux de débat et de médiation est un objectif qui doit être poursuivi quel que soit le degré d'avancement du projet métropolitain.

- Une institution trop forte fait obstacle à la poursuite d'un projet métropolitain. Les métropoles qui ont vu la constitution d'une institution métropolitaine ou qui sont susceptibles d'en être le théâtre dans un futur proche ne sont pas nombreuses. Nous pouvons citer Berlin avec le projet de fusion entre les deux lander, Rome avec le projet Rome-Capitale, Montréal avec la création de la CMM en 2000, Stuttgart avec la VRS en 1994 et Lisbonne avec l'AML en 1991.

Les cas de Stuttgart et de Lisbonne ne permettent pas d'apporter des éléments précis sur ce point. La mise en place des autorités métropolitaines dans les années 1990 n'a pas produit d'institutions fortes comme dans le cas madrilène. A Stuttgart, la VRS est une collectivité faible, ayant peu de compétences et un budget qui est pratiquement en totalité dévolu aux transports publics. La création de la VRS ne s'est pas faite en réduisant les pouvoirs de l'acteur fort, la mairie de Stuttgart. A Lisbonne, l'AML est une structure intercommunale fort respectueuse des pouvoirs municipaux. Par ailleurs, elle dispose de peu de compétences et d'un petit budget. Enfin, l'AML n'est pas la bras armé de la ville de Lisbonne sur son agglomération, d'une part parce que

Lisbonne ne domine pas démographiquement ou même économiquement son aire métropolitaine, d'autre part parce que l'exécutif de l'AML et notamment sa présidente ne représentent pas les intérêts de la ville-centre.

Plus intéressants pour notre propos sont les cas de Berlin, Montréal et Rome. Sur ces trois villes, la remarque avancée semble fondée. A Berlin, la fusion entre les deux lander de Berlin et du Brandebourg n'a pas vu le jour car la future autorité métropolitaine aurait été largement dominée par la ville-Etat de Berlin. Berlin est en effet non seulement une ville-Etat, mais une ville puissante démographiquement et économiquement dans un environnement géographique de petites communes périphériques. L'erreur a peut-être été de proposer une fusion qui ne pouvait qu'être déséquilibrée entre le très faible et pauvre Brandebourg et la puissante ville-Etat. L'autre erreur a été de ne pas chercher à créer des relations de pacification entre la ville-Etat et les municipalités qui forment sa périphérie. Les rapports entre les deux entités sont en effet fondés sur une forte crainte d'annexion et de domination de la ville sur ses banlieues. Les relations avec Berlin sont d'autant plus difficiles qu'il n'existe pas d'association représentant les municipalités périphériques. La ville-Etat aurait pu jouer cette carte de structuration des relations entre les communes de banlieues et initier ainsi un début de dialogue avec elles. Cela n'a pas été fait en partie pour des raisons que nous avons déjà soulevées (notamment l'incapacité de l'exécutif berlinois à développer une stratégie quelconque pour cause de fragmentation interne). Le résultat est aujourd'hui une fragmentation institutionnelle plus grande de l'aire métropolitaine. Les communes périphériques se sont en effet lancées dans des stratégies d'alliances territoriales de petite dimension (quelques communes seulement) de façon à se renforcer vis-à-vis de la ville-Etat.

Aujourd'hui la périphérie de Berlin est ainsi le lieu de regroupements intermunicipaux (par exemple la " North-West Brandebourg Initiative " ou la " Stadtenetz Prignitz ") qui la fragmentent.

A Montréal, la création de la CMM en juin 2000 a produit une institution disposant de nombreuses compétences mais d'un budget modeste. L'institutionnalisation de la CMM en fait de droit une autorité dirigée par la ville-centre puisque le maire de Montréal est automatiquement le président de la CMM. Les vicissitudes de la mise en place de la CMM et les conflits qui ont suivi l'imposition des trois villes nouvelles de Montréal, Longueuil et Laval par le gouvernement du Québec en 2002 et qui perdurent aujourd'hui ne nous permettent pas d'affirmer que l'institutionnalisation de la domination politique de Montréal sur son agglomération joue contre le projet métropolitain. En revanche, il est clair que les maires des petites communes voient avec inquiétude la mise en place d'une structure dominée par les 3 grandes villes de l'agglomération et principalement par la ville de Montréal. En second lieu, les maires de Laval et de Longueuil ne sont pas favorables à un tel système.

A Rome, le projet de loi Rome-Capitale qui doit créer un statut spécial pour la métropole et une organisation politique spécifique est en cours d'élaboration. Pour le moment, le maire de Rome est le seul à avoir proposé un projet précis. Ce projet semble à première vue respectueux des communes. D'une part il crée une cité métropolitaine dont le territoire est celui de la province. En second lieu, cette cité métropolitaine qui absorbe toutes les compétences de " nature métropolitaine " de la commune de Rome et des autres communes (et qui, en passant, abolit la province et morcelle la commune de Rome en 19 nouvelles municipalités) est présidée par un maire élu au suffrage universel direct et par un conseil métropolitain dont une large majorité (48 membres sur 80) provient des électeurs des 19 nouvelles communes romaines. Le président de la cité métropolitaine de Rome disposerait en outre de nombreuses compétences qui pour le moment sont du ressort de l'Etat et/ou de la région, et il présiderait une instance, la Conférence Permanente, chargée des relations entre la cité métropolitaine, la région et l'Etat. Un comité métropolitain qui rassemble autour du maire de la cité métropolitaine les maires des autres communes permet à celui-ci de dialoguer avec les municipalités périphériques.

Ce projet semble donc respecter les municipalités en cassant le " monstre municipal romain " et en créant une instance de dialogue par le comité métropolitain. Pour l'instant, il n'a pas été débattu au niveau national ou régional. Mais ce qui est plus inquiétant pour les communes est qu'il n'a été discuté ni avec la province ni avec les communes concernées, démontrant ainsi une

attitude quelque peu arrogante de l'exécutif romain qui laisse mal augurer de l'avancement d'un tel projet qui leur imposerait une perte considérable de pouvoir.

- Le second point concerne l'institutionnalisation des coopérations sectorielles métropolitaines qui ne sont pas suffisantes pour servir de base à un quelconque projet métropolitain. Cela se vérifie partout comme si en effet, nous avions ici affaire à deux registres différents. Le premier, sectoriel, concerne le bon fonctionnement d'une politique spécifique et peut donner lieu à des coopérations effectives et efficaces probablement parce que les enjeux sont clairs et relativement circonscrits. Le second, stratégique, est plus problématique. Au moins trois métropoles viennent conforter ce commentaire : Barcelone, Manchester et Toronto.

A Barcelone, la coopération sectorielle institutionnalisée est principalement l'héritage de l'ancienne Corporation Métropolitaine abolie par la Generalitat en 1987. Elle concerne les transports (EMT), l'eau et les déchets (AMA). Ces coopérations sectorielles fonctionnent bien mais le plan stratégique, processus porteur du projet métropolitain, ne s'appuie pas sur elles. En effet, même si les deux entités (EMT et AMA) font partie de la commission déléguée, elles ne peuvent ni en être un référent territorial (leur juridiction est plus restreinte), ni occuper un registre qui leur permettrait de s'orienter vers des questions stratégiques (à l'inverse d'une structure qui aurait en charge la planification par exemple). Une autre structure de coopération sectorielle qui s'occupe pour autant de stratégie, le pacte industriel, n'apparaît pas non plus porteur d'une réflexion de ce type, probablement parce qu'il concerne un territoire plus restreint lui aussi et un enjeu bien particulier autour du développement du port. Par ailleurs, il ne semble pas y avoir de relations fortes entre ces diverses coopérations qui leur permettraient de servir de base au plan stratégique. Celui-ci s'est en effet développé à partir de la ville-centre et au départ autour d'un grand événement (les Jeux Olympiques), dont les réflexions et les enjeux étaient par nature plurisectoriels ou métasectoriels.

A Manchester, la coopération intersectorielle se fonde sur les " joint-boards ", ces trois syndicats à vocation unique dans les secteurs des transports, des déchets, de la lutte contre l'incendie. Cette coopération n'est pas volontaire mais au contraire imposée par la loi et se retrouve ainsi dans toutes les grandes villes anglaises. Manchester est la seule métropolitaine anglaise, hors Londres, à s'être lancée dans une réflexion stratégique de niveau métropolitain et ceci repose beaucoup plus sur l'existence de AGMA, qui est tout sauf une forme de coopération sectorielle, que sur toute autre structure.

Toronto, quant à elle, ne dispose pas à proprement parler de projet métropolitain ni aujourd'hui de coopération sectorielle sauf dans le cas de l'éducation avec le Toronto District School Board.

Cependant, en 1998 le gouvernement de l'Ontario avait créé le Greater Toronto Service Board (GSTB), une structure composée des représentants des collectivités locales et chargée principalement de la gestion des transports publics au niveau métropolitain. Une autre fonction du GSTB était " de promouvoir et de faciliter la coordination des décisions entre les participants ".

Alors qu'au même moment une mobilisation des forces économiques émergeait au niveau métropolitain, cette forme institutionnalisée de coopération n'a pas fonctionné et le gouvernement de l'Ontario a aboli le GSTB en 2002 et a pris directement le contrôle des transports publics de la région métropolitaine.

- L'institutionnalisation ne doit pas renforcer un acteur potentiellement fort au détriment des autres car cela crée un déséquilibre préjudiciable au projet métropolitain. Tel est notre troisième point. Seules les métropoles de Montréal et de Toronto sont concernées par cet élément avec l' " amalgamation " ou fusion forcée sur les villes-centres en 1998 et en 2002. Ce processus, qui a été brutal, a de fait constitué sur les deux métropoles deux villes-centres puissantes que les autres collectivités locales ont considérées avec inquiétude. A Montréal ceci a été renforcé par la nomination automatique du maire au poste de président de la CMM. Pour autant, il est difficile de pouvoir affirmer que l'institutionnalisation de pouvoirs forts dans les villes-centres joue contre le projet métropolitain. D'une part parce que à Toronto le monde politique local n'est pas encore

porteur d'un tel projet qui semble plutôt venir des acteurs économiques et notamment de ce que J.A. Boudreau appelle la " classe capitaliste transnationale ", d'autre part parce qu'il peut y avoir une gestion de cette puissance de la ville-centre en faveur d'un projet métropolitain. Ce peut être le cas de Montréal où le maire peut se servir de cette puissance et la mettre au service d'un tel projet tout en créant un système de régulation des relations avec les communes périphériques, comme nous l'indiquons en point 1, même si la situation politique actuelle sur la métropole montréalaise porterait plutôt à une extrême prudence sur l'éventualité d'un tel scénario.

- L'institutionnalisation de lieux de débat et de médiation est un objectif qui doit être poursuivi quel que soit le degré d'avancement du projet métropolitain. Trois métropoles sont éclairantes : Barcelone, Stuttgart et Manchester. Elles correspondent en effet à une institutionnalisation des lieux de débat et de médiation à différents moments de l'avancement du projet métropolitain et cette institutionnalisation semble avoir une fonction différente selon chaque cas. A Barcelone, l'institutionnalisation de lieux de débat et de confrontation entre les acteurs de la métropole correspond à la stratégie générale de mobilisation initiée par la municipalité. Il s'agit donc d'un processus permanent d'institutionnalisation qui donne lieu à une organisation complexe qui structure cette mobilisation. De fait, le projet métropolitain ne vit qu'à travers cette institutionnalisation et à bien des égards on peut dire qu'il se limite à elle. Nécessaire pour l'entretenir, il n'est cependant pas certain que cette institutionnalisation suffise pour que le projet métropolitain se développe, ce qui pose alors la question d'autres formes d'institutionnalisation plus fortes (comme la constitution d'une autorité métropolitaine ou d'un acteur pilote de l'agglomération).

A Stuttgart, l'institutionnalisation de lieux de débat et de médiation est intervenue quelques années après la création de la VRS. Dans le domaine du sport et de la culture, deux associations métropolitaines ont ainsi vu le jour à la fin des années 1990, la Sport Region Stuttgart et la Kultur Region Stuttgart à partir desquelles la métropole a pu construire sa candidature aux Jeux Olympiques. Au même moment quatre autres organisations sont constituées à l'initiative des institutions religieuses (dialogue métropolitain entre les églises) ou des communautés (Association régionale de Stuttgart pour la jeunesse par exemple). Une autre association, Forum Region Stuttgart, constituée par la CCI, des banques, Daimler-Benz, et les partis politiques, est également apparue dont, les objectifs sont l'élaboration et la diffusion des éléments de prospective concernant la métropole afin de favoriser l'émergence d'un référent métropolitain dans la population. Il semble donc que se mette progressivement en place sur Stuttgart un nouveau système de médiation de niveau métropolitain, suite à la création de VRS.

A Manchester, la création du Greater Manchester Forum correspond à l'institutionnalisation d'un lieu de débat qui intervient après la publication du projet stratégique par AGMA. Le Greater Manchester Forum, lorsqu'il sera créé, aura plusieurs fonctions : favoriser l'intégration des stratégies des divers acteurs, servir de lien entre les diverses structures de partenariat locales, métropolitaines et régionales, servir de lieu de débat autour des grandes questions et problèmes de la métropole, assurer le suivi du projet stratégique. Il devrait ainsi devenir l'institution clé de voute du système d'acteurs au niveau métropolitain.

### 5.3. La question de l'identité métropolitaine

C'est une question difficile à traiter et qui ne fait pas l'objet d'actions spécifiques sur la quasi-totalité des métropoles de notre panel. Le plus souvent elle est considérée comme le résultat voulu ou non d'un certain nombre d'actions et de politiques ayant d'autres visées. Par ailleurs, le sentiment d'une identité métropolitaine au sein d'une population est délicat à saisir car les indicateurs ou les critères sont flous, le plus souvent indirects (comme la répartition géographique des votes au sein d'une métropole par exemple). Enfin, la constitution d'un sentiment d'appartenance à la métropole est le résultat d'un processus qui prend énormément de temps, notamment parce qu'il intervient en concurrence d'autres territoires d'appartenance comme la commune.

Dans notre panel restant de métropoles, seule l'agglomération de Stuttgart a cherché à développer des actions spécifiques dans ce domaine, semble-t-il avec quelque bonheur et sera donc plus spécialement conviée sur ce point.

Rappelons que trois points principaux ont été relevés de l'analyse des expériences de Londres, Madrid et Milan :

- L'identité métropolitaine est le produit de l'institution-leader et de ses politiques ;
- le dialogue entre l'institution métropolitaine et sa population facilite la production d'une identité métropolitaine ;
- l'identité métropolitaine se construit contre la ville-centre.

- L'identité métropolitaine est le produit de l'institution-leader et de ses politiques. Hormis la métropole de Stuttgart, il ne nous est pas possible d'affirmer que les politiques " métropolitaines " d'un certain nombre d'institutions comme la CMM ou l'AML ont permis de produire de l'identité métropolitaine. A Montréal, la création de la CMM est beaucoup trop récente pour que les politiques menées aient pu avoir un quelconque impact sur la population. A Lisbonne, l'AML est trop faible et trop liée aux municipalités pour qu'elle ait pu développer des politiques ou des actions métropolitaines. A bien des égards, l'AML se trouve dans une situation comparable aux communautés urbaines françaises au début de leur histoire. Coincée entre l'Etat et les communes, elle ne peut prétendre si vite devenir un acteur fort produisant des politiques pouvant avoir un tel impact.

La Verband Region Stuttgart (VRS) produit un territoire métropolitain par son plan régional qui s'impose en partie aux plans municipaux et à travers eux aux habitants. Cependant, son action de territorialisation métropolitaine la plus forte lui vient du contrôle qu'elle a sur la politique des transports en tant que véritable autorité organisatrice. Dans le même temps, les diverses activités réalisées par les associations et structures métropolitaines dans les domaines de la vie quotidienne (culture, sport, religion, jeunesse, etc.) façonnent peu à peu l'identité de ce territoire. En ce sens, il est possible d'émettre l'hypothèse d'une constitution progressive d'une identité de la population vivant sur le territoire de juridiction de la VRS par la production de politiques en grande partie issues ou inspirées par l'institution métropolitaine.

- Pour développer l'identité métropolitaine, l'institution doit dialoguer avec sa population. Sur ce point encore, seule Stuttgart nous apporte quelques éléments. Chaque année la VRS organise la journée de la Region Stuttgart où l'institution se présente à la population. Cependant, il ne semble pas y avoir d'autres actions aussi repérables, au contraire de ce que l'on observe sur Londres par exemple. Pour expliquer cette différence, deux éléments peuvent être avancés. Tout d'abord que la " loi sur Londres " oblige le Maire de Londres à dialoguer avec les habitants par le biais des audiences publiques. En second lieu, que la GLA est dirigée par un homme dont le style politique passe par la recherche du dialogue direct avec ses électeurs. La VRS n'a aucune obligation légale d'entrer en contact direct avec sa population et ne possède pas un leader charismatique comme Ken Livingstone.

- L'identité métropolitaine se construit contre la ville-centre. L'expérience de la métropole de Stuttgart ne confirme pas cette idée. En effet, il semble que l'identité métropolitaine s'y construit sans pour cela qu'il y ait conflit ou tension avec la ville-centre. L'hypothèse d'une ville-centre sans grande identité - et donc peu sujette à entrer en concurrence avec la VRS sur ce point - peut être avancée pour expliquer ce fait mais sa vérification dépasse le cadre de cette étude. En revanche, la métropole berlinoise conforte en partie l'idée émise. L'analyse de la répartition géographique des votes lors du référendum sur la fusion des lander de Berlin et de Brandebourg en 1996 confirme ce point. Alors que la majorité des berlinois ont voté en faveur de la fusion, la grande majorité des électeurs du Brandebourg s'y sont opposés et ce malgré le soutien apporté par presque tous les partis politiques. Les analystes sont unanimes pour attribuer cette différence

à la méfiance vis-à-vis de la capitale - qui est aussi une ville-centre - , méfiance qui est le signe évident d'une absence d'identité métropolitaine (le PDS le seul parti ayant officiellement appelé à voter Non au référendum et qui est aujourd'hui dans la coalition au pouvoir à Berlin, a parlé de perte d'identité des brandebourgeois). Une analyse plus fine montre que la méfiance repose aussi sur d'autres clivages que le rapport centre-périphérie puisque sur la ville-Etat de Berlin, les berlinois de l'Ouest ont voté largement plus en faveur de la fusion que ceux de l'Est, signifiant ainsi la persistance du clivage Est-Ouest.

#### 5.4. Les relations avec les acteurs extérieurs dont l'Etat

Les acteurs extérieurs qui peuvent avoir un rôle à jouer dans le projet métropolitain sont de trois niveaux : les régions lorsqu'elles existent, l'Etat et l'Union Européenne. Ecartons d'entrée de jeu l'Union Européenne qui ne semble jouer aucun rôle dans les projets métropolitains de nos villes.

Les régions peuvent être de deux types : de simples collectivités locales dont le territoire recouvre l'aire métropolitaine, des quasi-Etats dans les pays fédéraux ou en voie de fédéralisation. A l'exception de Manchester où il n'existe pas - encore - de collectivité régionale, toutes les autres métropoles ont affaire à des régions qui sont du second type. C'est pourquoi nous avons choisi de les considérer comme des Etats, en précisant selon les cas lorsqu'il s'agira de l'Etat central ou fédéral ou au contraire de la région ou de l'Etat fédéré.

Les Etats restent des acteurs importants de la gouvernance des métropoles. C'est pourquoi les projets métropolitains ont besoin de leur soutien pour aboutir. Aucun projet métropolitain ne peut se faire contre l'Etat et le travail politique de l'institution-leader et/ou de l'individu-leader doit alors se concentrer sur la recherche de ce soutien. Sur ce point, les métropoles de notre panel sont divisées en deux groupes :

- un premier groupe où les relations sont structurellement ou tout au moins durablement conflictuelles avec l'Etat : il s'agit de Barcelone, Montréal, Rome et Toronto.
- un second groupe où les relations sont plutôt bonnes ou neutres (Manchester et Stuttgart).

Les deux autres métropoles de Berlin et de Lisbonne représentent des cas très spécifiques. Berlin se trouve dans une situation particulière parce que la ville-centre est aussi un Etat et parce qu'elle continue à dépendre fortement de l'Etat fédéral sur le plan financier. Lisbonne est une métropole qui est de fait pilotée par l'Etat par le biais de la CCRLVT, du Conseil métropolitain et des entreprises publiques que l'Etat contrôle. Dans ce contexte, aucun projet métropolitain tel que nous l'avons défini n'est en mesure de voir le jour. La question sur Lisbonne n'est pas tant de chercher le soutien de l'Etat à un projet métropolitain qu'une institution-leader comme l'AML pourrait élaborer. Elle est plutôt celle de chercher à gagner plus d'autonomie par rapport à l'Etat en acquérant plus de ressources et plus de compétences et en faisant en sorte que l'Etat laisse peu à peu les guides de la métropole aux collectivités locales. Ceci semble être la tendance avec la loi d'octobre 2003 (et les travaux en cours depuis janvier 2004 d'une commission spéciale sur ce thème) qui vise à créer des autorités métropolitaines de transport sur Lisbonne et Porto auxquelles participeraient les collectivités locales aux cotés de l'Etat.

Dans le premier groupe de métropoles, la conflictualité des relations ne permet pas la recherche d'un soutien. L'urgence du travail politique est plutôt de pacifier ces relations lorsque cela est possible. Cela dépend des situations propres à chaque métropole, mais aussi du comportement des Etats et des régions. Ainsi, sur Barcelone, les changements politiques à la tête de la Generalitat peuvent être une opportunité pour retisser des liens entre la métropole et la région. A Rome, les tensions sont permanentes entre la ville-centre et la région, plus semble-t-il qu'avec l'Etat. Cependant, considérant la faiblesse politique et économique de l'Etat, il ne peut devenir un partenaire stable et fiable et jouer ainsi un rôle de médiateur entre les deux institutions. La

pacification des relations avec la région devra attendre les prochaines élections en 2005. Les métropoles canadiennes sont dans une situation ambiguë par rapport à leurs Etats réciproques, l'Ontario et le Québec. Ces deux Etats se sont montrés particulièrement autoritaires en mettant en place les nouvelles villes de Toronto et de Québec. Pour autant, ils ne se sont pas montrés favorables à la création d'autorités métropolitaines. Ainsi l'Ontario a refusé la mise en place d'un Conseil du Grand Toronto préconisé par la commission provinciale d'experts. La province a également supprimé le GSTB et a pris le contrôle des politiques de transport sur l'aire métropolitaine. A Montréal, une partie des ministères du Québec sont opposés à faire de la CMM une véritable autorité métropolitaine. Dans ces conditions, là non plus l'heure n'est pas à chercher le soutien de l'Etat.

La situation est fort différente pour les métropoles du second groupe, Manchester et Stuttgart. A Manchester l'Etat est présent par l'intermédiaire du Government Office for the North-West (GO-NW) et indirectement par la North-West Development Agency (NWDA) puisque c'est lui qui en nomme les membres. On ne peut cependant pas dire qu'il y a un Etat local en Angleterre au contraire de la France. NWDA est composée d'acteurs locaux et GO-NW de fonctionnaires centraux qui ne représentent que quelques ministères. Pour autant, ces deux structures sont appelées à jouer un rôle stratégique de plus en plus important vu le processus de régionalisation en cours. Le projet stratégique de AGMA est très clair par rapport à l'Etat. Il s'agit de développer un partenariat avec les structures étatiques de niveau régional et pour ce faire il utilisera le futur Greater Manchester Forum (GMF) dont ce sera l'un des rôles. Dans cette perspective, GO-NW et NWDA seront des membres du GMF.

A Stuttgart, le land de Bade-Wurtemberg est l'institution forte de la métropole. D'une part en tant que land d'un Etat fédéral, d'autre part comme partenaire important de nombreuses structures et entreprises métropolitaines (WRS, l'aéroport, les chemins de fer, etc.). Favorable pour des raisons conjoncturelles à la création de la VRS en 1994, le Bade-Wurtemberg s'est depuis montré plus circonspect en refusant par exemple d'accroître les compétences de la VRS, ce qu'autorise pourtant la loi. La VRS reste donc une institution faible, largement dépendante de l'Etat fédéral pour ses ressources financières et des institutions locales, dont le land, pour la mise en œuvre de ses politiques. Le land de Bade-Wurtemberg a joué jusqu'ici plutôt un rôle de médiateur entre les collectivités locales et notamment entre la ville-centre de Stuttgart et les kreise environnants et ne souhaite pas aller plus loin. Le travail politique en direction du land doit alors se faire à l'intérieur de la coalition au pouvoir à ce niveau, c'est-à-dire par le biais des partis politiques.

Il est difficile de tirer des conclusions claires des expériences ci-dessus. En effet, l'impression qui ressort est celle d'une influence de l'Etat qui varie selon les situations. Mais à bien des égards, c'est l'Etat ou la région qui reste le maître du jeu, ce qui semble signifier que le travail politique de l'institution-leader et de son leader est fortement restreint sur ce point.

	Principales leçons	Ce que disent les trois métropoles	Confrontation avec les autres métropoles
<b>Construction du leadership métropolitain</b>	Pour qu'un leadership métropolitain émerge, il doit reposer sur le contrôle du ou des promoteurs du PM sur leur propre institution : - sur l'institution - sur l'organisation territoriale (arrondissements)	Londres : le maire contrôle l'ensemble de la GLA (mairie + assemblée) Milan a contrario Milan/Madrid : les arrondissements ne semblent pas présents dans le débat	Vérfié a contrario pour Rome, Berlin, Montréal (confrontation avec les arrondissements)
Quelles sont les principales conditions pour qu'un leadership puisse émerger et devenir légitime ?	La formalisation des relations avec l'ensemble des collectivités locales appartenant à la métropole est nécessaire : -nécessité de structures de représentation des CL -instruments de mise en relation	Londres : ALG et relations entre GLA et ALG Milan : pas de structure de représentation des CL Madrid : FMM mais mauvaises relations entre la CAM et FMM	Vérfié à Rome (pas de relations avec les communes)
	La formalisation des relations avec la société civile est cruciale : - les acteurs économiques (souvent bien structurés) - la société civile (généralement fragmentée)	Madrid : système néocorporatiste avec les milieux économiques et sociaux Milan : rien Londres : ensemble de structures de relations, mais plus développées avec les forces économiques	Barcelone très ouvert Stuttgart sélectif
	Le leadership se construit d'autant plus aisément qu'il existe un individu leader	Londres : le maire est le leader Milan : il n'y a pas de leader Madrid : le leader est à la CAM	Contre exemple : VRS où le PM se poursuit sans leader visible

	Principales leçons	Ce que disent les trois métropoles	Confrontation avec les autres métropoles
<b>Institutionnalisation du leadership métropolitain</b>	Si institutionnalisation signifie autorité métropolitaine, il faut institutionnaliser les relations avec les autres acteurs - une institution trop forte nuit au PM	Madrid : CAM trop forte et pas de structures de relations avec les CL Londres : GLA faible et relations avec les boroughs	Oui : Berlin, Montréal, Rome où le poids de la ville-centre n'est pas compensé par des relations avec les CL (Rome et Berlin) ou sur-dominant dans l'institution métropolitaine (Montréal)
A quelles conditions l'institutionnalisation du leadership est-elle favorable au projet métropolitain?	Les institutions de coopération sectorielle ne peuvent servir de base au PM car elle repose sur un registre différent	Madrid : nombreuses coopérations qui ne débouchent pas sur une coopération stratégique Milan : idem Londres : Les " joint-boards " n'ont pas débouché sur une coopération stratégique	Vérfié sur la plupart des métropoles (Manchester, Toronto, Barcelone)
	L'institutionnalisation ne doit pas renforcer un acteur potentiellement fort au détriment des autres car cela entraîne un déséquilibre préjudiciable au PM	Madrid : déséquilibre avec la loi sur les grandes villes Londres : équilibre entre la GLA et les boroughs	Vérfié sur Toronto et Montréal (défusion) avec la peur de la grande ville-centre
	L'institutionnalisation de lieux de débat et de médiation est un objectif à poursuivre tout le long du PM pour - éviter les malentendus - légitimer le PM	Milan : pas de lieux de débat et médiation (échec du PIM) Madrid : pas de lieux avec les CL, mais nombreuses structures avec les forces économiques et sociales (rien avec la société civile) Londres : nombreux lieux mais peu institutionnalisés	Stuttgart : quelques structures fortes (évolution vers un néocorporatisme ?) Barcelone : processus permanent mais difficulté d'évaluer les résultats Manchester : une seule structure (GMF)

	Principales leçons	Ce que disent les trois métropoles	Confrontation avec les autres métropoles
<b>La construction de l'identité métropolitaine</b>	L'identité métropolitaine est le produit de l'institution-leader et de ses politiques	Madrid : les politiques publiques de la CAM Milan : rien (a contrario l'ASNM) Londres : évident (les stratégies)	Vérfié sur Stuttgart CMM (Montréal) trop récente et AML (Lisbonne) trop faible
Comment construire l'identité métropolitaine ?	Le dialogue entre l'institution métropolitaine et sa population facilite la production d'une identité métropolitaine	Madrid : rien Londres : obligation de la loi sur Londres et développement du dialogue par le maire	Vérfié sur Stuttgart
	L'identité métropolitaine se construit contre la ville-centre : - la ville-centre est leader naturel (Milan) - la ville-centre n'est pas leader naturel (Madrid)	Londres : pas de ville-centre Milan : arrogance de la ville-centre Madrid : ville-centre " absente "	Vérfié a contrario sur Berlin Infirmité sur Stuttgart

	Principales leçons	Ce que disent les trois métropoles	Confrontation avec les autres métropoles
<b>Etablissement de liens avec les acteurs extérieurs de la Métropole</b>	L'Union européenne n'apparaît pas comme un acteur significatif	L'Union européenne est absente	Vérfié sur toutes les autres métropoles européennes
Principalement l'Etat (central ou fédéré)	Sans le soutien de l'Etat central, pas de PM	Milan : Etat peu présent Londres : Etat fortement présent mais conflit avec la GLA Madrid : Etat peu présent	Réponse difficile par manque de données
	Sans le soutien de l'Etat fédéré, pas de PM	Madrid : la CAM correspond à l'Etat fédéré Milan : région peu présente	Vérfié sur Stuttgart : la VRS est le produit du Land Vérfié a contrario sur Montréal, Toronto, Rome. Québec, Ontario, Lazio plutôt défavorables Infirmité sur Barcelone

# Références sélectives

2004 : Governing the capital : comparing institutional reform in Berlin, London and Paris, papier non publié.

Boudreau, J-A (2003), " Questioning the use of " local democracy " as a discursive strategy for political mobilization in Los Angeles, Montreal and Toronto ", *International Journal of Urban and Regional Research*, 27,4, pp 793-810.

Boudreau, J-A. Et R. Keil (2004), " In search of a new political space? City-regional institutions building and social activism in Toronto ", communication au " Annual Meeting of the Association of American Geographers ", Philadelphie, 15-19 mars.

Colomé, G. et M. Tomas (2002) , " La gobernabilidad metropolitana : el caso de Barcelona ", *Gestion y analisis de politicas publicas*, 24, pp 141-147.

Faure, A. (2003), " Montréal, laboratoire politique : une métropole à l'épreuve du pouvoir d'agglomération ", *Revue française d'Administration Publique*, 107, pp 369-379.

Friskén, F. (2001), " The Toronto story : sober reflections on fifty years of experiments with regional governance ", *Journal of Urban Affairs*, 23, 5, pp 513-541.

Halpern, C. et H. Haussermann (2003), " Vers une sortie de la crise ? Les attermoiments de la métropole berlinoise au terme d'une décennie de querelles de clocher ", *Revue française d'Administration Publique*, 107, pp 333-345.

Hegg, S. (2002), " Governance in the Stuttgart metropolitan region ", in Salet, W. et al, *Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative case studies of European City-regions*, Spon Press, Londres.

Herschel, T. Et P. Newman (2002), *Governance of Europe's city regions : planning, policy and politics*, Routledge, Londres.

Jouve, B. et C. Lefèvre (2002), *Métropoles ingouvernables*, Elsevier, Paris.

Jouve, B. et P. Booth (2004), *Démocraties métropolitaines*, Presses de l'Université du Québec, Montréal.

Négrier, E. et M.Tomas (2003), " Temps, pouvoir, espace : la métropolisation de Barcelone ", *Revue française d'Administration Publique*, 107, pp 345-357.

Rodriguez-Alvarez, J.M. (1997), *Las juntas de distrito en las grandes ciudades espanolas. Un estudio comparado de su organizacion e su regulacion positiva*, ministère des Administrations publiques, Madrid.

Wolfram, M. (2004), " La production de " catalyseurs métropolitains " : l'exemple de la transformation des politiques urbaines à Stuttgart ", in Jouve, B. et C.Lefèvre, *Horizons métropolitains*, Collection Recherches Urbaines, PPUR, Lausanne.

## Londres

2004 : " Capital needs, capital growth and global city rhetoric in Mayor Livingstone's London Plan ", papier non publié.

Harloe, M. (2003), " Le nouveau gouvernement métropolitain de Londres : vers la terre promise? ", *Revue française d'Administration Publique*, 107, pp 319-333.

Kleinman, M. (2002), " Une " troisième voie " dans la gouvernance métropolitaine? le Grand Londres ", in Jouve, B. et C.Lefèvre, *Métropoles Ingouvernables*, Elsevier, Paris.

Rydin, Y et al. (2004), " The Greater London Authority – a case of conflit of cultures? Evidence from the planning and environmental policy domains ", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 22, pp 55-76.

## Madrid

Maldonado, J. (2002), " Metropolitan government and development strategies in Madrid ", in Sallet, W. et al, *Metropolitan Governance and Spatial Planning: comparative case studies of European City-Regions*, Spon Press, Londres.

Merced Monge, M. (2002), " Madrid: una metropoli para la Europa del siglo XXI ", *Gestion y analisis de politicas publicas*, 24, pp 99-107.

Rodriguez-Alvarez, J. (2002), " Madrid: le pilotage politique par la région ", in Jouve, B. et C. Lefèvre, *Métropoles Ingouvernables*, Elsevier, Paris.

## Milan

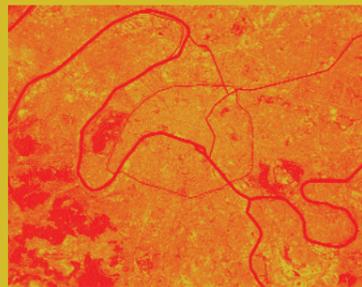
Balducci, A. (2002), " Governing the region of Milan : managing a plural city ", papier non publié.

Lefèvre, C. (1997), " Milan, une métropole en perte de vitesse ", *Pouvoirs Locaux*, 33, II.

Minotti, L. (1997), " Comment planifier l'aire métropolitaine milanaise ", *Pouvoirs Locaux*, 33, II.

Fareri, P. (1997), " Acteurs et politiques urbaines à Milan ", *Pouvoirs Locaux*, 33, II.

**Des analyses détaillées des villes suivantes sont en ligne sur le site internet [www.paris.fr](http://www.paris.fr), rubrique (la mairie) coopération / les contributions aux débats**  
[Barcelone](#), entre le modèle et le marketing  
[Berlin](#), une métropole en conflit  
[Lisbonne](#), une métropole sous le contrôle de l'Etat  
La "voix" du Grand [Londres](#)  
[Madrid](#), une région et une ville-centre rivales mais condamnées à vivre ensemble  
[Manchester](#), entre métropole et région  
[Milan](#), une métropole éclatée  
[Montréal](#) : les institutions au service de la fragmentation  
[Rome](#), une métropole bloquée  
[Stuttgart](#), le bon élève allemand ?  
[Toronto](#), croissance économique et fragmentation politique



## EXTRAMUROS

**Direction de la décentralisation  
et des relations avec les associations,  
les territoires et les citoyens**

**Sous-direction  
de la coopération  
territoriale**

**11, rue de l'Ave-Maria  
75004 Paris**

**Téléphone  
01 42 76 73 69  
01 42 76 74 76**

**Fax 01 42 76 74 85**

**Web <http://www.paris.fr>**

**e-mail [extramuros@paris.fr](mailto:extramuros@paris.fr)**

**Étude réalisée par**

**SESAME  
69, rue d'Hauteville  
75010 Paris**

**Christian Lefevre  
Professeur, université Paris 8  
Institut français d'urbanisme LATTS**