

2001

PLUS ...

V e i l l e i n t e r n a t i o n a l e

L'ETAT ET SES TERRITOIRES EN EUROPE :

Les réformes régionales en Angleterre et en Italie



Centre de Prospective et de Veille Scientifique
Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques
Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement

n°55

Consacré depuis plus d'une dizaine d'années à la veille internationale, 2001 PLUS regroupe désormais, sous un label commun deux séries de publications distinctes : "Veille internationale" et "Synthèse de recherches".

La série "Veille internationale" vise à alimenter le débat public sur les villes, l'habitat, les transports ou l'équipement à partir d'une analyse des expériences, des politiques ou des innovations développées à l'étranger, que ce soit en Europe ou dans le reste du monde.

La série "Synthèse de recherches" s'est fixée comme objectif de présenter, sous le même format (50 pages environ) des "états des lieux" des recherches menées récemment en France, également dans le champ Equipement-logement-transports-environnement. Chaque numéro est centré sur un thème spécifique.

Documents disponibles

- 01/04. Planification spéciale et aménagement du territoire aux Pays-Bas (J.C. Boyer - 1988)
05. Les politiques urbaines du Royaume-Uni depuis 10 ans (H. Huntzinger - 1989)
06. La fiscalité locale sur les entreprises aux Royaume-Uni et en Allemagne (H. Huntzinger - 1989)
07. La Hollande en 2015 : résumé officiel du 4^e rapport sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire (Ministère du Logement, de l'Urbanisme et de l'Environnement - 1988)
08. Télétopia : la ville et les systèmes d'information au Japon (R. Piorunski - 1989)
09. Prospective de l'exploitation de la route (A. Vivet - 1989)
10. Urbanisme et économie en RFA (H. Huntzinger - 1989)
11. Les acteurs du génie urbain : évolution internationale (G. Mercadal - 1989)
12. Acteurs sociaux et mutations urbaines (A. Touraine - 1987)
13. Influence de la grande vitesse sur la restructuration de l'espace européen (A. Bieber - 1989)
14. Comment décongestionner les axes routiers de la Randstad Holland ? (J.C. Boyer - 1990)
15. Les quatre révolutions logistiques (Ake Anderson - 1986)
- 16/17. Le transport dans les années 90 : la formation de l'Europe (T. Bendixson - 1989)
18. Les technologies de l'information et la ville dans l'Europe de 1992 (M.E. Hep-worth - 1990)
19. Consultation publique et aménagement du territoire aux Pays-Bas (J.C. Boyer - 1990)
- 20/21. NUMÉRO SPÉCIAL : La métropole parisienne : système productif et organisation de l'espace (Équipe "Strates" Félix Damette et Pierre Beckouche - 1990)
22. La réforme anglaise de la planification spatiale : étude du plan de développement unitaire de Birmingham (Alain Motte - 1990)
23. Allemagne : structures temporelles et développement urbain (DIFU)
24. Suède : la vie dans les métropoles : des chances à saisir, des difficultés à surmonter. Quelles politiques mettre en œuvre ? (H. Huntzinger - 1991)
25. Réserver l'habitat social aux ménages à faibles revenus aux Pays-Bas (J.C. Boyer - 1991)
26. La recherche urbaine en Allemagne (H. Huntzinger - 1992)
27. Le syndrome NIMBY (Michaël Dear - 1993)
28. L'urbanisme souterrain au Japon (André Guilleme - 1993)
29. Les infrastructures à l'horizon 2000 (Barrie Stevens, Wolfgang Michalski - 1993)
30. L'aménagement du territoire en Allemagne (Ministère fédéral de l'aménagement du territoire - 1993)
31. Compétitivité, innovation et territoire. Le débat aux États-Unis (Michaël Storper - 1993)
32. Télétravail et transports, une étude de l'administration américaine (1994)
33. Le gouvernement des aires métropolitaines dans les pays industrialisés (1994)
34. Entre économie et territoire : des règles de quartier, creuset de lien civil (1994)
35. Les corridors de développement dans la zone Asie pacifique (1994)
36. La réforme "Next Steps" au Royaume-Uni décentraliser et responsabiliser l'administration (1995)
37. L'évaluation environnementale au Québec : procédures, évolution et portée (1995)
38. Le véhicule électrique à l'horizon 2004 : Controverses en Californie, prémices d'une bataille mondiale (1996)
39. Le développement des infrastructures dans la zone Asie - Pacifique : mythes et réalités (1996)
40. "Lebensraum Stadt" "La ville, espace de vie", Mobilité et communication dans les grandes villes allemandes en 2020 : deux scénarios (1997)
41. Une voie ferrée pour les marchandises : débats autour de la Betuvelijn aux Pays-Bas (1997)
42. La prospective urbaine aux États-Unis ou les enjeux de la civilisation suburbaine (1997)
43. La lutte contre l'exclusion dans les quartiers en difficulté : l'expérience britannique (Alan Mac Gregor - 1997)
44. Les politiques du logement en Europe (Anne-Marie Fribourg - 1998)
45. Prospective de la mobilité en Europe : Allemagne, Grande-Bretagne, Pays-Bas, Suisse (Eric Baye - 1999)
46. Aménagement de l'espace et gestion des risques aux Pays-Bas (J.R. Barthélémy, Ph. Blancher, C.L. Marris - 1998)
47. Radioscopie de l'ingénierie-conseil de transport et de circulation en Europe (Eric Baye - 1999)
48. Mobilité et vie quotidienne : synthèse et questions de recherches (Vincent Kaufmann - 1999)
49. Maîtriser l'étalement urbain : une première évaluation des politiques menées dans quatre pays (Vincent Fouchier - 1999)
50. L'économie invertie : mégapolisation, pauvreté majoritaire et nouvelle économie urbaine (Philippe Haeringer - 1999)
51. L'évolution récente de l'ingénierie routière en Europe : une comparaison Royaume-Uni-Pays-Bas (Claude Vaclare - 2000)
52. Ville et emploi, enseignement d'un programme de recherche (Evelyne Perrin - Nicole Rousier - 2000)
53. Qui finance ou devrait financer l'aménagement ? (Vincent Renard - 2000)
54. Les commissaires enquêteurs et l'intérêt général (Xavier Pierchaczyk - 2001)

Sommaire

Introduction	3
Quand l'État décentralise : L'exemple de la régionalisation britannique	7
La régionalisation : une affaire d'État.	8
La régionalisation en marche : processus technico-administratif ou processus politique ?	18
L'Italie vers un fédéralisme régional sans pilote ?	27
Introduction.	27
De la première à la seconde République ? L'évolution des cadres politico-institutionnels à partir de 1990.	28
Des politiques territoriales en quête de leaders et de cadres constitutifs.	33
L'innovation vient du local : quelques exemples.	39
conclusion générale	49
Annexes	
Annexe 1 Le système territorial britannique.	59
Annexe 2 Le système territorial italien.	61
Annexe 3 Les régions administratives anglaises : principales données socio-économiques.	63
Annexe 4 Les régions administratives italiennes : principales données socio-économiques.	63
Annexe 5 Quelques données statistiques sur la décentralisation en Europe.	64

Présentation

Partout en Europe le problème de la territorialisation de l'action publique est aujourd'hui posé. En France, comme dans tous les pays voisins, l'enjeu est perçu comme crucial - comme l'illustre la vivacité du débat sur le rapport Mauroy ou le statut de la Corse ou la multiplicité des questions très concrètes soulevées par l'articulation des trois lois récentes sur "la solidarité et le renouvellement urbain", "l'intercommunalité", et "l'aménagement durable du territoire".

C'est dans ce contexte qu'il nous a paru intéressant de consacrer ce numéro 55 de "2001 Plus" à l'analyse des politiques ou des expériences de régionalisation en Angleterre et en Italie. Ces deux pays ont une tradition institutionnelle très différente de la France mais, comme le montre bien le texte de Christian Lefèvre, leur préoccupation commune rejoint la nôtre : comment concilier un certain développement de la décentralisation, et de la démocratie locale, avec une plus grande efficacité des stratégies territoriales de l'État ?

À l'origine, les situations anglaise (le Royaume-Uni hors Pays de Galles, Ecosse et Irlande du Nord) et italienne sont presque symétriques. L'Angleterre n'a ni région administrative, ni administration déconcentrée, ni collectivité régionale élue. Le problème qui est posé au gouvernement actuel est à la fois d'organiser la territorialisation de l'action de l'État, et dans le même temps, de réaffirmer le rôle des pouvoirs locaux, qui s'est trouvé paradoxalement amoindri pendant la période du gouvernement Thatcher.

En Italie, au contraire, les régions ont depuis 1947, mais surtout depuis les années 70-80, une autonomie institutionnelle réelle, avec des compétences législatives exercées en propre ("dans les limites des principes fixés par les lois de l'État") et une grande liberté d'organisation. Mais leur champ d'intervention est beaucoup plus limité qu'en apparence, et leur autonomie fiscale des plus réduite. La question est essentiellement d'organiser la transition vers ce qui apparaît implicitement comme une certaine forme de fédéralisme - notamment pour éviter la sécession de certaines régions du Nord. Il s'agit donc à la fois de conforter la décentralisation et de redonner à l'État une certaine marge d'intervention au niveau local - dans un contexte de plus en plus fortement marqué par les enjeux européens.

Christian Lefèvre montre bien comment en Angleterre, à travers l'imbrication problématique de plusieurs structures - les "Government offices for the regions", les "Regional Development Agencies", et les "Regional Chambers" - se construit progressivement, avec un fort pilotage de l'État, un "projet de régionalisation" articulant l'administration, les élus, et les acteurs économiques. En Italie le gouvernement a beaucoup plus de difficultés à porter le changement - et le "processus de fédéralisation de la société italienne semble alors plus le résultat de l'absence d'un pilotage central que de la volonté des collectivités locales".

On remarquera que dans les deux cas, les évolutions se font de manière très pragmatique, avec une place importante donnée à la contractualisation, notamment au niveau infra régional.

En conclusion le document met l'accent sur un enjeu central, également très présent dans les trois lois françaises précédemment citées : celui de l'organisation de la solidarité entre territoires. L'idée qui semble se dessiner à travers les deux exemples anglais et italien est que celle-ci n'est pas incompatible avec une décentralisation accrue à condition qu'elle s'accompagne d'une vision plus stratégique et moderne de la territorialisation des politiques de l'État.

Jacques Theys

L'Etat et ses territoires en Europe

Les réformes régionales en Angleterre et en Italie

Christian Lefèvre

**Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés (LATTS)
Ecole Nationale des Ponts et Chaussées**

Introduction

Les phénomènes de décentralisation, de mondialisation et de supra-nationalisation (la création de grands blocs économique-politiques supra-nationaux comme l'Union Européenne) posent la question de la transformation des rapports entre les Etats et la société civile. Dans le domaine des politiques publiques, le terme de gouvernance a fait florès pour qualifier le passage d'un mode d'action collective fondé sur l'Etat, et la hiérarchie, à un mode plus polycentrique, multi-acteurs, où la coopération et la négociation sont les règles. Cette évolution de nos sociétés nous oblige à repenser le rôle de l'Etat dans la mesure où ce dernier a joué un rôle crucial dans leur façonnement au cours des siècles.

Le débat sur la place de l'Etat se développe aussi bien dans les sphères intellectuelles que politiques. La littérature est particulièrement abondante. Alors que certains parlent "d'Etat creux", "d'Etat résiduel", de disparition de l'Etat, voire de désintégration, d'autres, au contraire, mettent l'accent sur la continuité de sa présence, bien que sous d'autres formes. Nous nous situons résolument dans cette seconde perspective.

Nous avons choisi d'aborder la question des transformations du rôle de l'Etat à travers les politiques territoriales car elles sont un bon domaine d'illustration des problèmes, des questions, et des enjeux des transformations en

cours. Nous traiterons donc de cette question dans ses rapports, d'une part avec les collectivités territoriales (les pouvoirs locaux) et, d'autre part, avec la société civile.

L'idée générale de ce dossier est la suivante : l'Etat, qu'il le veuille ou non, est contraint de se transformer, de reconfigurer ses modes d'action sur le territoire ainsi que ses structures d'intervention, mais il le fait dans un cadre fortement contraint qui est celui de l'histoire de la formation de l'Etat-nation. Il n'existe donc pas de modèle, fut-ce t-il européen, d'évolution de l'Etat mais au contraire des projets et des trajectoires nationaux fortement dépendants de l'histoire propre à chaque pays.

L'Etat français se pose, lui aussi, la question de son rôle et des modalités, à la fois, de la transformation de ses missions et des instruments pour les mener à bien. La publication récente des travaux de la Commission Mauroy sur l'avenir de la décentralisation et la question de la dévolution de pouvoirs législatifs à l'assemblée de Corse ne font que consacrer l'importance et l'intérêt de ce questionnement.

Les autres pays européens s'interrogent eux aussi, sur le devenir de leurs Etats. Nous avons choisi de nous concentrer sur deux d'entre eux pour alimenter le débat français : il s'agit du Royaume Uni et de l'Italie. Ces deux pays sont, en effet, particulièrement intéressants pour nous français car ils représentent deux "modèles", deux trajectoires profondément contrastées. Ainsi, la France occuperait une position médiane entre un Royaume Uni très centralisé où le gouvernement actuel semble avoir un projet clair sur l'évolution des rapports entre l'Etat et les territoires, et une Italie glissant bon an mal an vers un fédéralisme régional sans que l'Etat semble vouloir ou pouvoir piloter une telle transformation. Pourtant, au delà de ces fortes divergences, ces deux pays s'engagent résolument dans un transfert de compétences et de légitimité aux collectivités territoriales infra-étatiques avec chacun un processus qui renvoie aux relations historiques entre l'Etat et les acteurs locaux,

(même si certaines ruptures plus récentes, comme le Thatcherisme, avec la légitimisation du secteur privé à participer aux décisions publiques, marquent aujourd'hui également ces processus).

Le Royaume Uni et l'Italie ne seront pas traités de manière identique car les données et les informations dont nous disposons sur ces deux pays sont fortement inégales. Cette inégalité est inhérente aux pays eux mêmes. Ainsi, l'Etat britannique a depuis 1997 produit un nombre considérable de rapports et de livre blancs sur les politiques territoriales comme du reste sur la plupart de ses domaines d'action. Nous disposons donc à la fois, pour ce pays de données brutes et de réflexions abouties. Il n'en est pas de même pour le cas italien où l'Etat demeure faible et où sa production en termes de documents stratégiques est insignifiante au regard de nos voisins d'outre-Manche¹. ■

¹ Pour des raisons de commodités, nous n'avons pas traduit les expressions et phrases anglaises et italiennes lorsqu'elles sont très proches du français.

Quand l'Etat décentralise : l'exemple de la régionalisation britannique

Le gouvernement travailliste élu en 1997 a lancé un grand chantier de modernisation de la société britannique. Son diagnostic de départ est que les politiques des conservateurs ont fortement marqué le tissu politique, économique et social du pays (dans la mesure où elles ont été radicales et, d'autre part, se sont inscrites sur une longue durée - près de deux décennies). La période conservatrice, notamment la période thatcherienne, a, en effet, opéré de nombreuses ruptures. Tout d'abord, la société britannique s'est peu à peu rendue compte de la force de l'Etat et de sa rudesse. Les transformations initiées dans les années 1980 et 1990 ont, en effet, souvent été conduites d'une main de fer, sans grand souci de dialogue avec les principaux concernés. En second lieu, elles ont touché des aspects fondamentaux de la société comme le monopole public et le rôle de l'Etat et des collectivités locales dans la conduite de la société dans la production de biens et de services (ou la privatisation et la dérèglementation qui se sont peu à peu imposées à l'ensemble des activités). Le partenariat public-privé est devenu un leitmotiv des politiques conservatrices et l'entreprise est bientôt apparue comme un acteur central pour mener à bien les transformations sociales. L'Etat a procédé à ces bouleversements par le biais de "quangos" (quasi governmental bodies), sorte d'établissements publics dont peu à peu les élus ont été écartés. Les conservateurs ont souhaité remplacer la démocratie de l'élection par celle du marché et du consommateur. Sur bien des points, ils y sont parvenus. Dans le domaine des politiques urbaines, l'institution phare et hautement symbolique de l'Etat thatcherien a été l'*Urban Development Corporation*, structure non

élue mais disposant de pouvoirs (certaines de leurs décisions s'imposaient aux collectivités locales) et de ressources énormes pour transformer physiquement les quartiers des grandes villes les plus dégradés².

Le gouvernement de Tony Blair a souhaité changer de cap. Tout comme les gouvernements de Margaret Thatcher et de John Major, il affiche un projet de société et entend bien le mettre en œuvre. Si sa méthode, plus ouverte à la discussion, et ses principes (notamment rendre le pouvoir aux collectivités locales et aux élus) diffèrent de ceux mis en place par le pouvoir précédent, le rythme des réformes semble, lui aussi, soutenu et les domaines d'actions aussi diversifiés. La question des politiques de développement territorial et notamment, des rapports entre l'Etat et le territoire britannique est particulièrement illustrative des transformations en cours au Royaume Uni. Nous avons regroupé ce champ de politique autour du thème de la régionalisation car c'est bien dans ce nouveau cadre que se fabriquent aujourd'hui l'action collective sur le territoire. Nous nous concentrerons uniquement sur l'Angleterre car, de manière classique au Royaume Uni, les autres parties du territoire (Ecosse, Pays de Galles, Ulster) sont traitées par des lois et des mécanismes fort différents. Après une présentation synthétique de la régionalisation dans ses dimensions institutionnelles et organisationnelles, dans une première partie, nous nous pencherons, dans une seconde, sur les questions que posent à l'Etat un tel processus de reconfiguration territoriale.

² Pour une analyse critique de la politique des *Urban Development Corporations*, lire *Urban Development Corporations*, Imrie et Thomas, 1999.

La régionalisation : une affaire d'Etat

Le parti travailliste s'était engagé lors de la campagne électorale de 1997 à lancer un processus de réorganisation des rapports entre l'Etat et la société britannique. Dès son arrivée au pouvoir, le Premier Ministre, Tony Blair, a engagé un très vaste travail de réflexion dans le but de moderniser le pays. Les années 1998 et 1999 ont ainsi donné lieu à la publication de nombreux livres blancs, dont certains suivis de lois dans des domaines aussi divers que la santé, l'éducation, la sécurité ou la démocratie locale.

Les politiques territoriales, et notamment, celles qui concernent les relations entre l'Etat, les collectivités locales et les habitants, ont elles aussi fait l'objet de nombreux livres blancs qui touchent

aux politiques de développement, à la démocratie locale, aux créations institutionnelles (comme la Greater London Authority (GLA), largement médiatisée). La dévolution qui s'est opérée dès 1999 dans la périphérie celtique (Ecosse, Pays de Galles et Ulster) à la suite des référendums, marque une première étape, hautement symbolique, des changements voulus par le nouveau gouvernement. Pourtant des transformations, peut-être aussi conséquentes mais moins médiatiques, sont en train de voir le jour également au niveau de l'Angleterre qui regroupe, quand même, les quatre cinquièmes de la population du Royaume Uni. Ce sont ces transformations que nous allons aborder maintenant à travers leurs formes institutionnelles et organisationnelles.

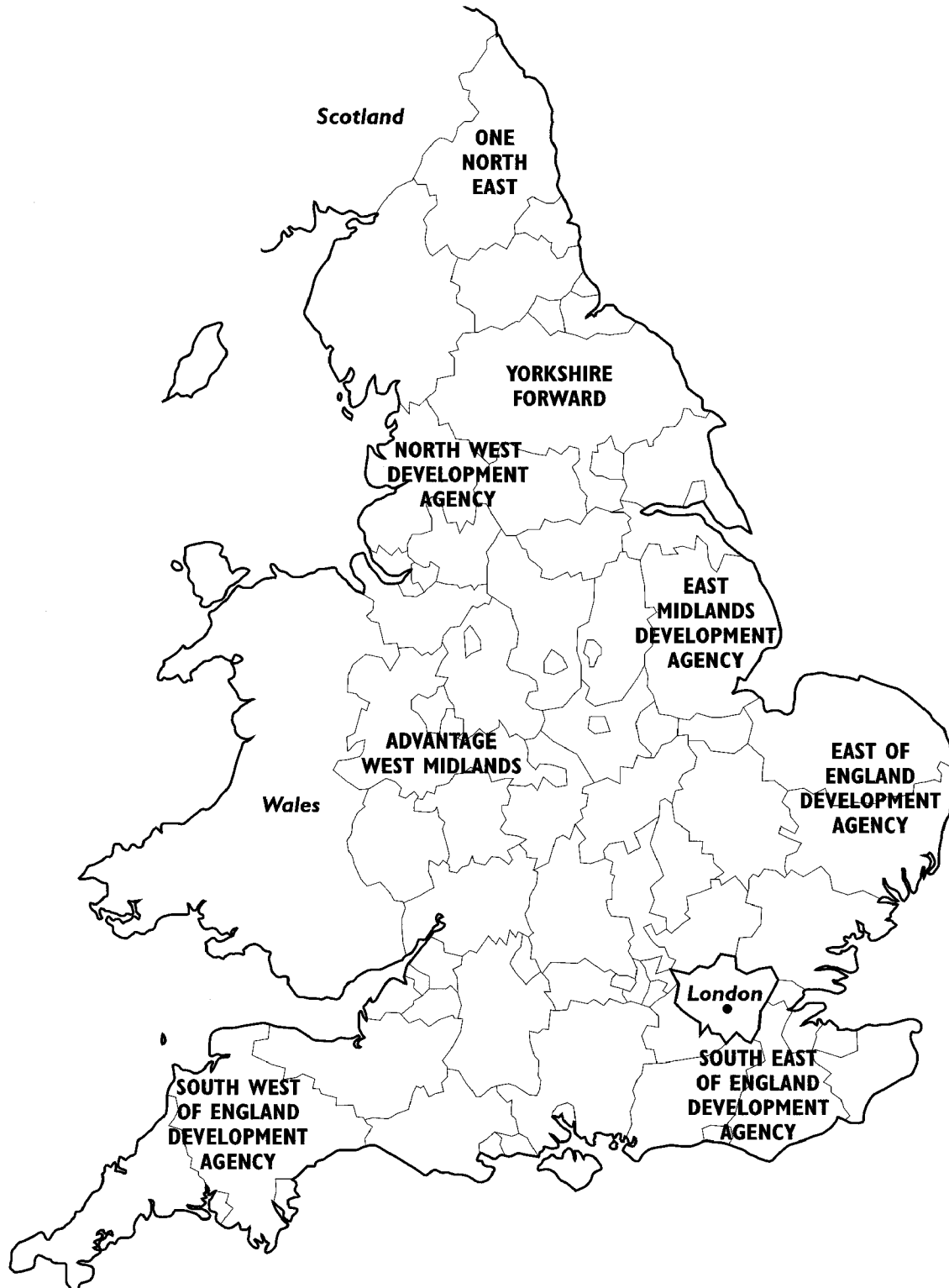
Le dispositif organisationnel de la régionalisation : Government Offices et Regional Development Agencies

La question régionale a longtemps été considérée comme inexistante au Royaume Uni, si ce n'est à propos des régions celtiques bien sûr, l'idée de région ne faisant pas partie de la société britannique. C'est à l'aune de cette remarque qu'il convient d'examiner l'ampleur des réformes du gouvernement travailliste actuel.

Si la région comme collectivité territoriale n'existe pas (encore) au Royaume Uni, ce terme n'est cependant pas étranger au système britannique. En effet, pour des raisons administratives et statistiques, l'Etat a depuis longtemps découpé son territoire en circonscriptions régionales. Hormis les trois régions celtiques, l'Angleterre elle-même est divisée en neuf régions statistiques (voir carte ci-après). Ces régions

sont les territoires d'un certain nombre de politiques publiques, notamment la planification budgétaire et économique, sous la forme des "Standard Planning Regions". Plusieurs ministères utilisent ces régions comme base d'un certain nombre de leurs actions. L'Ecosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord quant à eux disposaient jusqu'en 1999 de ministères spécifiques regroupant toutes les fonctions de l'Etat : le Scottish Office, le Welsh Office et le Northern Ireland Office. Ces ministères étaient responsables de l'ensemble de l'action de l'Etat et en particulier des politiques régionales et du contrôle des collectivités locales. Depuis la dévolution, la quasi-totalité de leurs compétences ont été transférées aux assemblées et aux exécutifs régionaux.

Carte 1 :
Les Offices Gouvernementaux pour les Régions (GOR)
et les Agences Régionales de Développement (RDAs)



La création des "Government Offices for the Regions"

En 1994, le gouvernement de John Major crée les Government Offices for the Regions (GOR) dans les neuf régions administratives précitées. Ces organes rassemblent les bureaux régionaux (regional offices) des ministères de l'Environnement et des Transports (Department of Environment - DoE), du commerce et de l'industrie (Department of Trade and Industry - DTI) et du ministère de l'Emploi (Department for Education and Employment - DfEE). Les GOR sont donc une administration déconcentrée de l'État très contrôlée par le gouvernement dans le sens où leur principale fonction est la mise en œuvre des politiques centrales des ministères concernés (en 1998, le DoE a été transformé en Department of Environment, Transport and the Regions - DETR). Bien que première étape vers une intégration des trois ministères au niveau local, les budgets et le personnel des GOR demeurent de la responsabilité de chacun d'entre eux. En règle générale, les dépenses sont fixées par chaque ministère et les GOR n'ont pratiquement aucune marge de manœuvre pour transférer des ressources d'un secteur à un autre ou d'un endroit à un autre. Au niveau central, la coordination entre les GOR s'opère par une structure politique, le GO Management Board (GOMB) et une

structure technico-administrative, la Government Office Central Unit (GOCU).

En plus de la mise en œuvre des programmes de chaque ministère, le rôle des GOR est d'assurer un travail de coordination et d'intégration entre les politiques de l'État. Comme l'indiquent clairement les objectifs gouvernementaux 1999-2000, la mission des GOR est "de travailler avec les partenaires régionaux et les populations locales afin de maximiser la compétitivité et la prospérité dans les régions et de soutenir des politiques intégrées pour une société d'intégration". Ils sont chargés de développer une approche régionale cohérente pour favoriser la compétitivité, le développement durable, l'intégration sociale et la regeneration³. Les GOR administrent ainsi les programmes de rénovation urbaine, de formation professionnelle, de transport et les fonds européens. Le DETR est par ses ressources et son personnel le principal ministère participant. A titre d'exemple, pour le Government Office for the North West (GO-NW), le DETR abonde pour 42% du personnel alors que le DTI en apporte 27% et le DfEE 31%. Au niveau budgétaire, la part du DETR est encore plus grande comme le montre le tableau suivant :

Tableau I
Budget 1998-1999 (en millions de £ et en %) du GO-NW (Office Gouvernemental Nord-Ouest)

DETR	457	52
DTI	44	5
DfEE	230	26
Union Européenne	154	17

Source : *Reaching out*, annexe B, 2000

³ Regeneration : Nous préférons garder le terme britannique que l'on pourrait traduire plus ou moins par renouvellement au sens de la loi SRU mais qui nous paraît plus riche.

La création des GOR en 1994 est une première étape vers une plus grande intégration de l'action de l'Etat au niveau régional. En ce sens, les GOR sont un premier instrument de la régionalisation des politiques, initié par un gouvernement

conservateur mais qui devrait se développer avec le gouvernement actuel (voir section 2.1.). Il s'agit là des prémices d'un Etat régional. Mais la grande innovation travailliste réside dans la création des *Agences Régionales de Développement*.

La création des "Regional Development Agencies"

En 1997, le gouvernement Blair publie un Livre Blanc, "*Building Partnerships for prosperity*", qui exprime les principales idées de l'Etat sur le développement des régions anglaises. Ce document est rédigé par le DETR après une série de consultations avec les forces vives du pays. Le gouvernement y expose sa volonté de créer au niveau des régions administratives, une structure partenariale de développement, les Agences Régionales de Développement ou RDAs. Il affiche d'emblée deux points : d'une part, que le processus de constitution de ces structures sera piloté par l'Etat lui-même et, d'autre part, que la délimitation territoriale de ces agences n'est pas discutable : il s'agira des périmètres des régions administratives et des GOR. La question de la recherche d'un "territoire pertinent" ou plus pertinent que ceux existants n'est donc pas posée. Ce faisant, le gouvernement évite un écueil politique de taille pour l'application de sa réforme. Cela implique également que la métropole londonienne disposera d'une agence spécifique, la London Development Agency (voir plus loin) dont le territoire couvrira l'ancien comté du Grand Londres qui en aucun cas ne correspond à une aire fonctionnelle au plan économique et social.

Comme leur nom l'indique, les RDAs sont chargées du développement au niveau régional. Dans l'esprit du gouvernement, ce champ d'action renvoie à une définition très large. Ainsi, les agences ont en charge quatre domaines :

1. le développement économique et la régénération de leur territoire ;

2. le soutien aux milieux d'affaires, à l'investissement et à la compétitivité ;

3. le développement durable et, enfin, l'emploi et la formation.

A ce titre, la loi leur octroie six fonctions spécifiques :

- l'élaboration d'une stratégie régionale sur leurs domaines obligatoires d'intervention ;
- la régénération régionale, notamment la reconversion des sites industriels et des zones en friches ;
- l'élaboration des politiques visant à attirer les investissements (inward investment) ;
- l'élaboration d'un plan d'action régional en termes de formation ;
- un rôle moteur (leading role) dans les financements européens ;
- la mise en œuvre, au plan régional, du programme de compétitivité du gouvernement.

La pluralité des fonctions attribuées aux RDAs fait qu'elles reçoivent des financements des trois ministères principaux concernés par le développement territorial et qui sont ceux qui participent aux Government Offices for the Regions. Ainsi, elles administrent le "Single Regeneration Budget" (SRB), le principal programme de régénération urbaine. Elles perçoivent aussi des subventions centrales, notamment dans le secteur des transports, ainsi que des fonds européens. Elles peuvent par ailleurs emprunter avec l'accord du gouvernement. A titre d'exemple, le tableau 2 présente les ressources de la RDA du sud-est britannique.

Tableau 2
Budget d'une RDA : la South East England Development Agency (SEEDA) : 2000-2001

Rubriques	En millions de £
Foncier (Land and Property)	19,694
Single Regeneration Budget (SRB)	47,2
Développement rural	2,298
Fonds de développement des qualifications	5,929
Fonds de développement de la compétitivité	0,440
Fonds pour l'innovation	1,660
Inward investment	0,965
Administration	6,633
Sous total	84,819
Contributions partenariales	0,150
Total	84,969

Source : SEEDA, Business Plan, 2000/01

Mais les RDAs sont particulièrement intéressantes car il s'agit d'organismes originaux de par leur nature. En effet, il s'agit, d'une part, de structures mixtes qui doivent associer l'ensemble des partenaires économiques et sociaux et, d'autre part, d'organismes qui bien que contrôlés et dépendants de l'Etat sont dirigés par les acteurs locaux. Les conseils d'administration (boards) des RDAs sont nommés par le gouvernement. Ils doivent obligatoirement, aux termes de la loi, comprendre des représentants des collectivités locales, des employeurs, des employés et des milieux ruraux (rural interests). Mais ces milieux ne sont pas représentés de manière égale dans les boards. Ainsi, le gouvernement a clairement affirmé que dans la mesure où la dimension de développement économique était prépondérante dans les RDAs, leurs conseils devraient inclure une majorité de représentants des milieux économiques. En clair, ceci signifie, qu'ils seront dirigés par ces milieux là. En jargon britannique,

ils seront "business-led". Cette exigence a des répercussions importantes sur la composition des conseils d'administration car, la loi fixant impérativement la taille des conseils exécutifs (entre 8 et 15 membres), ceci réduit d'autant la représentation des autres composantes. Ensuite d'autres règles s'appliquent. Ainsi, et il s'agit là, à la fois des contraintes dûes à la petite taille des conseils d'administration comme de celles imposées par le gouvernement (les représentants des collectivités locales ne peuvent être supérieurs à 4 par exemple), les membres des conseils siègent en tant que personne et non en tant que représentant de telle ou telle groupe ou communauté. Il est simplement recommandé que les représentants des collectivités locales reflètent la composition politique de la région.

Sur les huit RDAs existantes (hors Londres), la taille des conseils est de treize membres sauf pour les East Midlands (12) (tableau 3).

Tableau 3 :
Composition des conseils d'administration des RDAs en 1999-2000

Origine des membres	Eastern	East Midlands	North East	North West	South East	South West	West Midlands	Yorkshire Humber
Entreprises	4	5	6	5	4	5	4	7
Collectivités locales	4	4	4	4	4	4	4	4
TEC ⁴								
Education							2	
Rural								
Environnement								
Syndicats								
Autres								
Total	13	12	13	13	13	13	13	13

Source : RDA

Dans les huit RDAs existantes, les milieux d'affaires représentent donc le groupe le plus important mais n'est dominant que dans le seul cas du Yorkshire. En revanche, le monde de l'environnement est fortement sous-représenté puisqu'on ne trouve qu'un seul représentant dans la RDA de l'Eastern. La composition des boards de SEEDA et de NWDA est illustrative du partenariat public-privé et de la particularité des membres souhaités par l'Etat.

SEEDA : Son président, A. Willett est un homme d'affaires, dirigeant d'une entreprise d'envergure internationale dans le domaine de l'étiquetage industriel (900 employés dans 27 pays) et ayant remporté de nombreux prix pour ses qualités de manager. Les trois autres représentants du monde de l'entreprise appartiennent eux aussi à des entreprises internationales (Pirelli, British Airports). Ils sont fortement impliqués dans les partenariats initiés par les gouvernements précédents (TEC, Business Links, etc.) et certains appartiennent aussi aux structures traditionnelles de représentation des entreprises (Confederation of Business Industry - CBI, l'équivalent britannique du Medef). Les quatre représentants des collectivités locales expriment la distribution politique de la région (deux travaillistes, un conservateur et un libéral-démocrate) mais

pas leur propre circonscription. En plus d'un représentant syndical (Président du Trade Union Congress régional), du monde de l'éducation (président, vice-président ou membre de plusieurs conseils d'administration d'écoles et d'universités) et du monde rural (responsable d'une grande ferme) on trouve un représentant du tiers secteur (directeur d'une association locale de lutte contre le racisme). La plupart des membres du conseil d'administration sont impliqués dans les partis politiques et ils couvrent eux aussi le spectre partisan régional.

NWDA : Son président, Lord Thomas of Macclesfield est un homme d'affaires, un banquier. Il a été et est encore, président de nombreuses structures public-privé dans le domaine de la régénération urbaine et du développement économique. Il est membre du parti travailliste. Les autres représentants des milieux économiques proviennent de secteurs divers mais de pointe (médias, aéronautique) - qui sont les activités sur lesquelles le développement régional compte s'appuyer. Les élus locaux sont dominés par le parti travailliste (3 sur 4) avec le souci que les agglomérations de Liverpool et de Manchester soient représentées. Le monde de l'éducation est présent (membre de

⁴ TEC : Training and Enterprise Council, dont les représentants peuvent être assimilés à ceux des entreprises car les conseils d'administration de ces structures sont composés à majorité des milieux économiques.

plusieurs conseils exécutifs d'universités, d'écoles) ainsi que les milieux syndicaux (président du TUC régional) et le secteur associatif (président de nombreuses structures associatives impliquées dans les politiques d'intégration sociale).

Les RDAs sont donc administrées par des acteurs locaux mais le contrôle de l'Etat demeure très fort. Ainsi, c'est l'Etat qui nomme non seulement

les conseils d'administration (et qui à ce titre les révoque) mais encore le directeur (Chief Executive) de l'agence. Ensuite, le budget de l'agence est strictement contrôlé par l'Etat puisque, d'une part, il s'agit de ressources provenant des différents ministères et qui sont transférées à l'agence sous leur contrôle et, d'autre part, de subventions dont les critères d'attribution sont soigneusement encadrés par le gouvernement.

L'organisation politique de la régionalisation : les Assemblées Régionales et la Greater London Authority

La politique de régionalisation administrative du gouvernement travailliste n'est pas une dynamique purement étatique. Elle repose également sur une évolution de la société civile qui considère le niveau régional comme pertinent pour la mobilisation des acteurs du développement local, aidée en cela par les politiques de l'Union Européenne. Ainsi, bien avant la constitution des RDAs, les acteurs économiques ont mis en place des structures sur des bases régionales, comme la "North West Business Leadership Team" qui rassemble un certain nombre des grandes entreprises du nord-ouest anglais ; et qui a déjà élaboré des réflexions stratégiques en termes de développement économique pour cette région d'Angleterre bien avant l'arrivée au pouvoir de Tony Blair. Cette mobilisation des acteurs économiques a son pendant dans le monde politique local. Avant 1999, dans certaines régions (comme le North-West), les collectivités locales (districts et counties) ont créé, sur une base volontaire, des assemblées régionales agissant comme des forums de discussion sur les problèmes d'envergure régionale à prendre en compte et sur les priorités des politiques à mener.

Le gouvernement Blair a cherché à s'appuyer sur ces mobilisations de la sphère politique, fidèle en cela à son engagement de remettre en selle les collectivités locales. Dans cette perspective, la loi

sur les Agences Régionales de Développement crée huit **Chambres Régionales** (Regional Chambers) dans les huit régions statistiques (hors Londres donc où c'est la Greater London Authority qui joue ce rôle). Ces chambres ne regroupent pas uniquement les élus locaux mais associent aussi des représentants des divers secteurs économiques et sociaux (hommes d'affaires, syndicats, associations écologistes, culturelles et du tiers secteur, etc.). Pourtant, à la différence des RDAs, ces chambres sont dominées par les élus locaux, ce que demande la loi de 1998. Ainsi, si la composition des chambres régionales est souple, car le gouvernement n'a pas souhaité être trop dirigiste dans ce domaine (contrairement aux RDAs donc), il a néanmoins posé quelques critères, notamment une présence majoritaire des élus locaux et une taille des assemblées suffisamment grande pour permettre une représentation diversifiée des autres secteurs de la société ayant un intérêt dans l'activité des RDAs. Par ailleurs, les représentants des collectivités locales doivent refléter la composition politique et territoriale (comtés, districts, unitary authorities⁵).

La souplesse de la loi fait que la composition des chambres régionales diffère selon la région considérée. Ainsi la taille des assemblées varie de trente quatre (Yorkshire) à cent vingt (South West). Partout les collectivités locales y sont largement majoritaires (dans un ratio de l'ordre de 70%-30%) comme l'indique le tableau 4.

⁵ Unitary authorities : nouvelles collectivités territoriales regroupant les fonctions des comtés et des districts (il y a donc abolition de ces derniers).

Tableau 4
La composition des boards des chambres régionales

Régions/membres	Elus locaux	Autres	Total
South West	84	36	120
South East	77	34	111
West Midlands	42	18	60
East Midlands	70	30	100
Eastern	28	12	40
North East	42	21	63
North West	56	24	80
York/Humber	22	12	34

Source : RDAs et GOR

La loi sur les RDAs précise que ces dernières devront consulter les chambres régionales et devront également prendre en considération les vues exprimées par ces assemblées. Mais elle ne s'engage pas plus avant en précisant les relations entre les deux organismes. Le gouvernement a fait savoir qu'il souhaitait que les RDAs prennent en compte le point de vue des chambres régionales dans l'élaboration de leur stratégie économique et qu'elles soient auditionnées par ces mêmes chambres. La question reste ouverte du rôle et du statut que pourraient jouer et avoir ces chambres dans un avenir prochain. A cet égard, la création de la Greater London Authority (GLA) offre une illustration de ce que pourrait être le pouvoir régional dans un avenir proche (figure 1).

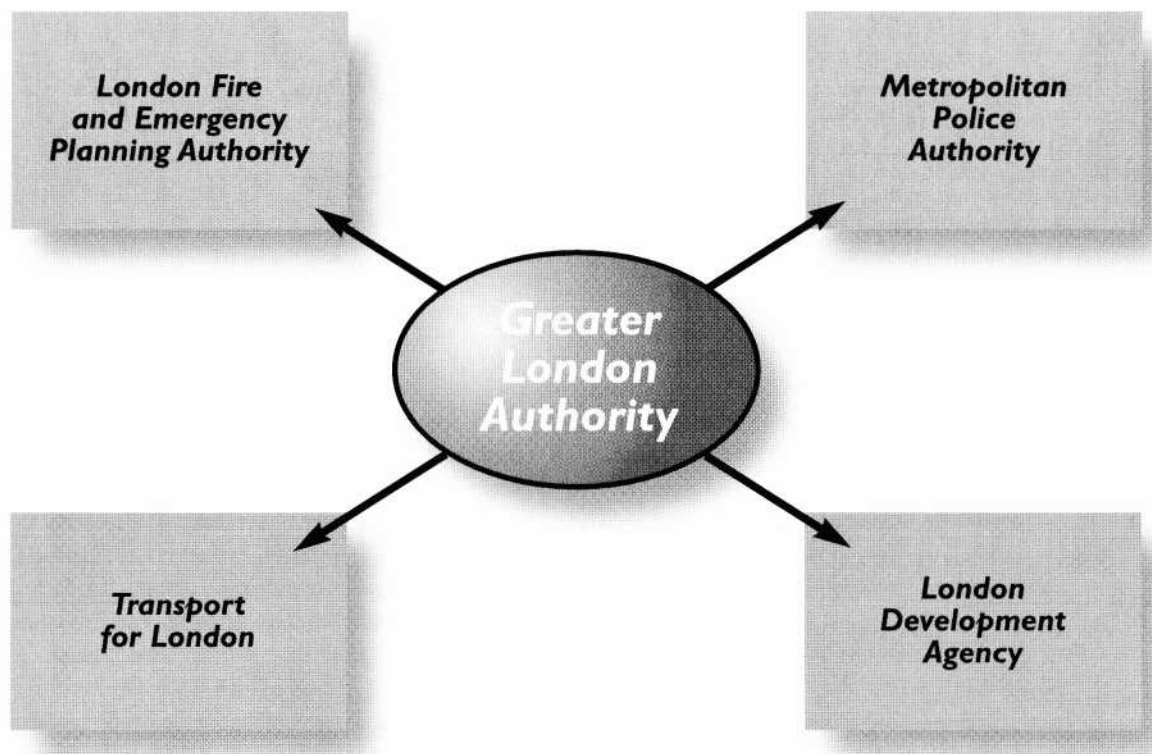
L'abolition du Greater London Council (GLC) et des autres comtés métropolitains par le gouvernement thatcherien en 1986 avait été considérée à juste titre comme une défaite hautement symbolique des travaillistes. Dans son programme électoral de 1997, le parti travailliste s'était engagé à restaurer une collectivité territoriale sur le Grand Londres avec un maire élu et une assemblée. Dès son arrivée au pouvoir, il publie un document, "New Leadership for London", destiné à lancer une consultation sur le système à mettre en place. En mars 1998, le gouvernement sort ses propositions dans un Livre Blanc,

"A Mayor and an Assembly for London", et les soumet à référendum en mai 1999. Les électeurs approuvent le projet gouvernemental à une large majorité (72% contre 28%) mais la participation est faible (35%). En 1999, le Parlement approuve la loi qui crée la **Greater London Authority (GLA)** et en mai 2000, le nouveau maire et son assemblée sont élus.

La GLA est une structure qui comprend un maire élu et une assemblée de vingt-cinq membres, élue elle aussi⁶. La durée du mandat de chacun est de 4 ans. Il y a une séparation nette des pouvoirs entre le maire et l'assemblée. Le maire est chargé d'élaborer et de mettre en œuvre les stratégies de la GLA dans les domaines suivants : transports, planification, environnement (qualité de l'air, bruit, traitement des déchets, bio-diversité), le développement économique et la culture. En outre, le maire est responsable de l'élaboration du budget de la GLA et de ses quatre structures technico-administratives : Transport for London (TfL), la London Development Agency (LDA), la RDA londonienne qui diffère des autres agences car elle est nommée et contrôlée par le pouvoir local et non par l'Etat, la London Fire and Energy Planning Authority (LFEPA) et la Metropolitan Police Authority (MPA) (figure 2).

⁶ 14 membres sont élus au scrutin majoritaire à un tour par circonscription, les 11 restants à la proportionnelle sur l'ensemble du Grand Londres.

Figure 1
L'autorité pour le "Grand Londres" (GLA) et les établissements sectoriels qui dépendent d'elle



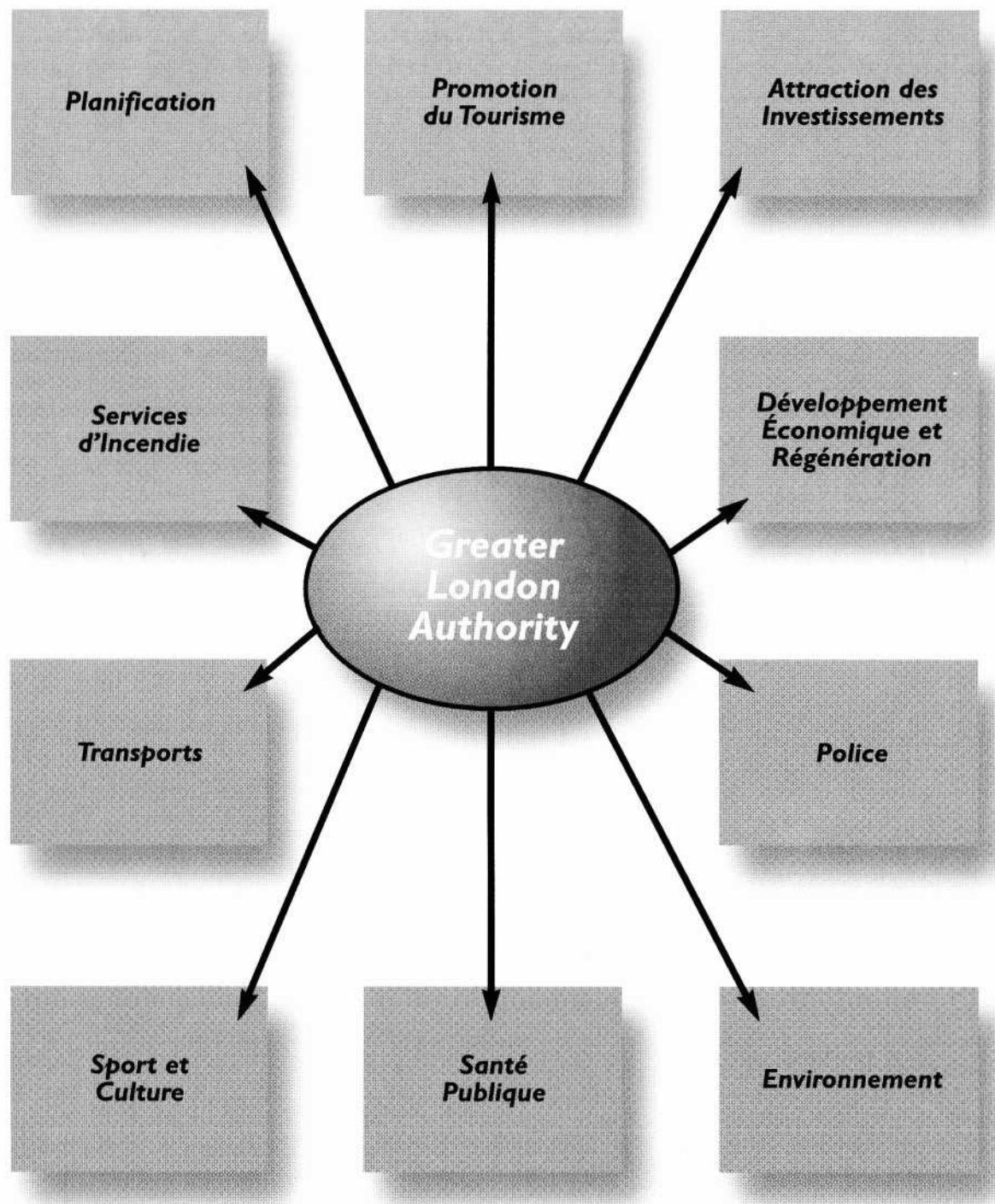
L'assemblée doit être consultée par le maire durant la préparation des stratégies. Elle donne son avis sur le budget que le maire présente et celui des quatre organes techniques. Elle surveille le travail de l'exécutif et peut aussi commanditer des études et enquêtes sur les problèmes londoniens. Elle peut démettre le maire par une majorité des deux tiers.

"Transport for London" peut soit être dirigé par le maire lui-même, soit par un directeur qu'il nomme. La LDA est chargée du développement économique et de la régénération urbaine sur son territoire. Elle a aussi pour tâche de promouvoir la compétitivité de l'économie londonienne et l'emploi. C'est le maire qui est responsable de la stratégie de développement pour le Grand Londres et, à ce titre, il exerce la plupart des

fonctions dévolues à l'Etat dans les autres régions anglaises. C'est lui qui nomme les membres du conseil d'administration de la LDA (ailleurs cette fonction est attribuée à l'Etat) mais comme pour les autres RDAs, celle-ci doit être "business-led" et comprendre un maximum de quatre élus locaux sur un total de douze membres.

La GLA ne dispose pratiquement d'aucune ressource fiscale propre. Elle ne peut ni lever des impôts ni émettre des obligations. Sa principale source locale de revenu provient de centimes additionnels (precept) aux taxes levées par les collectivités locales (les trente deux boroughs) soumis à un contrôle strict du gouvernement. La GLA recevra, en outre, des subventions du gouvernement concernant ses domaines de compétences et percevra les revenus des services qu'elle gère.

Figure 2
Les différentes compétences statutaires de l'autorité pour le Grand Londres (GLA)



La régionalisation en marche processus technico-administratif ou processus politique?

“Le gouvernement s’engage à avancer vers un gouvernement régional élu en Angleterre, là où il y a une demande, suivant en cela la dévolution en Ecosse et au Pays de Galles et la création de la Greater London Authority. Mais nous ne sommes pas d’avis de l’imposer. Nous pensons, en effet, que nous pouvons faire beaucoup de choses dans le cadre des structures démocratiques existantes afin de donner la parole aux régions” (Building Partnerships for Prosperity).

A première vue, en ce qui concerne l’Angleterre, les mesures actuelles restent dans le domaine de la régionalisation technico-administrative. Le passage à une régionalisation politique, c’est-à-dire à un pouvoir régional élu, n’est en effet, pas une mince affaire. Au delà de

l’absence d’une identité régionale forte (ce que le gouvernement assimile à la “demande”), une telle évolution marquerait une rupture avec la tradition britannique d’un Etat fort ; rupture que le processus en cours infirme avec les GOR et les RDAs. Même la création de la GLA s’établit dans un cadre qui n’a rien à voir avec celui du GLC dans les années 1970 et où la GLA demeurant nettement moins puissante que son prédécesseur.

Pourtant, l’évolution des politiques publiques sur le territoire s’oriente vers un renforcement du niveau régional, ce qui pose à terme la question des rapports entre l’Etat et les collectivités locales et celle de l’organisation interne de l’Etat lui même.

L’évolution des politiques publiques contribue au renforcement de la région comme territoire pertinent

La sectorisation et la fragmentation des politiques publiques territoriales des gouvernements conservateurs n’a pour le moment pas été véritablement remise en cause par les travaillistes. Deux grands principes des politiques précédentes demeurent : l’exigence du partenariat public-privé pour l’obtention de fonds publics et la mise en compétition des projets de ces partenariats pour l’obtention de

ces fonds. C’est d’ailleurs sur cette base que le gouvernement de Tony Blair a multiplié les programmes de l’Etat pour s’adresser aux questions territoriales préoccupantes ce qui a singulièrement renforcé leur fragmentation. Pourtant aujourd’hui des signes importants d’évolution allant vers l’intégration sectorielle et territoriale indiquent un renouvellement des approches précédentes.

Vers une plus grande intégration des politiques territoriales

Les deux premières années du gouvernement travailliste ont été marquées par la multiplication des programmes territoriaux (“area-based initiatives”). Rien que dans le domaine de la régénération⁷, on ne dénombre pas moins d’une soixan-

taine de programmes dont onze sont des programmes territoriaux, c’est-à-dire s’adressant à des zones spécifiquement définies par des critères d’intervention de l’Etat (taux de criminalité, niveau de santé, taux d’échec scolaire, etc.). Les programmes du nouveau gouvernement sont venus s’ajouter à ceux de l’ancien et ont surtout

⁷ Domaine qui, aux dires mêmes du gouvernement, est aujourd’hui celui où les politiques et les programmes sont les plus nombreux et où l’action publique est la plus fragmentée.

eu comme objectif de lutter contre l'exclusion sociale et de réduire les inégalités. Il s'agit de porter les efforts publics (mais aussi privés par le biais de partenariats) sur des zones et des populations particulièrement soumises à l'exclusion sociale. Dès la fin de 1998, le gouvernement s'est rendu compte que la prolifération de tels programmes pouvait conduire à la confusion au niveau local. C'est pourquoi le Vice-Premier Ministre, John Prescott, a décidé en 1999 de lancer un certain nombre de mesures pour assurer une plus grande coordination entre les programmes territoriaux. La nature de ces mesures dépend des résultats d'une étude qui vise à améliorer la coordination de neuf programmes territoriaux sur six municipalités (projets pilotes) et qui devrait se terminer début 2001.

Un effort a été également fait dans l'intégration des politiques sectorielles. Si l'on prend comme illustration, une fois encore, les politiques de régénération, le gouvernement travailliste a lancé en 1999 un vaste programme intitulé "**New Deal for Regeneration**". Ce programme comprend de nombreuses actions dont les deux plus importantes sont le "*Single Regeneration Budget*" (SRB) dans sa nouvelle formule et un nouveau programme : le "*New Deal for Communities*" (NDC). Le SRB a été créé en 1994 en regroupant un certain nombre de programmes pré-existants. Il est administré par le Department of the Environment, Transport and the Regions (DETR) au niveau national et par les nouvelles Regional Development Agencies (RDA) au niveau local, illustrant ainsi l'objectif de régionalisation du gouvernement. Ses objectifs ont sensiblement évolué depuis sa création. Au départ principalement orienté vers des actions d'amélioration physique de l'environnement, il a peu à peu inclus des préoccupations

sociales (lutte contre l'exclusion, réduction de la délinquance, amélioration de l'éducation et de l'employabilité des habitants, etc.), regroupant ainsi d'autres actions. 80% du budget du SRB doit s'adresser aux territoires mentionnés dans la liste des "zones les plus défavorisées" en fonction de l'indice de "dénuement local (local deprivation)" publié annuellement par le gouvernement.

NDC quant à lui a été créé fin 1998. Il est administré au niveau national par le DETR et au niveau local par les Government Offices for the Regions (GOR) (DETR, 1998). Son objectif est de combattre l'exclusion sociale dans les zones les plus défavorisées de la Grande Bretagne en soutenant des projets de lutte contre le crime et l'insécurité, la dégradation de la santé, l'échec scolaire, le chômage. Les territoires visés sont les zones en déclin dont la taille démographique varie entre 1.000 et 4.000 ménages. Au delà de leurs différences apparentes (le SRB traite de territoires plus vastes avec des budgets moindres pour chaque projet par exemple), ces deux actions sont nettement pluri-sectorielles et visent, par la nature des partenariats requis pour le financement de projets, à développer une approche intégrée de la régénération. Leurs similitudes sont grandes et à très court terme ils pourraient fusionner posant alors la question de la structure responsable de leur administration (GOR ou RDA ?) et illustrant ainsi le débat en cours sur la régionalisation britannique.

Mais au delà de la reconfiguration des politiques territoriales gouvernementales, l'élément principal de renforcement de l'échelle régionale comme territoire pertinent des politiques publiques s'avère désormais le travail effectué par les nouvelles RDAs et notamment l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies régionales.

Les stratégies des RDAs

Pour le gouvernement, les RDAs doivent "produire des programmes de régénération plus efficaces, plus intégrés afin de mettre en œuvre au niveau régional les priorités énoncées dans le Livre Blanc *"Our Competitive Future : Building the Knowledge Driven Economy"* et de mettre en place un cadre pour améliorer les "qualifications (skills) régionales" (DETR, 1999b). Pour ce faire, le gouvernement a demandé aux RDAs d'élaborer des stratégies régionales pour octobre 1999, ce qu'elles ont fait. De quoi s'agit-il ?

La loi qui crée les RDAs en 1998 précise que ces agences devront élaborer des stratégies régionales et que celles-ci devront suivre les orientations et les directions (guidance and directions) du gouvernement. Début 1999, le gouvernement publie un document (DETR, 1999b) qui précise donc ce qu'il attend des stratégies régionales. Celles-ci doivent "améliorer la performance économique et développer la compétitivité de la région, prenant en compte les carences du marché (market failures) qui font obstacle au développement économique durable, à la régénération et à la croissance des affaires (business) de la région". Les stratégies doivent avoir une approche intégrée et durable des questions économiques. Plus précisément, les stratégies régionales doivent fournir :

1. un cadre régional pour le développement économique, les politiques de qualification (skills) et la régénération, qui garantisse une plus grande focalisation sur la coordination des activités, que ce soit celles de l'agence ou des autres organisations régionales, sub-régionales et locales ;
2. un cadre pour la mise en œuvre des programmes nationaux et européens ;
3. une base pour la mise en œuvre détaillée des actions de l'agence elle-même.

Ces stratégies devront être élaborées en concertation avec les partenaires régionaux et locaux et notamment les collectivités locales dans un souci de subsidiarité. Leur horizon temporel est de cinq à dix ans avec une révision éventuelle tous

les trois ans. Le gouvernement détaille aussi un certain nombre de points comme la nécessité pour les RDAs d'identifier les territoires et les populations où les problèmes d'exclusion sociale, d'inégalité et de détresse sont les plus importants ainsi que les facteurs économiques, sociaux et environnementaux qui en sont responsables.

Les régions se sont dans l'ensemble acquittées de cette tâche avec efficacité et rapidité. L'ensemble des stratégies régionales a en effet été soumis au gouvernement en octobre 1999. Une première évaluation des documents remis (CLES, 1999) indique que si les RDAs ont rempli leur première mission avec célérité et y apportant un côté novateur, beaucoup reste à faire pour que les stratégies débouchent sur des actions concrètes et intégrées. Le rapport du CLES dénonce le fait que "la focalisation des stratégies repose sur une vision du développement économique en tant que s'adressant à des problèmes d'emploi et de "business" ; aucune approche n'est holistique, c'est-à-dire regroupant les objectifs dans une vision unique et cohérente. "Plutôt que de lier le social, l'économique et l'environnement, les RDAs ont tendu à séparer ces domaines", une critique que certains chercheurs avaient déjà avancée en s'interrogeant sur la possibilité pour des RDAs, dominées par les milieux économiques, de proposer des stratégies qui prennent en compte d'autres dimensions (Lloyd, 1999). Enfin, le CLES s'interroge sur l'absence de coordination inter-régionale, rendue nécessaire par l'impact sur les autres régions des stratégies proposées. Une brève présentation des stratégies de SEEDA, la RDA du sud-est, et de NWDA, la RDA du nord-ouest, nous servira à illustrer ces commentaires généraux.

Le document stratégique de SEEDA (South East England Development Agency) s'intitule *"Building a World Class Region : an Economic strategy for the South East of England"* (SEEDA, 1999). Ce titre illustre pleinement l'accent mis par l'agence sur la compétition internationale dans laquelle se situe

le sud-est britannique. L'ambition affichée est de faire entrer le sud-est dans les dix régions européennes les plus performantes alors qu'il n'occupe aujourd'hui que la 23^e place en PIB par habitant. Le document insiste fortement sur les faiblesses de la région, en matière d'infrastructures de transport, de structures d'éducation et de politiques de soutien aux milieux économiques. L'introduction faite par le Président de SEEDA est très explicite sur ce point : *“En bref, nous avons échoué à créer l'environnement infrastructurel, d'éducation et de soutien que les milieux d'affaires ont besoin pour générer - comme ils sont les seuls à pouvoir le faire - la richesse pour faire de notre région une région compétitive de classe mondiale”*. Suivent les sept programmes d'actions sensés répondre à cet objectif : créer des entreprises de classe mondiale (World Class Businesses), un système éducatif de classe mondiale (World Class Learning), une population active de classe mondiale (World Class workforce), un système de transport de classe mondiale (World Class Transport), un environnement de classe mondiale, des communautés et une renaissance urbaine de classe mondiale et enfin une économie rurale de classe mondiale. Une des grandes innovations soulignées est l'idée de créer une “région connectée (wired region)” ou des hubs d'entreprises (entreprise hubs) seront reliés. Le CLES insiste sur les impacts non pris en compte qu'une telle stratégie aura sur les régions adjacentes notamment en termes de ressources gouvernementales à injecter pour que les objectifs soient atteints (SEEDA précisant dans sa stratégie que ces investissements serviront de toutes façons à l'ensemble des autres régions).

La stratégie régionale du nord-ouest est sensiblement différente, moins tapageuse, moins agressive. Le titre du document stratégique est quelconque : England's north west strategy for 2020 (NWDA, 1999). L'introduction du président de la NWDA (North-West Development Agency) insiste fortement sur la méthode d'élaboration en concertation avec les collectivités locales, les milieux économiques et sociaux (seize panels régionaux, douze réunions de consultation et de critiques sur un pré-document, trente et un groupes de travail avec le secteur privé, etc.). Ensuite, il s'agit d'une stratégie sur le long terme, soit 20 ans, car “il n'y a pas de recettes rapides, les problèmes de long terme exigeant des solutions de long terme”. La question de la compétition européenne, bien que mentionnée, n'apparaît pas cruciale. NWDA propose quatre priorités d'action :

1. investir dans l'économie et dans les idées ;
 2. investir dans les habitants et les communautés ;
 3. investir dans les infrastructures ;
 4. investir dans l'image et l'environnement de la région.
- Pour y parvenir l'agence met l'accent sur l'existant, aussi bien en termes économiques (conforter les secteurs établis comme la chimie et l'aérospatiale) que physiques (maintenir et développer les infrastructures culturelles et sportives). La dimension urbaine de la stratégie est clairement affichée montrant ainsi que les villes sont, à la fois, les lieux des problèmes, mais aussi, ceux de la prospérité future. Le document stratégique de NWDA apparaît ainsi plus équilibré même si les aspects économiques, sociaux et environnementaux sont une fois encore abordés de manière séparée dans le document.

L'Etat face à la régionalisation

La montée en puissance des régions comme territoires pertinents des politiques publiques et comme structures institutionnelles dont la responsabilité est de mettre de la cohérence dans l'action collective pose à l'Etat britannique le problème de sa relation avec son territoire. Ce problème se situe à deux niveaux :

un niveau technico-administratif d'une part : comment doit-il se réorganiser pour que les politiques nationales et régionales puissent être efficaces ? Un niveau politique d'autre part : quel rôle et quelle légitimité les collectivités locales doivent-elles avoir dans le processus de régionalisation ?

La régionalisation contraint l'Etat à une réorganisation de son appareil technico-administratif

L'instauration des RDAs a singulièrement complexifié l'organisation des structures étatiques au niveau régional. En effet, ces dernières sont venues s'ajouter aux Government Offices, aux structures locales des autres ministères et aux nombreux quangos existants. L'appareil technico-administratif de l'Etat au niveau local et régional apparaît ainsi fortement fragmenté, manquant de coordination, confus aussi bien au niveau des compétences que des financements. Le rapport commandé par le gouvernement à la "Performance and Innovation Unit" sur le futur rôle de l'Etat au niveau local et régional : *"Reaching out : The role of central Government at regional and local level"*, publié en février 2000 est en effet sans concession. On y parle de "complex cocktail of funding and funding conditions" de "lack of coherence and coordination" et surtout, de "lack of accountability", autrement dit, de manque de transparence et de compte à rendre de l'action gouvernementale aux collectivités locales et aux populations. "Au niveau local et régional, il n'existe aucune structure représentative de l'Etat dans sa globalité et les acteurs locaux sont perdus" énonce en substance le rapport. La confusion semble particulièrement criante entre les RDAs et les GOR et entre les RDAs et les Conférences Régionales de Planification (Regional Planning Conferences). Entre les RDAs et les GOR les chevauchements de compétences et de financements concernent les politiques de régénération urbaine et les fonds européens. Pourquoi en effet, l'administration du "Single Regeneration Budget" est-elle confiée aux RDAs et celle du "New Deal for Communities" aux GOR alors que ces deux programmes visent grosso modo les mêmes objectifs et utilisent en partie les mêmes ressources européennes ? La confusion, voire le conflit, apparaît aussi entre les RDAs et les Conférences régionales de planification

(Murdoch et Tewdwr-Jones, 1999), ces regroupements de collectivités locales (les comtés principalement) en charge de la préparation des orientations de planification (planning guidance), déterminées en dernier ressort par l'Etat au niveau central, et qui viennent en partie s'opposer aux nouvelles stratégies régionales.

La rapport "Reaching out" non seulement établit un diagnostic des problèmes mais propose des solutions. Le gouvernement y affiche clairement la nécessité d'une présence plus cohérente au niveau régional et que l'Etat y parle d'une seule voix. Conscient des effets pervers de l'instauration des RDA et de la confusion créée "par inadvertance" par la multiplication des initiatives des différents ministères (le gouvernement prêche ici l'inexpérience et le droit à l'erreur), notamment en matière de régénération urbaine précise-t-il, il prend parti "pour l'établissement d'un organe clairement responsable et redevable (accountable) ayant comme référence l'exemple des préfetures françaises⁸". Refusant de remettre en cause les créations institutionnelles des dernières années (notamment celles des GOR et des RDAs)⁹, le gouvernement prône alors le renforcement des "Government Offices" comme futurs organes de représentation de l'Etat au niveau régional et local. Ces derniers, en effet, sont les structures territoriales les plus intégrées du gouvernement et en sont l'émanation directe, contrairement aux RDAs qui, bien que contrôlées par l'Etat, souffrent d'un déficit démocratique. Accorder plus de compétences aux RDAs, et notamment, leur donner le rôle de représentant de l'Etat aurait été mal considéré par les élus et les populations, notamment parce que venant d'un gouvernement qui a construit sa légitimité sur l'idée de redonner leur juste place aux collectivités locales et à leurs populations.

⁸ Les Préfectures françaises sont citées plusieurs fois dans le corps du rapport et une annexe (annexe H) leur est réservée. Son introduction illustre notre propos : "Il existe un contraste frappant entre le statut élevé des Préfets en France et celui bien plus bas des Directeurs des GOR en Angleterre, et ce malgré le fait que leur tâche est à bien des égards identique."

⁹ Une proposition visant à fusionner GOR et RDAs a ainsi été écartée.

Les GOR devraient donc à terme élargir leurs pouvoirs et élever leur statut. Il ne s'agit pas pour autant d'en faire l'instrument unique de

L'Etat au niveau local. Leur mission principale sera de produire de la cohérence entre les politiques des divers ministères (ceux qui sont membres des GOR et ceux qui ont une présence locale et régionale indépendante) mais uniquement dans les domaines où les résultats à produire renvoient à des enjeux de nature globale et multi-sectorielle (cross-cutting outcomes). Leur seconde mission sera de faire passer au niveau central les préoccupations et les spécificités locales. Une telle réforme exige de renforcer leur personnel (notamment en y incluant celui d'autres ministères) mais surtout de préciser leurs relations avec les RDAs. La loi de 1998 qui crée les agences envisage en effet d'étendre leurs compétences, notamment dans les politiques de régénération urbaine.

Le rapport "Reaching out" affirme une idée forte mais difficile à mettre en pratique : l'extension des compétences des RDAs doit se limiter aux politiques et programmes qui concernent uniquement le domaine de la planification stratégique. Ainsi, les politiques concernant l'intégration sociale seront conduites par les GOR ; mais lorsque celles-ci auront partie liée avec la planification stratégique elles pourront être confiées aux RDAs. Conscient de la difficulté d'une telle concrétisation, le gouvernement a demandé aux GOR et aux RDAs d'établir des "concordats", c'est-à-dire des documents édictant des règles claires et explicites visant à éviter ou à résoudre les problèmes pouvant intervenir du fait du chevauchement de compétences, ce que certaines ont déjà entrepris.

La question de la régionalisation politique

L'instauration des chambres régionales par la loi qui crée les RDAs est le premier pas vers une régionalisation politique de l'Angleterre. La création de la "Greater London Authority" en 2000 en est une seconde étape. C'est du moins comme cela que le voient une partie de la classe politique nationale et de nombreux élus locaux. Cet embryon de régionalisation politique s'inscrit dans l'engagement du gouvernement travailliste de remettre les élus et les collectivités locales en selle. Dans cette perspective, le gouvernement a multiplié les rapports et livres blancs depuis 1998 parmi lesquels : "Modern Local Government : in touch with the people" en juillet 1998 sur la démocratie locale, "Local leadership, local choice" en mars 1999 sur les structures internes des exécutifs locaux ou "Modernizing Government White Paper" en mars 1999 évoquant les réformes du secteur public à long terme.

Il semble difficile de limiter le rôle des chambres régionales à ce qui en est dit dans la loi sur les RDAs. Dans le cadre de la loi, elles n'ont en effet qu'un rôle consultatif. Mais d'ores et déjà, selon les régions, certaines d'entre elles

se sont adjugées une fonction plus importante, allant au delà de leurs relations avec les RDAs. Ainsi, certaines chambres régionales estiment qu'elles doivent jouer un rôle dans la coordination des acteurs ; fournir une vision dans les domaines sociaux, économiques et environnementaux de la région ; parler au nom de la région. Le gouvernement ne voit pas cette "prise de pouvoir" d'un mauvais œil, car il considère que les chambres régionales doivent accroître leur rôle. Par exemple, dans le domaine de la planification régionale où il envisage d'ores et déjà de leur confier la fonction des conférences régionales de planification existantes, avec en prime l'assurance d'avoir le dernier mot contre l'Etat en cas de différends.

Mais le renforcement des pouvoirs des chambres régionales pose un problème de démocratie dans la mesure où ces assemblées ne sont pas élues mais cooptées. **Désormais, la question de l'élection au suffrage universel direct des chambres régionales (comme à un autre niveau celui des maires pour les plus grandes villes tout au moins) est clairement ouverte.** Le rapport "Reaching out"

considère même cette possibilité comme une probabilité puisqu'il consacre tout un chapitre à "l'impact des gouvernements régionaux élus" sur le rôle de l'Etat au niveau local et régional ; envisageant même que dans le cas de chambres régionales élues, certaines des fonctions relevant de l'Etat pourraient être transférées aux gouvernements régionaux, de manière analogue à ce qui s'est produit pour l'autorité du Grand Londres.

C'est, en effet, à Londres que la régionalisation politique est la plus avancée en Angleterre. Certes il y a loin entre le Greater London Council (GLC) des années 1960 à 1980 et la GLA d'aujourd'hui. Comparée à son prédécesseur, cette dernière est un nain, disposant certes d'un maire élu au suffrage universel direct - ce qui en fait, disent les britanniques¹⁰, l'élu le plus légitime après le Président de la République Française - mais de compétences moins nombreuses, de ressources humaines et techniques bien moindres (alors que le GLC disposait de 21000 employés, la GLA n'en aura environ que 400 auxquels il faudra ajouter le personnel des agences dépendantes d'elle, ce qui, dans tous les cas, fera loin du compte) et sans recettes fiscales propres. Par dessus tout, elle est soigneusement

encadrée par l'Etat. Il n'en demeure pas moins que la plupart des grandes villes et des régions anglaises souhaiteraient disposer d'un statut au moins équivalent à celui de la GLA. Du côté de l'Etat, cela reviendrait à transférer aux assemblées régionales les compétences qu'il a doré et déjà transférées à la GLA, notamment un contrôle total sur la RDA de Londres, la London Development Agency (LDA).

Quelles que soient les suites données sur le plan politique à la régionalisation, l'Etat affirme qu'il doit continuer à assurer une présence conséquente au niveau local et régional. A Londres, malgré une décentralisation plus avancée, le futur Government Office devra lui aussi voir son rôle élargi. Ce dernier propose de s'octroyer un rôle d'ambassadeur de l'Etat auprès de l'ensemble des collectivités locales et de la GLA en particulier (GOL, 1999). Compte tenu de la tradition politique d'un Etat fort, on voit mal comment ce dernier pourrait, en effet, choisir de se désengager des politiques territoriales. L'élection à la mairie du Grand Londres en mai 2000 de K. Livingstone, farouche opposant à Tony Blair au sein du parti travailliste, rend encore plus délicat pour le gouvernement un retrait prononcé. ■

¹⁰ M. Kleinman : "The business sector and the Greater London Authority", communication au Colloque "Villes européennes en transformation", Eura-Latts, Paris octobre 1999.

Conclusion

Si, à la surprise de la plupart des observateurs, la régionalisation administrative semble bien engagée en Angleterre, elle s'effectue, cependant, dans un cadre qui emprunte largement à l'histoire et à la culture politique britannique. En effet, loin de signifier la disparition ou le retrait de l'Etat, la régionalisation correspond à un projet politique étatique où ce dernier essaie de trouver de nouveaux outils et de nouvelles approches pour mieux positionner le territoire national dans la compétition internationale, tout en résolvant les grands problèmes de société : dégradation de l'environnement, exclusion sociale, etc. Dans un

tout autre registre que le pouvoir thatcherien, le gouvernement travailliste se montre fortement interventionniste, notamment parce qu'il choisit de lui-même l'échelon régional comme territoire pertinent de la reconfiguration politique britannique alors que les régions n'ont, jusqu'à présent, jamais eu de contenu politique et identitaire sauf dans les périphéries celtiques. Les politiques européennes ne semblent pas jouer un rôle décisif dans l'évolution territoriale britannique, apparaissant au mieux instrumentalisées par le gouvernement, contrairement en cela à l'Italie vers laquelle nous nous tournons maintenant. ■■

L'Italie vers un fédéralisme régional sans pilote ?

Introduction

Contrairement au Royaume Uni et à la France, l'Italie est un pays où l'Etat est récent et faible. Sa faiblesse est historique et repose notamment, sur une forte autonomie des collectivités locales (surtout dans le centre et le nord du pays), et sur l'inexistence d'un corps de fonctionnaires capables de représenter l'intérêt général ou tout au moins ceux de l'Etat. Très longtemps, l'Italie a été considérée comme le pays de la fragmentation, de la confusion, de la "combinazione", longtemps décriée à cause de son instabilité politique. Au mieux a-t-on, dans certains milieux vanté son "génie", son sens de l'adaptation, mais qui lui provenaient essentiellement de ces habitants et des milieux locaux¹¹. Au delà du mythe, force est de constater que jusqu'à une période récente, certaines de ces remarques n'étaient pas totalement dénuées de fondements et les italiens eux mêmes n'ont pas été tendres à propos de leur système politique. Pourtant, nos voisins outre-alpins semblent pouvoir aborder la décennie 2000 avec de meilleures armes, parce que, justement, étant depuis plus longtemps confrontés à la question du positionnement de l'Etat dans les politiques territoriales et dans ses relations avec la société, dont nous avons parlé en introduction

Ainsi, quand la France semble s'enliser dans des débats sur la configuration politico-institutionnelle de l'Etat, et notamment, sur la hiérarchie ou

non entre collectivités territoriales, l'Italie a depuis longtemps opté pour un processus de fédéralisation du pays. Certes, ce processus est lent mais il n'est pas remis en cause. Les régions ont été créées en 1970¹² et ont progressivement acquis des capacités politiques de plus en plus fortes avec, d'une part, l'octroi de réelles capacités législatives et plus récemment de significatifs transferts de compétences. Elles sont devenues aujourd'hui les nouveaux points d'ancrage des politiques nationales et locales. Parler de l'Italie de manière générale dans le cas des politiques de développement territorial, est donc plus délicat que pour la France ou l'Angleterre car la variété des situations y est à la base plus forte.

Dans cette présentation, nous chercherons à mener de front une approche par le haut, celle des politiques de l'Etat à partir d'un contexte politico-institutionnel et organisationnel changeant et d'innovations procédurales et organisationnelles. Nous nous tournerons finalement vers deux expériences locales, différentes mais complémentaires quant au rôle des institutions dans la conduite du développement local : l'Association pour le développement du nord Milan et la Cité métropolitaine de Bologne.

¹¹ Que l'on pense par exemple à la Troisième Italie présenté comme modèle de développement endogène.

¹² Les régions périphériques (Sicile, Sardaigne, Val d'Aoste, Trentin-Haut Adige, Frioul-Vénétie-Julienne), ont été créées en 1946.

De la Première à la Seconde République? L'évolution des cadres politico-institutionnels à partir de 1990

La décennie 1990-2000 a vu des bouleversements importants sur la scène politique et institutionnelle italienne dont l'impact est encore loin d'être terminé et même d'être pleinement saisi. La Première République, nom donné à la période qui commence après la guerre et qui se termine théoriquement au début des années 1990, se caractérise par une instabilité politique forte aussi bien nationale que locale, fondée sur un système de coalitions changeantes de partis politiques. En outre, les relations entre l'Etat italien et les collectivités territoriales demeurent confuses. Les régions, instaurées en 1946 par la nouvelle constitution, ne voient le jour qu'au début des années 1970 et leur rôle reste encore ambigu. En 1990, la question du fédéralisme n'est pas encore traitée de front. L'Italie fait figure de pays de la débrouille, des passe-droits, de la confusion et du "mal governo".

La période qui s'ouvre en 1990 est une période charnière. En effet, si les structures politiques et institutionnelles de la Première République vont disparaître en quelques années, elles ne laissent pas pour autant place à une nouvelle configuration stable que d'aucuns voient déjà se profiler et appellent "Seconde République". En l'an 2000, l'Italie reste à bien des égards tributaire des facteurs qui ont structuré la période antérieure, même si des brèches profondes se sont ouvertes, suffisantes néanmoins pour enterrer la Première République. D'une part, l'autonomie locale s'est considérablement renforcée et le pays a clairement opté pour une voie fédéraliste. D'autre part, des transformations à l'intérieur du système politique ont considérablement changé les règles du jeu et de fonctionnement du pouvoir et ce aussi bien au niveau national que local.

L'ère des "autonomies locales" : Décentralisation et fédéralisme

En 1990, le parlement italien vote la loi 142 dite "loi sur les autonomies locales" qui clarifie en partie (la question des finances et de la fiscalité locale n'est pas abordée) les relations entre l'Etat et les autres collectivités territoriales. Elle énonce également des règles visant à éviter la confusion dans les relations entre les collectivités locales et les établissements qu'elles contrôlent, notamment dans la gestion des services urbains. Mettant fin à deux décennies de débat sur le statut des provinces, l'équivalent territorial de notre département, la loi 142 les reconnaît comme collectivités territoriales de plein droit au même titre que les communes et les régions. Elle aborde également la question métropolitaine en établissant sur les dix plus grandes agglomérations de nouvelles institutions, les **cités métropolitaines** (città metropolitane),

ayant rang de province et leur octroyant des compétences nombreuses (planification territoriale, gestions des services et des réseaux urbains, culture, environnement, développement économique, etc.). Cette loi établit aussi des nouveaux instruments de coopération entre collectivités publiques. Complétée en 1990 par la loi 241 sur la simplification administrative, elle dote l'Italie d'une panoplie nouvelle, complexe et étendue d'organismes et de procédures de coopération destinés à améliorer et à accélérer la prise de décision et la mise en œuvre des politiques publiques dans des domaines où la coopération entre collectivités est nécessaire : accords de programme, conférences de services, unions de communes, consorzi (sortes de syndicats inter-collectivités à vocation unique ou multiple), ententes, etc.

Les régions italiennes



Si la multiplication des instruments institutionnels et administratifs de coopération entre collectivités démontre le succès des réformes, tout au moins leur acceptation par les milieux politiques locaux et nationaux, il n'en est pas de même de la constitution des cités métropolitaines. En effet, si l'on excepte le cas bolognais (Jouve et Lefèvre, 1996), aucune des dix métropoles concernées n'a sensiblement avancé dans la mise en œuvre de la loi 142, sur ce point¹³. Et les instruments de coopération préalablement mentionnés ne sauraient pallier cette carence institutionnelle dans la mesure où ils demeurent largement sectoriels et ponctuels.

Les lois 142 et 241 ne sont que la première étape d'une décentralisation locale - la décentralisation au niveau régional ayant été entreprise progressivement à partir du milieu des années 1970 - qui va se poursuivre durant la décennie avec les lois dites "Bassanini" du nom du ministre de l'Intérieur qui les promeut en menant en parallèle décentralisation et fédéralisme dans le fonctionnement de l'Etat. Les deux principales lois en la matière sont, en effet, votées en mars et mai 1997. La première concerne "la délégation et le transfert de

nombreuses fonctions et responsabilités de l'Etat aux régions et aux collectivités locales dans un objectif de réforme de l'administration publique et de simplification administrative". L'Etat transfère, en effet, plusieurs compétences dans divers secteurs (en fait tous les secteurs qui s'inscrivent dans le cadre "de la promotion du développement des entités concernées"). Par ailleurs, la loi oblige les régions à décentraliser un certain nombre de fonctions aux provinces et autres collectivités locales (communes, structures intercommunales). La seconde loi concerne "les mesures d'urgence pour la réduction de l'activité administrative et l'accélération des procédures de décision et de contrôle". Elle crée des moyens de passer outre aux blocages décisionnels dus à des votes négatifs de certaines collectivités locales et simplifie les contrôles de légalité de l'Etat sur les régions. Dans le domaine du développement local, notamment urbain, elle autorise les collectivités publiques à créer des sociétés par actions auxquelles le capital privé peut participer. Elle ouvre enfin certains instruments de la programmation négociée (cf plus loin), comme les accords de programme, au secteur privé.

Vers des collectivités publiques gouvernables ? Disparition des partis traditionnels et émergence de leaderships territoriaux

La "fédéralisation" de l'Italie se produit dans un univers politique changeant où les principaux acteurs de la "Première République" et notamment les partis politiques disparaissent rapidement de la scène. C'est donc avec des partis et des hommes nouveaux - ce qui ne signifie pas pour autant des comportements politiques nouveaux - que le processus de fédéralisation s'engage. Pour autant, ce processus s'effectue dans un cadre différent où les collectivités locales, et notamment les grandes villes, apparaissent, du fait de la décentralisation et des

transformations des systèmes politico-institutionnels locaux, comme des acteurs de premier plan. Certains vont d'ailleurs se montrer innovants (les maires de Bologne, Naples, Rome ou Catane par exemple) et capables de stratégies propres vis à vis de l'Etat et des autres collectivités territoriales, notamment les régions.

Au début des années 1990, le système partisan italien accuse un blocage manifeste, se traduisant notamment au niveau national comme au niveau local par une incapacité décisionnelle forte. Les dysfonctionnements locaux ont été largement analysés (Dente, 1985; Dente et al, 1990 ; Fareri, 1998 ; Vandelli, 1997) sans qu'il soit besoin ici d'y revenir en détail. Rappelons simplement que l'in-

¹³ En 1999, la municipalité de Rome, la Province de Rome et la Région Lazio ont établi des bureaux métropolitains, première étape vers la constitution d'une cité métropolitaine recouvrant la province de Rome. Le passage à droite de la Province en 1999 et de la Région en 2000 laisse mal augurer de la poursuite de ce processus aujourd'hui.

capacité décisionnelle se manifestait principalement par le fait que pour conserver le pouvoir, un maire et un parti politique avaient plus intérêt à ne rien faire qu'à agir. En effet, du fait de la nécessité de gouverner par le biais de coalitions opportunistes et regroupant une multitude de partis, certains ne représentant qu'une très faible portion de l'électorat, toute action s'avérait risquée car susceptible de mécontenter l'un des alliés. Les collectivités locales italiennes se caractérisaient par l'absence de leadership, dans la mesure où leurs exécutifs dépendaient des partis et de leurs coalitions¹⁴. La décennie 1990 va apporter de profonds bouleversements. Tout d'abord par la disparition des partis traditionnels comme la Démocratie Chrétienne (DC) et le Parti Communiste. Ensuite par l'émergence de véritables leaders du fait des réformes du système électoral des exécutifs locaux.

Le PCI est le premier à disparaître par une transformation interne. Au congrès de Rimini en 1991, il se divise en deux fractions inégales, la principale le Parti Démocratique de la Gauche (PDS) de type social-démocrate (aujourd'hui DS) et la seconde, Rifondazione Comunista (RC), qui veut préserver le caractère prolétarien et révolutionnaire du parti. Les partis centristes (notamment la DC et le Parti Socialiste Italien qui ont gouverné l'Italie depuis la guerre) disparaissent brusquement à la suite des affaires de corruption (Tangentopoli) et des poursuites judiciaires visant à nettoyer le système politique (opération Mani Pulite). Sur les cendres de la DC et du PSI vont renaître une multitude de petits partis et bientôt un nouveau regroupement politique, Forza Italia, piloté par l'homme d'affaires Silvio Berlusconi. Sur l'échiquier politique, les partis de la droite traditionnelle la plus dure se restructurent eux aussi avec la création de l'Alliance Nationale (AN). Enfin, un nouveau courant apparaît avec les ligues, et notamment la Lega Nord de Umberto Bossi, qui prônent la création d'un Etat fédéral, voire une sécession de l'Italie du Nord. Très vite, deux coalitions nationales - ayant des traductions

locales fortes - voient le jour. L'une de centre-droit dominée par Forza Italia et rassemblant l'Alliance Nationale et les ligues (le Polo), l'autre de centre gauche, dominée par le PDS et regroupant les centristes de gauche, certains écologistes et selon les cas Rifondazione Comunista (l'Ulivo).

Ces transformations profondes sonnent le glas des coalitions traditionnelles mais elles ne suppriment pas pour autant la nécessité de se coaliser pour gouverner dans la mesure où les grands partis comme le PDS ou Forza Italia ne reprennent pas l'ensemble des voix des partis traditionnels (PCI et DC). Simplement les coalitions apparaissent plus stables qu'auparavant.

Ce qui se déroule au niveau national a ses traductions locales ; mais les réformes électorales changent quelque peu la donne dans la mesure où elles permettent - tout au moins dans un premier temps - de faire émerger des leaders durables là où au niveau national la valse des gouvernements se perpétue.

En 1993, une nouvelle loi électorale concernant les villes de plus de 15.000 habitants et en partie les provinces est approuvée par le parlement. Elle a pour objectif explicite d'en finir avec l'incapacité décisionnelle locale et vise clairement à permettre l'émergence d'un exécutif local efficace. Dans cette perspective, elle s'attaque à la cause jugée principale de cette incapacité : les liens entre le système des partis et l'exécutif municipal. La solution choisie est radicale puisqu'il s'agit de passer à l'élection directe au suffrage universel des maires. Ainsi, à partir des élections de 1994, les maires des villes de plus de 15.000 habitants seront élus au suffrage universel direct. Ce faisant, ils disposeront d'une légitimité propre qui ne leur viendra plus comme auparavant des partis politiques, même si pour être élus, les candidats devront être présentés par

¹⁴ Il y a bien sûr des exceptions, comme Bologne qui disposait d'un leadership politique fort du fait de la domination durable d'un parti sur le territoire.

des coalitions de partis. Forts de cette légitimité, ils pourront alors s'engager dans des politiques spécifiques et répondre aux demandes et aux problèmes des habitants sans recourir aux tractations partisans. Afin de permettre l'établissement d'exécutifs stables, la loi introduit une prime majoritaire au maire (la liste qui le soutient dispose d'une majorité au conseil municipal qui reste lui, en dehors de cette prime, élu à la proportionnelle). Mais la loi va plus loin dans l'instauration d'exécutifs stables et indépendants des partis lorsqu'elle intervient sur la composition du bureau municipal (la Giunta). Auparavant les adjoints au maire étaient nommés par les partis et provenaient du conseil municipal. A partir de 1993, les choses changent. C'est le maire qui nomme ses adjoints et ceux-ci ne peuvent être conseillers municipaux (s'ils ont été élus en tant que tels, ils doivent démissionner). Par ailleurs, la loi donne aux maires le pouvoir de nommer les responsables des services technico-administratifs et les dirigeants des entreprises qui sont liées à la commune¹⁵ (entreprises de services, sociétés d'économie mixte, agences de financement, agences de développement, etc.). Ces mesures s'appliquent également aux présidents de province.

La loi de 1993 consent donc aux maires des pouvoirs et une légitimité significatifs dont certains se sont emparés avec empressement. Même si selon les situations locales les partis sont restés présents et ont participé au choix des adjoints et des cadres dirigeants de la municipalité, dans certains cas et non des moindres (Bologne, Naples, Rome), les nouveaux élus ont fait cavalier seuls, prêts à jouer leur propre carte dans un système politique en plein bouleversement. Dès lors, s'est posée pour ces édiles

la question de leur légitimité qui ne pouvait plus dériver de leur appartenance partisane (Jouve et Lefèvre, 1999). Disposant des ressources et des compétences nécessaires à la mise en œuvre d'actions, les nouveaux maires se sont alors lancés dans des politiques spécifiques visant à répondre aux nouveaux enjeux sociétaux. C'est le cas de la politique d'environnement du maire de Rome, F. Rutelli, du projet politique de retour à la légalité et de l'embellissement de la ville de Naples pour A. Bassolino, de la cité métropolitaine de Bologne de W. Vitali, tous en partie motivés par une carrière politique au moins nationale et pouvant désormais se servir de leur fauteuil de maire comme tremplin politique.

Les grandes villes pilotées par ces personnalités, pratiquement toutes issues de la gauche, sont alors devenues visibles aux yeux des citoyens et ont commencé à exister sur le plan politique. On a alors parlé du "parti des maires" comme celui d'élus représentant une nouvelle génération politique se définissant par ses innovations et sa capacité à produire des politiques, c'est-à-dire à définir des orientations et à répondre aux besoins de leurs populations. Les grandes villes italiennes se sont regroupées pour former l'association des cités métropolitaines avec comme ambition de marquer leur territoire, c'est-à-dire de compter dans la nouvelle architecture territoriale de type fédérale. Elles ont demandé à intégrer un futur sénat des collectivités territoriales jusque là configuré pour les régions seules tout en cherchant à court-circuiter l'État au niveau des politiques européennes. Il est encore trop tôt pour porter un jugement définitif sur ces ambitions et sur le succès de ces stratégies mais les premières analyses (Vandelli, 1997) et la récente évolution institutionnelle et politique semblent confirmer l'échelon régional comme le niveau fédéré de l'État et annoncer un retour des partis sur la scène locale (échec du projet de Cacciari à Venise et de Vitali à Bologne¹⁶).

¹⁵ En Italie, les grandes villes gèrent par le biais d'entreprises publiques de nombreux services (eau, électricité, transports, etc.) qui en France sont concédés au secteur privé. Par ce biais elles ont un contrôle plus important de leur territoire que les municipalités françaises.

¹⁶ W. Vitali n'a pas reçu l'aval du PDS lors des dernières élections municipales de 1999 et Bologne est passée à la droite rompant ainsi avec plus de cinquante ans de pouvoir communiste.

Des politiques territoriales en quête de leaders et de cadres constitutifs

Si les bouleversements politico-institutionnels semblent avoir permis un renouveau au sein des collectivités locales, notamment dans les grandes villes, l'Etat paraît singulièrement empêtré, se révélant inapte à jouer un rôle fort dans la conduite des changements sociétaux. Ce n'est pourtant pas faute d'avoir essayé et les réformes de l'appareil d'Etat se sont également multipliées au cours de la décennie 1990 avec les tentatives des ministres S. Cassese et L. Bassanini. Le cas des politiques de développement territorial illustre pleinement cette incapacité de l'Etat italien dans un domaine où la production d'instruments et de procédures novateurs a pourtant été grande.

Ainsi, les politiques territoriales ont été mises en place dans le cadre de ce que l'on appelle la programmation négociée, ensemble d'instruments et de procédures de contractualisation d'actions entre l'Etat, les collectivités territoriales et le secteur privé et pilotée par le centre. Cette programmation s'est effectuée en parallèle à l'ouverture du système d'acteurs où de nouveaux agents, comme le secteur privé et l'Union Européenne, ont progressivement été invités à participer à l'élaboration et/ou à la mise en œuvre des politiques publiques territoriales.

La programmation négociée : l'Etat italien à la recherche d'une politique territoriale

L'action publique italienne a suivi l'évolution des politiques publiques que nous voyons dans les autres pays européens dont la programmation négociée est l'appellation italienne (Balducci, 2000). Comme nous l'avons vu précédemment, l'Etat a progressivement établi des cadres optionnels ou obligatoires des partenariats et des contractualisations entre les principaux sujets des politiques publiques. Ces cadres ont servi de support aux nombreux programmes lancés par les divers ministères responsables des politiques territoriales, au premier chef les ministères des Travaux Publics (Lavori Pubblici) et des Finances (Tesoro). Mais si l'action publique a changé, devenant plus partenariale, plus négociée, faisant appel à des acteurs plus nombreux et plus diversifiés, elle s'est aussi orientée, dans ses principes tout au moins, vers une action moins sectorielle, plus intégrée bien que les domaines de l'environnement et de l'exclusion sociale soient moins présents qu'en Grande Bretagne ou qu'en France (Laino et Padovani, 2000).

Les programmes territoriaux de l'Etat (mais aussi ceux des régions et de l'Union Européenne) sont multiples et hétérogènes au point qu'une certaine confusion règne quant à leur fonctionnement, à l'engagement de l'Etat, aux critères de sélection. Procédant la plupart du temps par appel d'offres, ces programmes, en effet, recouvrent des territoires variés (du quartier jusqu'à la région), des contenus éclectiques (du sectoriel au multi-sectoriel) et exigent de remplir des critères diversifiés (quant à l'implication du secteur privé, la participation des habitants, les zones considérées, etc.).

Il est difficile d'en présenter une image exhaustive aussi bien quant au contenu de ces programmes que d'en faire une évaluation. L'action de l'Etat dans ce domaine demeure hésitante, changeante (les programmes ne durent jamais longtemps). Après une brève présentation des principaux programmes urbains des années 1990, nous développerons deux programmes récents qui appa-

raissent les plus innovants : les Pactes Territoriaux et les Programmes de Requalification Urbaine et de Développement Durable du Territoire (PRUSST).

Programmes Intégrés, programmes de requalification urbaine (PRIU), programmes de récupération urbaine (PRU), contrats de zone, contrats de quartiers ne sont que les principales actions menées depuis le début des années 1990 par l'Etat italien en partenariat avec les collectivités locales dans le but de produire du développement territorial. Les programmes intégrés naissent en 1992 avec pour objectif la requalification du tissu urbain dans ses dimensions d'habitat et d'environnement. Ils sont suivis en 1993 par les PRU qui se concentrent sur l'assainissement des logements sociaux. Puis en 1994 apparaissent les PRIU qui reprennent en partie les programmes précédents en ajoutant la participation obligatoire du secteur privé. En 1997 naissent les contrats de quartiers qui sont axés sur les quartiers périphériques dégradés et qui pour la première fois intègrent une dimension sociale (Granata, 2000). En conséquence, l'essentiel des actions menées dans le cadre de ces divers programmes reste dans le domaine physique (réhabilitation des logements par exemple) ; et les mesures traitant spécifiquement des populations, notamment dans le domaine de la formation et du développement économique ne font pas l'objet de programmes spécifiques. Les montants concédés par l'Etat ne sont pas très importants et rarement garantis (en 1999, les 70 accords de programmes signés dans le cadre des PRU depuis leur origine se sont montés à 5 milliards de Francs du côté des collectivités publiques, Etat, régions et collectivités locales)

Ces initiatives nationales manquent de suivi (certaines comme les programmes intégrés n'ont pas été appliqués) et de coordination. Si on les considère de manière positive, elles marquent le début d'un effort de l'Etat pour établir une politique cohérente et stable dans le but de corriger les dysfonctionnements urbains, en rupture avec

les actions de type extraordinaire visant à produire de l'action publique pour répondre à des enjeux et à des événements spécifiques : loi pour la coupe du monde de football en 1990, pour les "Colombiades de 1992", le G7 de Naples en 1994, pour le Jubilé 2000, etc. En ce sens, il s'agit bien d'une rupture, d'un passage d'une logique d'interventions "extraordinaires" à une logique de politiques "ordinaires" de la part de l'Etat. Si on les considère, en revanche, de manière négative, ce manque de suivi et de cohérence renvoie à la fragmentation (voire à la concurrence) au sein de l'Etat entre les différents ministères responsables du territoire et singulièrement des villes. Ce n'est que très récemment que les deux ministères principaux (Travaux Publics et Finances) pour les politiques territoriales se sont réorganisés de manière interne et ont entrepris des rapprochements entre les deux administrations responsables des politiques territoriales, la Direction Générale de la Coordination Territoriale (DICOTER) pour le ministère des Travaux Publics et le Département pour les Politiques de développement et de cohésion (DPS) pour le ministère des Finances, créée en 1998. Ces deux administrations centrales sont en train de produire des programmes innovants comme les Pactes territoriaux et les PRUSST sur lesquels nous allons maintenant nous pencher et qui méritent d'être suivis dans la mesure où leurs ambitions en matière de production de l'action collective sont grandes.

Les Pactes Territoriaux (Patti Territoriali ou PT) ont été officiellement lancés sur le territoire italien en 1997 mais leur origine provient d'une innovation mise en place par la Conférence Interministérielle pour la Programmation Economique (CIPE) auprès de la Présidence du Conseil. Il s'agissait de répondre à l'abolition de la Cassa per il Mezzogiorno au début des années 1990 et d'en profiter afin d'opérer une rupture dans le type d'intervention "extraordinaire" de cette institution. Entre 1995 et 1997, 12 Pactes Territoriaux dits de première génération ont été lancés dans le Sud. Dans un premier temps, les Pactes Terri-

toriaux sont *“des accords entre sujets publics et privés pour l'identification, dans le but d'une action coordonnée, d'interventions de natures diverses visant concrètement au développement local dans les zones en déclin du pays en relation avec les objectifs et les orientations définis dans le cadre communautaire d'appui”*. Les acteurs mobilisables dans les Pactes Territoriaux sont (Laino et Padovani, 2000) :

1. les nouveaux maires, élus directement et plus disposés à prendre en charge un modèle de développement local ;
2. les sujets intermédiaires de la représentation (des entreprises, des travailleurs) ;
3. les PME locales ;
4. les banques en quête de nouveaux espaces d'opération après la fermeture de la Cassa per il Mezzogiorno en 1993¹⁷.

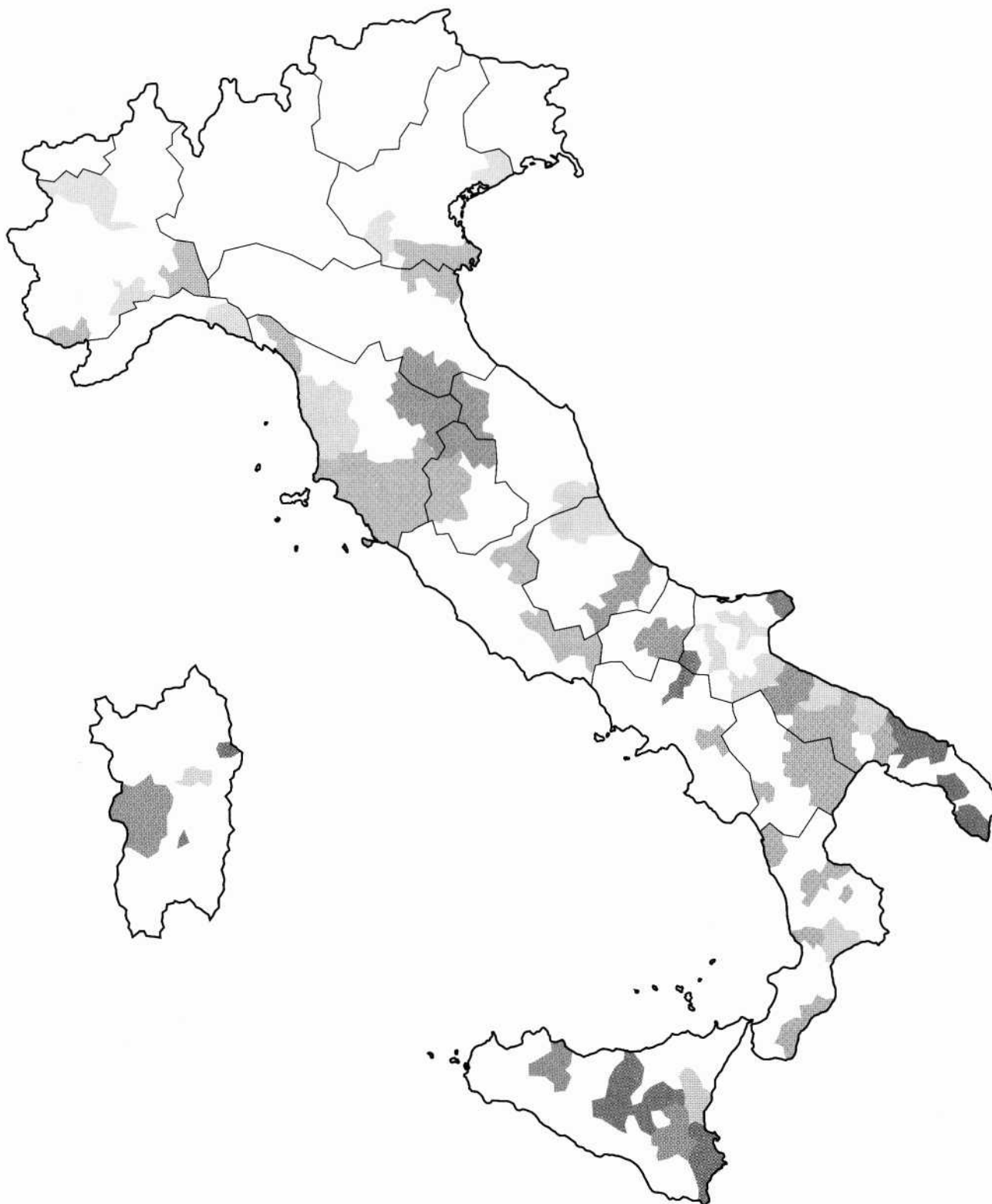
Il s'agit donc d'un instrument et d'une procédure destinée à établir des alliances stratégiques sur des thèmes partagés intéressant *“à partir du bas”* tous les acteurs en mesure d'intervenir. En ce sens, le Pacte Territorial doit établir une hiérarchie d'intérêts et une sélection des idées de développement dans le cadre de la programmation négociée et se structure autour de cinq éléments : la délimitation appropriée des territoires à considérer ;

- * la sélection des idées fortes du développement (établir une hiérarchie des intérêts) ;
- * la définition des modalités de rapport avec l'administration publique (le Pacte Territorial comme élément de modernisation de l'administration) ;
- * l'établissement d'un rapport fort avec les compétences locales (universités, centres de recherche, etc) ;
- * la mise en jeu des réseaux locaux afin de trouver et mobiliser les ressources nécessaires complémentaires aux financements externes.

En 1997 le ministère des Finances récupère la gestion des Pactes Territoriaux et en 1998 l'attribue à la DPS. L'Etat décide d'accorder environ 300 millions de Francs à chaque pacte dont un maximum de 30% pour les infrastructures (les autres ressources proviennent du local, collectivités locales et secteur privé et éventuellement de l'Union Européenne). Il généralise cet instrument à l'ensemble du territoire national et précise ces domaines d'application : industrie, agro-alimentaire, services, tourisme et infrastructures qui doivent être intégrés entre eux. En 1999, 61 Pactes Territoriaux ont été approuvés par le gouvernement dans toutes les régions italiennes (Ministero del Tesoro, 1999). Leur dimension varie mais reste supra-communale (de quelques dizaines de communes à la province) et le plus souvent les territoires concernés se sont construits sur la base d'une coopération politico-administrative (réseau d'acteurs) plutôt que sur un fondement fonctionnel (espace pertinent) (Bolocan-Goldstein, 2000).

¹⁷ La Cassa per il Mezzogiorno a disparu en 1984 et a été remplacée par l'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno (Agence pour la promotion du développement du Mezzogiorno) qui a été abolie en 1993.

Les pactes territoriaux en 1999



Le ministère des Finances souhaite faire des pactes territoriaux une innovation permettant le succès des politiques de développement local. A ce titre, le pacte est plus qu'un instrument puisqu'il dispose d'une structure de gestion (en règle générale une société d'économie mixte) qui en fait un véritable acteur territorial. Pour le moment le rôle de l'Etat n'est pas clair dans ce cadre (voir section 2). Doit-il jouer un rôle spécifique en tant que disposant de ressources ou de légitimité particulières c'est à dire en assumant le leadership ou doit-il rester un partenaire parmi d'autres? L'enjeu est de taille dans la mesure où "il s'agit de créer artificiellement à travers la construction d'institutions de gouvernance les ressources à utiliser et à valoriser pour que les politiques soient efficaces" (d'Albergo, 1999).

Les Programmes de Requalification Urbaine et de Développement Durable du Territoire (PRUSST) représentent le dernier né des instruments de politique territoriale de la Dicoter. Créés fin 1998, ils semblent remporter un fort succès auprès des acteurs locaux si l'on en juge par le nombre important (300) des projets soumis à l'appel d'offres de 1999 et qui sont en cours d'examen par les régions et le ministère des Travaux Publics.

L'objectif des PRUSST est explicitement une intégration des politiques sectorielles afférentes au territoire à partir d'un certain nombre d'axes prioritaires clairement identifiés dans le décret ministériel qui les met en œuvre : équipements et infrastructures de base (réseaux de transport, télécommunications, universités, hopitaux, etc.), aide au développement local et au capital social fixe (associations à but non lucratif, compétitivité économique des entreprises, formation professionnelle). Une partie des actions des PRUSST peut aussi venir en accompagnement d'autres instruments de la programmation négociée et notamment les pactes territoriaux et les contrats de zone¹⁸. Le territoire concerné peut varier mais il ne saurait être inférieur au territoire communal et l'accent est plutôt à mettre sur des territoires

intercommunaux, voire plus vastes. En ce sens les acteurs promoteurs des PRUSST peuvent aussi bien être les communes que les provinces et les régions. Les chambres de commerce et autres structures impliquant le secteur privé peuvent aussi initier un Prusst.

Le PRUSST se distingue de la plupart des autres programmes par son exigence de participation financière du secteur privé qui doit obligatoirement abonder au moins pour un tiers du montant total des investissements. Du reste, les financements de la Dicoter sont faibles et sont essentiellement destinés au fonctionnement technico-administratif des programmes, la loi prévoyant en effet un maximum de 13 millions de francs par programme.

Comme pour les pactes territoriaux, il n'est pas possible de faire un bilan des PRUSST car ceux-ci sont trop récents et aucun n'a encore été mis en œuvre mais les projets soumis par les collectivités territoriales permettent cependant quelques remarques quant au contenu des actions jugées prioritaires et au cadre territorial de ces actions. Une étude récente faite sur la région Lombardie (Pucci, 2000) analyse quatorze PRUSST dont le cadre territorial va d'une zone interne à la commune de Milan (vaste il est vrai) à la quasi totalité de la province de Varese¹⁹. Le contenu des actions est lui aussi très hétérogène. Ainsi, le projet de la commune de Milan se centre sur la requalification de l'ancienne gare de marchandises et des quartiers adjacents avec la construction d'une grande bibliothèque européenne, la réalisation d'un complexe de logements et d'activités commerciales ; celui de Crémone concerne uniquement la reconversion de couvents en parc musical et celui de Pavie qui impliquent vingt communes se focalise sur la requalification des centres historiques et des infrastructures de transport. La diversité et la quantité des acteurs

¹⁸ Contrats de zone (contratti d'area) : créés en 1997, ces programmes concernent les friches industrielles. Ils sont sous le contrôle de la Présidence du Conseil et ont une durée de validité de 4-5 ans.

¹⁹ La région des Abruzzes a elle même proposé un PRUSST qui recouvre l'ensemble du territoire régional.

impliqués varie elle aussi en fonction de la nature et de l'étendue du projet. Aux communes qui sont les principales initiatrices des PRUSST viennent s'ajouter les provinces, parfois la région et dans certains cas les chambres de commerce, les universités et les entreprises.

Si les PRUSST représentent dans le contexte italien une innovation majeure par l'aspect intégrateur des politiques sectorielles et la diversité des acteurs qui y participent et si les pactes territoriaux apparaissent novateurs par leur philosophie et leur méthode d'élaboration et de mise en œuvre, la grande nouveauté semble, du côté de l'Etat, les dernières tentatives de coopération entre les ministères des Travaux Publics et des Finances dans le cadre des politiques territoriales et de la programmation négociée. Conscients du manque de coordination entre leurs administrations (Dicoter et DPS) et de la confusion et de la complexité inutile dues à la multiplicité des programmes, fin 1998 a été lancée l'hypothèse d'expérimenter dans certains territoires une intégration des deux derniers et plus globaux programmes d'intervention de l'Etat, les pactes territoriaux et les PRUSST dans la mesure où ces deux programmes apparaissent complémentaires sur le plan des contenu et de la méthode (Ministero del Tesoro, 1998). Un protocole d'accord a

été signé en août 1999 entre les deux ministères qui prévoit une expérimentation de cinq pactes territoriaux "spéciaux", c'est à dire où les critères techniques, spatiaux, administratifs et financiers des Pactes Territoriaux et des PRUSST se combineraient et ce dans les zones urbaines considérées dans le quatrième cadre communautaire d'appui. Le PRUSST conduit par la province de Varese en Lombardie représente en Italie du Nord l'unique expérimentation de ce type finançable par l'Etat (un autre Pacte Territorial expérimental sera financé dans le centre de l'Italie et trois autres dans les régions du Sud). Le Pacte Territorial / PRUSST de Varese recouvre quarante cinq municipalités et regroupe outre les communes, la comunità montana (association intercommunale) et des entreprises. Il est coordonné par la Province. Au delà de l'intégration Pacte Territorial / PRUSST, il s'insère dans la planification régionale. Son contenu porte sur l'ensemble des domaines concernés par les Pactes Territoriaux et les PRUSST (mais aussi d'autres programmes) et ses enjeux sont de taille puisqu'il s'agit, notamment, de mieux insérer sur les plans économiques, fonctionnels, environnementaux et sociaux la zone en pleine croissance du nouvel aéroport international de Milan, Malpensa. Plus de deux milliards de francs, dont une partie non négligeable provenant du secteur privé, sont prévus.

L'Union Européenne et les collectivités locales participent à la fabrication des cadres constitutifs des politiques territoriales

Les "innovations" de certains secteurs institutionnels de l'appareil d'Etat s'appuient sur des relais ou des piliers externes qui ont pour nom Union Européenne et régions.

La référence aux programmes de la Commission Européenne est omniprésente dans les documents administratifs officiels nationaux, régionaux ou locaux italiens sans que cette référence soit pour l'essentiel rhétorique comme cela peut apparaître au Royaume Uni ou en France. En effet, les cadres territoriaux et réglementaires

fournis par les politiques européennes, que ce soient ceux des fonds structurels (objectifs 1 et 2) ou de programmes plus ciblés comme le PIC Urban sont à l'origine ou sont co-fondateurs de l'action publique territoriale de l'Etat, si ce n'est de certaines collectivités locales. La loi 488 de 1992 lie directement "les interventions ordinaires à toutes les zones en déclin du territoire national en relation étroite avec les politiques de la Communauté Européenne". Par ailleurs, comme le reconnaît le ministère des Travaux Publics (Dicoter, 1999), pour de nombreuses villes, plutôt de dimension moyenne, le programme Urban a

été la première occasion de se confronter à une approche diversifiée et intégrée pour résoudre les problèmes de leur territoire. Les analyses de l'impact du PIC Urban sur l'action collective à Naples (Nanetti, 1999 ; Laino et Padovani, 2000) ou des programmes d'envergure territoriale plus grande (Dematteis, 1999) confirment ce fait. Le cas des pactes territoriaux est particulièrement révélateur de l'imbrication des logiques européenne et nationale dans la fabrication des cadres territoriaux et normatifs. Si les pactes territoriaux pour l'emploi de l'Union Européenne trouvent leur inspiration dans la première génération des pactes territoriaux italiens pour le Mezzogiorno, les pactes territoriaux de seconde génération empruntent aux cadres communautaires (Bolocan-Goldstein, 2000), notamment pour l'extension spatiale des territoires à traiter.

Le rapport du ministère des Travaux Publics sur la programmation des fonds structurels est très clair sur cette imbrication (Dicoter, 1999) : "La pertinence et la complexité des problématiques soulignées comportent, en même temps que la décision de la Commission Européenne de financer directement des actions sur la ville, l'exigence

de disposer d'une solide stratégie nationale dans ce secteur... De ce point de vue, les politiques communautaires doivent se combiner de manière réaliste avec le cadre national des problématiques urbaines".

C'est probablement également dans cette perspective qu'il faut comprendre un certain retrait de l'Etat dans la gestion des projets locaux, notamment des PRUSST et des pactes territoriaux, au profit des régions. Les discussions en cours pour les pactes territoriaux prévoient en effet le **transfert aux régions de compétences** et de budgets, notamment les fonds structurels, contrôlés auparavant par l'Etat. Ainsi, l'Etat ne devrait garder qu'une fonction de suivi des projets, les communes et les provinces étant responsables de leur définition et mise en œuvre et les régions étant chargées d'attribuer les ressources sur une base compétitive; ces dernières contrôlèrent alors 90% des financements correspondants. Il s'agit là d'un changement qui s'inscrit dans l'évolution des rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales et qui accorde de plus en plus de poids aux régions en tant qu'institutions de contrôle et de coordination de l'action locale.

L'innovation vient du local : quelques exemples

En Italie, l'innovation vient souvent du monde local et de nombreuses lois nationales ne sont en fait que la généralisation d'expériences locales (souvent consacrées au préalable par des lois régionales). Le secteur de l'aménagement et des politiques territoriales illustre bien cette situation avec par exemple les innovations administratives et organisationnelles dans la mise en œuvre du PIC-Urban à Naples

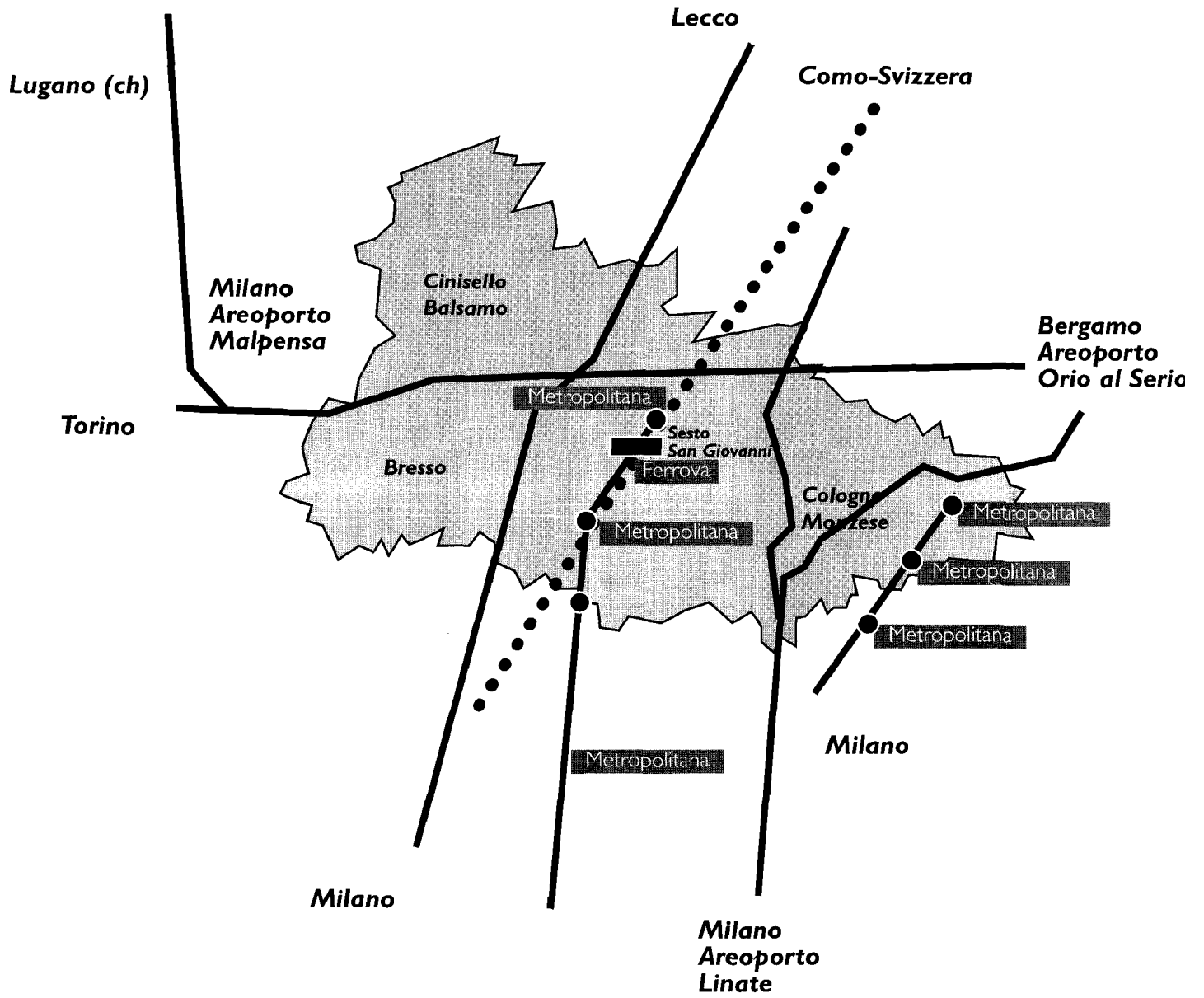
(Nanetti, 1999) ou la création des bureaux métropolitains entre les services technico-administratifs de la région, de la province et de la municipalité de Rome déjà mentionnés. Nous présentons ci-dessous deux expériences locales, l'une concernant le développement de l'aire du Nord-Milan, la seconde traitant de l'innovation institutionnelle de la Cité Métropolitaine de Bologne.

L'Agence pour le Développement du Nord-Milan (ASNMM).

La zone nord de Milan (area Nord Milano) est constituée des territoires des quatre communes de Sesto San Giovanni (83.000 hbts), Cinisello Balsamo (75.000 hbts), Bresso (28.000 hbts) et

Cologno Monzese (50.000 hbts). Cette zone a perdu 10.000 habitants depuis 1991 et abrite aujourd'hui environ 236.000 personnes, soit 10% de la métropole milanaise, la ville de Milan exclue.

Le territoire de l'Agence pour le Développement du Nord de Milan (ASNM)



Un contexte économique et institutionnel en crise

La Zone nord a été frappée dès les années 1980 par le déclin industriel. Les principales entreprises de la région (Falck, Marelli-Fiat, Breda) ont fermé définitivement dans les années 1990, laissant derrière elles de nombreuses et importantes friches industrielles dont les plus importantes se situent sur le territoire de la commune de Sesto San Giovanni et avoisinent les 300 hectares, soit un quart de la superficie municipale. Au cours des dix dernières années, l'économie de la zone nord a considérablement changé. Alors que les grandes entreprises industrielles ont disparu, les PME se sont maintenues et développées bien qu'à l'évidence il ne s'agisse plus des mêmes entreprises ni des mêmes activités. Elles sont aujourd'hui la caractéristique principale de l'économie de la zone et ont accompagné le délicat passage d'une économie industrielle à une économie tertiaire (services et nouvelles technologies). Pourtant ce passage, qui n'est pas encore terminé, se caractérise par un chômage significatif (10% en 1998 pour une moyenne provinciale de 5%).

Cette évolution ne s'est pas faite par hasard et a été largement accompagnée, voire guidée par une structure institutionnelle spécifique, l'agence pour la promotion et le développement durable du Nord de Milan (Agenzia per la promozione e lo sviluppo sostenibile dell'area metropolitana Nord-Milano - ASNM) que la plupart des observateurs rendent responsable de l'évolution économique mais aussi urbanistique et sociale de la zone. En effet, la partie Nord de l'aire métropolitaine milanaise se caractérise par des politiques de développement spécifiques et qui ont

eu des traductions concrètes, contrairement à d'autres zones de Milan dont les problèmes étaient identiques, et pour le moins aussi importants, mais qui n'ont pu aller au delà de la difficile élaboration de projets demeurés sans suite (notamment les zones de la commune de Milan comme Bicocca, Porta Garibaldi, Bovisa, friches industrielles laissées par Pirelli et autres grandes firmes).

L'incapacité de la métropole milanaise à produire des politiques publiques dans le champ de l'urbanisme, de l'aménagement et du développement local est patent (AIM, 1994 ; Fareri, 1998 ; Minotti, 1998). Face au blocage politico-institutionnel, certaines grandes entreprises ont tenté, à partir du milieu des années 1980, de faire pression sur les partis politiques et les institutions (commune de Milan, Province de Milan, Région Lombardie) afin que se crée au niveau de l'aire métropolitaine une structure institutionnelle - et, à défaut, des lieux de concertation et de décision - capable de prendre en main les principaux problèmes d'envergure supra-municipale, et notamment, ceux liés à la reconversion des friches industrielles. L'approbation de la loi 142 et notamment son volet "Cité Métropolitaine" aurait pu servir de déclencheur à un tel processus mais il n'en a rien été. Lasse d'attendre que se règlent les problèmes de relations entre les collectivités territoriales au niveau métropolitain, la commune de Sesto San Giovanni a décidé au début des années 1990 de "fare da sé" (d'agir par elle-même).

L'Agence pour le développement du Nord-Milan (ASNM) : un instrument novateur au service du développement local

Après une première expérience fructueuse de constitution d'une société mixte public-privé (commune de Sesto pour 80% du capital, Province de Milan (5% du capital) et l'entreprise

Falck (15% du capital)) en 1993 pour répondre aux enjeux de reconversion sur la seule commune de Sesto San Giovanni, cette dernière crée avec d'autres partenaires en 1996 une société

par actions dont les enjeux économiques et territoriaux sont plus vastes. C'est une société mixte (public-privé) par actions à but non lucratif (Spa) créée pour promouvoir la reconversion du système productif local, la relance de l'économie et le développement local de la zone nord de Milan. Elle associe les membres suivants : Les quatre communes de la zone et la Province de Milan pour les administrations publiques, la chambre de commerce de Milan, la FinLombardia (société financière de la région, mixte mais à

majorité publique) et SVI Lombardia (société financière de l'Etat pour le développement territorial) pour les organismes publics et mixtes, et les sociétés privées (Falck, ABB, Edilmarelli, etc.).

L'ASNM a un capital de près de 2 milliards de lires (environ 6,5 millions de francs) dont la grande majorité est publique puisque les administrations publiques en possèdent 68%, les organismes mixtes environ 22% et les entreprises privées les quelques 9% restants. Tableau I.

Tableau I
Composition des membres de l'ASNM et de son capital (millions de lires) et en %

Administrations publiques		
Sesto San Giovanni	420	22%
Provincia di Milano	400	21%
Cinisello Balsamo	200	10%
Bresso	200	10%
Cologno Monzese	100	5%
Sociétés publiques et mixtes		
Chambre de Commerce de Milan	200	10%
Finlombardia	200	10%
SVI Lombardia	20	1%
Sociétés privées et institutions bancaires		
Falck	100	5%
ABB	20	1%
Banca di Credito Cooperativo	20	1%
Edilmarelli	20	1%
Marcegaglia	20	1%

La création de l'ASNM en 1996 est une innovation. En effet, ce n'est qu'une année plus tard que la loi Bassinini de mai 1997 (dite Bassanini 2) instaure ce type d'instrument sur l'ensemble du territoire italien en tant que "sociétés mixtes pour la transformation urbaine" qui s'adressent à des services et secteurs complexes que les collectivités publiques ne peuvent plus prendre en charge directement et seules comme le développement. Les compétences de l'ASNM sont nombreuses (formation professionnelle, déve-

loppement économique, aménagement urbain, etc.) mais ne sont que des compétences déléguées par les communes, notamment la principale, celle de Sesto San Giovanni, et pour une durée déterminée de quatre années. L'ASNM est donc étroitement contrôlée par ses actionnaires publics et c'est son statut souple qui permet la mise en œuvre d'un grand nombre d'actions qui l'ont fait connaître et montré en exemple aussi bien en Italie que dans le monde (OCDE, 1997).

L'Agence pour le Développement du Nord-Milan (ASNM) : un succès fondé sur l'utilisation combinée des outils de la programmation négociée et de ressources diversifiées

L'ASNM comprend une petite quarantaine de personnes sous la houlette d'un Président et d'un Directeur Général, nommés par le conseil d'administration. Ce personnel se répartit dans trois structures :

1. le Business Information Centre (Bic), La Fucina, dont le but explicite est de stimuler la création de nouvelles activités entrepreneuriales et le développement innovant des PME déjà existantes ;
2. Le CRIS (Centre de Ressources pour l'Entreprise Sociale) dont l'objectif est de soutenir et développer le secteur social (troisième secteur) ainsi que de créer des liens entre le monde du travail, la communauté locale et la citoyenneté ;
3. Proxima, le centre de télé-travail et de télé services de l'ASNM, créé fin 1997, dont l'objectif est l'expérimentation de nouvelles formes de soutien à la flexibilité des entreprises et au développement des services à valeur ajoutée en liaison avec les administrations et les résidents.

Ces trois structures travaillent avec les collectivités locales et les entreprises par le biais des divers instruments de la programmation négociée, notamment les accords de programme (PIM, 1999). Près de cinquante actions sont aujourd'hui en cours sur le territoire des quatre communes dans des domaines aussi divers que la construction d'infrastructures ferroviaires, la formation professionnelle, la culture ou l'environnement. Ces actions - dont beaucoup mêlent secteur public et secteur privé - sont pour l'essentiel des projets qui rassemblent plusieurs acteurs publics, comme l'Etat, les communes concernées, la région, la province et la chambre de commerce de Milan. Sur la zone nous trouvons plusieurs contrats de quartier, plusieurs programmes de récupération urbaine, un programme de requalification urbaine, un PRUSST (en cours de candidature). Les ressources proviennent de financements divers au premier chef de l'Etat par le biais de ces ministères ou de ces agences sectorielles (FS, ANAS), puis de la région Lombardie, des

municipalités, de la province de Milan. Les autres agences publiques locales (consorzi intercommunaux, sociétés de développement, de services et de réseaux dont l'ASNM) interviennent pour plus de 40% du montant total des financements. Le secteur privé abonde pour 9% des investissements projetés alors que l'Union Européenne, omniprésente dans les programmes financés directement par l'ASNM n'intervient que pour 1%.

Pour le moment le succès de l'ASNM se juge sur les nombreuses actions qu'elle a initiées, voire qu'elle a conduites de A à Z dans des domaines très divers ; ce qui donne du développement local une définition très large englobant l'aménagement urbain, les politiques d'intégration sociale, de développement économique, d'emploi, d'environnement, etc. Pourtant il y a loin des actions mises au compte de l'ASNM à une politique clairement établie de développement du territoire. Les dirigeants de l'ASNM s'en sont bien rendus compte et ont souhaité remédier à cette situation en donnant une cohérence à l'ensemble des projets en cours. La recherche de cette cohérence, voire la production d'une telle cohérence, s'effectue par le biais d'un document de planification stratégique qui fixe les orientations sur le moyen terme des politiques à mener et partant des actions spécifiques à conduire pour atteindre les objectifs de ces politiques. Ce document de planification est aujourd'hui en cours d'élaboration, mais, cette élaboration reste problématique (DST, 1999). Tout d'abord, la production d'un tel document semble être plus une auto-saisine de l'ASNM elle-même qu'une demande de ses membres, au premier chef les communes. En second lieu, la définition d'une stratégie est un travail plus délicat à réaliser que l'élaboration et la mise en œuvre d'actions dont la plupart sont ponctuelles et/ou sectorielles. Donner sens à ces actions, les intégrer en se fixant des objectifs et des priorités est une autre affaire. Cela exige de la décision politique qu'une structure comme

L'ASNM n'est pas à même de produire de par son statut. Si l'ASNM reste une innovation intéressante, elle pêche encore par son incapacité à prendre le relais d'un système d'acteurs en panne depuis la disparition des grandes entreprises de la zone et la difficulté des collectivités locales à parler d'une seule voix. Dans le Nord de Milan comme ailleurs, la question de la décision poli-

tique n'a pas encore trouvé une réponse institutionnelle digne de ce nom et l'ASNM considère aujourd'hui qu'elle n'a pas su axer suffisamment son rôle sur la mise en œuvre d'une capacité décisionnelle. L'expérience bolognaise ci-dessous est donc à méditer même si, comme nous le verrons, elle n'a pas été entièrement couronnée de succès.

La Cité Métropolitaine de Bologne

La métropole bolognaise a considéré la question du développement local comme relevant prioritairement de la création institutionnelle. La loi 142 a créé une opportunité en exigeant que les dix plus grandes métropoles italiennes se dotent d'une institution, baptisée "cité métropolitaine" (città metropolitana). Cette institution devra recouvrir le territoire "pertinent" de la métropole, devra disposer de compétences spécifiques dites métropolitaines (environnement, dévelop-

pement économique, planification stratégique, gestion des réseaux, etc.) et devra à terme être dirigée par un exécutif élu au suffrage universel direct. La loi 142 établit qu'il appartient aux régions, du fait de leur place spécifique dans l'architecture politico-institutionnelle italienne, de mettre en œuvre le volet "cité métropolitaine" de la loi 142 dans un délai de deux ans.

Population de la Province : 909.000 habitants

Population de la commune de Bologne : 385.000 habitants

L'innovation bolognaise

En 1994, aucune région n'était parvenue à une avancée significative dans la mise en place des cités métropolitaines et l'État qui se débattait dans les bouleversements dont nous avons parlé précédemment n'avait pas pu ou voulu intervenir comme la loi le lui obligeait. La situation a peu évolué depuis. Seule Bologne et la région Emilie-Romagne ont progressé dans la création de cette nouvelle institution même si les dernières élections municipales de 1999 ont porté un coup d'arrêt au processus engagé.

Devant l'inertie régionale et étatique, les collectivités bolognaises ont choisi en 1994 de "faire da sé" (d'agir par elle-même). Considérant que la loi 142 restait dans une démarche centre-périphérie (un cadre politique et institutionnel de la réforme

pré-défini par la loi, qui laissait peu de marge de manœuvre aux collectivités locales), la commune de Bologne et la Province ont décidé d'innover. Cette innovation concerne trois éléments :

1. la conception de l'institution ;
2. la méthode ;
3. les instruments.

Dans la démarche bolognaise, l'institution est considérée comme le résultat d'un processus plus que comme une forme définie à l'avance. Même si les compétences de la ville métropolitaine sont en grande partie inscrites dans la loi, le territoire de la future institution, ses compétences spécifiques, ses relations avec les autres collectivités territoriales, sa forme politique font l'objet de débat. Ce n'est que lorsque ce processus de débat sera clos que l'institution nouvelle

sera déterminée. Son contenu final sera le résultat du processus engagé. Et c'est là que la deuxième dimension de l'innovation apparaît. Le débat, le processus de discussion engagé n'est pas laissé au hasard. Il est au contraire soigneusement encadré dans une procédure, l'Accord pour la cité métropolitaine (ACM).

L'ACM est approuvé en avril 1994 par la commune de Bologne, la Province de Bologne et les municipalités désireuses de s'y associer. Il s'agit donc d'un accord sur une base volontaire par lequel les signataires s'engagent sur un calendrier pour parvenir à la création de la cité métropolitaine, sur certaines échéances (le vote d'une loi régionale définissant le périmètre et les compétences de la future institution, la mise au référendum du projet établi par les collectivités publiques) et sur les instruments à mettre en œuvre et à faire fonctionner pour parvenir au résultat final (la conférence métropolitaine et les bureaux métropolitains dont nous parlons plus bas). Cet accord est signé par plus de 50 municipalités sur les 60 qui composent la province, les vingt manquantes disposant, toutefois, d'un statut

d'observateur et pouvant à tout moment rejoindre les signataires.

Le troisième élément novateur concerne les politiques publiques. Celles-ci vont être utilisées pour fabriquer le territoire de la cité métropolitaine car il s'agit, pour les tenants de cette institution de rendre visible et nécessaires aux habitants l'institution avant qu'elle ne soit créée formellement. Les politiques publiques, comme celles concernant les transports, la planification, la culture, l'environnement, vont être progressivement mises en œuvre au niveau d'un territoire métropolitain en construction. Le succès de ces politiques (une amélioration de la desserte en transports publics par exemple ou une simplification des démarches administratives pour les habitants des communes périphériques ou encore un meilleur accès aux soins ou aux activités culturelles) participera alors fondamentalement de la construction du territoire pertinent et de la légitimité de la nouvelle institution. Concrètement, il s'agit de faire en sorte que le citoyen de base se rende compte progressivement de l'utilité de la future institution avant qu'elle ne soit définitivement constituée.

Le fonctionnement de l'ACM

L'ACM instaure trois types de structures. premièrement, la conférence métropolitaine, assemblée politique des signataires de l'accord et qui rassemble donc les exécutifs municipaux sous la présidence de la province de Bologne. La conférence métropolitaine n'est pas une assemblée décisionnelle mais un forum où sont définies les priorités des politiques publiques de nature métropolitaine à mettre en œuvre. Elle se réunit tous les quinze jours et les membres observateurs sont invités à s'associer à ses travaux. En second lieu, un Secrétariat pour la cité métropolitaine est créé auprès de la direction aux affaires institutionnelles de la mairie de Bologne. Il s'agit d'un organe technico-administratif sous la houlette du maire-adjoint et chargé d'activer la

conférence métropolitaine et les organes technico-administratifs qui dépendent d'elle. Ces organes, les bureaux métropolitains, représentent le troisième type de structure. L'ACM établit, en effet, trois bureaux métropolitains. Ce sont des organes chargés de l'élaboration et de la mise en œuvre technique et administrative des actions décidées par la conférence métropolitaine. Les bureaux métropolitains sont des structures pluri-sectorielles (il s'agit là d'une innovation) qui regroupent les services de la province de Bologne, de la commune de Bologne et des communes signataires de l'accord si elles le souhaitent. A l'origine il y a trois bureaux métropolitains dans les domaines des affaires sanitaires et sociales, des affaires administratives et finan-

cières, des affaires économiques et territoriales. Ces bureaux procèdent par projets qui associent les collectivités locales qui le souhaitent selon la nature et la localisation de ces projets. Le plus souvent il s'agit de projets de petite envergure restés en suspens depuis plusieurs années. Parallèlement au travail de ces bureaux métropolitains, la conférence métropolitaine lance l'élaboration d'un plan stratégique.

Les différentes activités de l'ACM s'effectuent à travers les divers instruments de la programma-

tion négociée. La plupart des projets s'inscrivent dans le cadre d'accords de programme qui selon les cas rassemblent les principaux acteurs concernés, y compris donc les entreprises publiques et/ou privées. A titre d'exemple, le projet de City Card (mise en place d'une carte télématique réservée aux habitants de la province de Bologne dont l'objectif est de leur simplifier les démarches administratives sur le territoire de la future cité métropolitaine) regroupe la province et l'ensemble des communes de l'ACM.

Une expérience interrompue

En 1995, une loi régionale sanctionne la première phase de l'ACM en déclarant le territoire provincial identique à celui de la future cité métropolitaine et en donnant une légitimité à l'accord signé l'année précédente. En 1998, les bureaux métropolitains après quatre années de fonctionnement deviennent véritablement des structures de coopération entre collectivités locales²⁰. En 1999, les élections municipales de la ville-centre amènent au pouvoir une coalition de centre-droit pour la première fois depuis la guerre, mettant un arrêt au processus engagé.

L'expérience bolognaise est en fait celle de la transition vers la Seconde République. Devant l'incapacité étatique de mettre en œuvre la réforme, un groupe technico-politique sous la conduite du maire de Bologne, nouvel élu disposant d'une légitimité propre de par la loi de 1993, lance le processus de l'ACM. Le Parti Communiste laisse faire tout en ne participant pas directement à ce processus qui est considéré comme l'instrument d'une nouvelle élite politique désireuse d'acquiescer une autonomie plus forte vis à vis du système politique existant (Jouve et

Lefèvre, 1996 et 1999). W. Vitali, le maire de Bologne, nomme en effet lui-même ses adjoints sans en référer directement au Parti. Il développe une politique de privatisation de certains services publics et de projets d'aménagement (comme le quartier autour de la future gare TGV) qui ne recueille pas l'assentiment du principal parti de sa coalition, le PDS. Devenu progressivement minoritaire au sein de sa coalition, le maire de Bologne ne parvient pas à regrouper autour de lui d'autres forces politiques et d'autres forces économiques (en 1998-99, son projet de conférence économique métropolitaine rassemblant les principaux acteurs économiques et leurs formes organisées capote). En effet, à l'image de l'ensemble de l'Italie mais avec des conséquences plus sérieuses sur un territoire qui contrairement à d'autres bénéficiait d'une homogénéité politique stable, le territoire bolognais s'est progressivement fragmenté sur le plan politique, économique et social (Jouve et Lefèvre, 1999) et le maire de Bologne, véritable leader territorial, n'a pas su faire adhérer à son projet les forces nécessaires à sa poursuite. Le retour des partis aidant (Vandelli, 1997), il n'a même pas pu être candidat à sa succession lors des élections municipales de 1999. Sa disparition de la scène politique locale porte alors un coup d'arrêt à son projet institutionnel.

²⁰ Au départ il ne s'agissait, en fait, que de comités techniques regroupant sur une base volontaire les services technico-administratifs de la Province et de la ville de Bologne et parfois des communes suburbaines. Progressivement ces comités techniques se sont transformés en véritable structures de coopération technique avec intégration des personnels.

Les tendances incertaines de la régionalisation : entre régions “faibles” et fédéralisme

L'incertitude constatée au niveau local se double d'une hésitation pour l'évolution future du rôle des régions en Italie.

Les régions italiennes, prévues par la constitution de 1947, n'ont en fait été mises en place qu'en 1970, si l'on excepte les 5 régions périphériques à statut spécial créées elles en 1948. Il a fallu près d'une décennie entre 1970 et 1980 pour que les régions disposent d'un système financier et de compétences plus ou moins stabilisées. Dans le cadre italien, les régions ont, en effet, statut différent de leurs comparses françaises puisqu'elles disposent d'une capacité législative dans certains domaines, en conformité, bien entendu, avec les lois nationales. L'Etat italien a souhaité des régions faibles, ce qui s'est traduit par des compétences peu nombreuses (essentiellement dans les secteurs de la santé, de l'assistance sociale, de l'agriculture, du tourisme, de l'artisanat) et des budgets restreints et largement contrôlés par le centre puisque près de 90% du budget régional provient de ressources affectées.

A l'origine, les régions ont été conçues comme des institutions de programmation et d'orientation. La gestion de leurs domaines d'intervention devaient revenir aux collectivités locales (Provinces et communes) par délégation de compétences. Cette délégation de compétences n'a pas été la règle commune et bien souvent les

régions se sont dotées de structures de gestion (en moyens techniques et humains) dans leurs secteurs de politiques, refusant ainsi d'octroyer aux collectivités locales les fonctions qui leur avaient été préalablement attribuées par l'Etat. Il y a donc en Italie des régions qui s'avèrent plus centralisatrices (Lombardie par exemple) que d'autres (Emilie-Romagne).

Depuis quelques années, la tendance est à une fédéralisation du pays au niveau régional. Un certain nombre de ministères ont été abolis (agriculture, tourisme) et leurs compétences transférées directement aux régions. D'autre part, plusieurs lois (dont les lois Bassanini) transfèrent aux régions des compétences importantes dans les domaines de la formation professionnelle ou du développement économique. Visiblement, l'Italie se dirige rapidement vers un fédéralisme régional même si la répartition des compétences entre Etat, régions et collectivités locales ainsi que les moyens financiers et fiscaux correspondant demeurent encore aujourd'hui source de débat. Ainsi, dans certains secteurs comme celui des politiques européennes territoriales, l'Etat ne joue plus qu'un rôle insignifiant, les régions pouvant elles mêmes disposer des fonds structurels et élaborer ainsi leurs propres politiques, qui peuvent donc se trouver en porte à faux avec les projets des provinces ou des municipalités.

Conclusion

L'Etat italien semble absent de l'évolution de l'organisation territoriale du pays. Certes, il édicte les lois mais bien souvent s'avère incapable de les mettre en œuvre comme l'exemple de l'échec des cités métropolitaines de la loi 142 de 1990 l'illustre. Ceci s'explique par la faiblesse historique de l'Etat italien, dominé par les partis et incapable en ce sens d'incarner un projet collectif. Dans le domaine des politiques territoriales, il en est de même. Il n'y a pas de politique nationale

proprement dite mais plutôt des actions provenant de secteurs spécifiques et non reliés de l'administration nationale et qui par voie de conséquence manquent de cohérence. Le processus de fédéralisation comme les innovations dans les institutions et le contenu des politiques apparaît alors plus comme le résultat d'acteurs extérieurs à l'Etat, que ce soit les collectivités locales ou l'Union Européenne, ce qui pose à terme la question du pilotage des transformations en cours. ■

Conclusion générale

Le Royaume Uni et l'Italie apparaissent bien comme des pays où la question des relations entre l'Etat et les acteurs locaux et régionaux est traitée de manière fortement différente. Au Royaume Uni, l'Etat est fort ; il affirme un projet politique de régionalisation et réussit semble-t-il à y faire adhérer les acteurs locaux, notamment les collectivités territoriales. C'est lui qui innove et c'est lui qui se considère comme légitime pour aborder cette question de la réorganisation territoriale du pays et des politiques à mener. Dans ce cadre, les politiques de l'Union Européenne ne sont pas absentes mais sont au mieux instrumentalisées ou simplement prises en compte. En Italie, la situation est inverse. L'Etat est faible, manque de ressources intellectuelles et financières ainsi que de capacité administrative. Il ne porte aucun projet de transformation de la société, ce que la réorganisation des relations entre Etat et territoire concrétise. Ici, ce sont les acteurs locaux qui innovent et qui souvent légitiment leurs actions en les généralisant au plan national. L'Etat apparaît comme suiviste même si certains secteurs de l'administration nationale peuvent par moment initier des changements. Les politiques de l'union européenne sont alors fondatrices, avec les innovations locales, des cadres conceptuels et territoriaux de l'action publique. Le processus de fédéralisation de la société italienne semble alors plus le résultat de l'absence d'un pilotage central que de la volonté des collectivités locales. En Grande Bretagne, la décentralisation est sous contrôle, en Italie elle est ballotée.

A bien des égards, on pourrait dire que la France navigue entre ces deux "modèles", l'Etat se montrant désireux de continuer à jouer un rôle dans le développement des territoires, mais ayant par la décentralisation, créé des cadres qui exigent une reconfiguration de ses missions et de ses instruments. L'Etat français demeure indécis parce qu'il n'est pas non plus homogène ; il ne parle pas d'une seule voix, coincé entre les souverainistes et ceux qui aspirent à plus de décentralisation, voire à un fédéralisme. En Grande Bretagne non plus, le gouvernement Blair n'a pas de position tranchée entre ceux qui se prononcent franchement pour un processus conduisant à une régionalisation politique forte et ceux qui y vont en traînant les pieds, souhaitant lâcher du lest au minimum. Du côté italien, les oppositions se font non à l'intérieur de l'Etat mais entre les partis, y compris lorsqu'ils appartiennent à la même coalition de gouvernement. Ainsi, l'Alliance Nationale est profondément hostile à tout fédéralisme alors que la Lega Nord a fait de ce système politique son cheval de bataille. Cela ne les empêche pas d'avoir participé ensemble aux derniers gouvernements Berlusconi et très probablement au prochain après les élections du printemps 2001. Pourtant, que ce soit au Royaume Uni ou en Italie, il semble que le pays marche maintenant vers une direction claire : la régionalisation pour les britanniques, le fédéralisme pour les italiens. En France, l'Etat n'a pas encore tranché et c'est l'inaction qui prévaut, ce qui s'avère dommageable à la fois, à la mobilisation des élites technico-administratives

gouvernementales et au bon fonctionnement des politiques publiques. C'est bien connu, il ne peut y avoir d'Etat sans projet.

L'attitude et la capacité d'action de l'Etat demeurent des éléments fondamentaux du fonctionnement de la société, que ce soit au Royaume Uni, en France ou en Italie. La question de la solidarité territoriale nationale est ici l'un des points cruciaux, l'un des enjeux fondamentaux de la reconfiguration territoriale qui se déroule aujourd'hui dans les pays européens. Les conflits potentiels entre les stratégies régionales des RDAs ne peuvent qu'être pris en charge par un acteur supra-régional, a priori l'Etat. Si ce dernier ne remplit pas ce rôle - et dans l'attente éventuelle que celui-ci soit exercé par d'autres acteurs -, la reconfiguration territoriale risque de se faire au profit des acteurs locaux les plus puissants. Comme l'exemple espagnol, la situation

italienne n'est pas exempte de dérives sécessionnistes. La demande de la Lega Nord d'une sécession de la Padanie peut paraître grotesque et sans chances de succès. Mais il n'en sera pas forcément de même de la proposition formulée par la région Lombardie en 1999 qu'une part plus importante de la fiscalité nationale provenant des régions leur soit directement retournée, réduisant ainsi pour l'Etat les sommes allouées à la solidarité territoriale nationale. La Lombardie, l'un des quatre moteurs régionaux de l'Europe tout comme la Catalogne, a besoin de plus de ressources pour s'engager avec succès dans la compétition internationale et n'a que faire des Pouilles, de la Sicile ou de la Calabre dans sa stratégie européenne. Au moment où se pose aussi en France ce genre de débat, il n'est donc pas sans importance de nourrir notre réflexion des situations contrastées britannique et italienne. ■

Références bibliographiques

- A.I.M.** (Associazione degli Interessi Metropolitan) (1994), "Milano : competizione senza strategie", Quaderni AIM 24, Milan.
- D'Albergo, E.** (1999), "Politiche di sviluppo locale e processi istituzionali : per una analisi sociologica dei "patti territoriali", Conférence "Politica, Istituzioni e Sviluppo", Associazione Italiana de Sociologie, Arcavacata di Rende (Calabre), 17 et 18 Juin.
- Balducci, A.** (2000), "Le nuove politiche della governance urbana", Territorio, 13, pp 7-15.
- Bolocan-Goldstein, M.** (2000), "La vicenda dei patti territoriali, tra centro e periferie", Territorio, 13, pp 59-69.
- Cabinet Office** (1999), "Towards a national strategy for neighbourhood renewal", Social Exclusion Unit, Londres.
- Cabinet Office** (2000), "Reaching out : The role of central government at regional and local level", Performance and Innovation Unit, Londres.
- CLES** (Centre for Local Economic Strategies) (1999), Strategy for success?, CLES, Manchester.
- Guigou, J.L.** (2000), Aménager la France de 2020, Documentation Française, Paris.
- Dematteis, G.** (1999), "L'impact des programmes européens sur la gouvernance des systèmes locaux italiens", Communication à la conférence de l'EURO "Villes européennes en transformation", LATTES-ENPC, Paris, 21-22 octobre.
- Dente, B.** (1985), Governare la frammentazione, Il Mulino, Bologne.
- Dente, B.** et al (1990), Metropoli per Progetti, Il Mulino, Bologne.
- DETR** (1997), Building Partnerships for Prosperity, Livre Blanc, HMSO, Londres.
- DETR** (1998), New Deal for Communities, DETR, Londres.
- DETR** (1998), A mayor and an Assembly for London, Livre Blanc, HMSO.
- DETR** (1999a), "Towards an Urban Renaissance", Rapport de la Urban Task Force, DETR, Londres.
- DETR** (1999b), "Regional Development Agencies' regional strategies", DETR, Londres.
- DICOTER** (1999), Rapporto interinale, tavolo settore "città" : programmazione fondi strutturali : 2000-2006, Ministero dei Lavori Pubblici, Rome.
- DST** (Dipartimento Scienza del Territorio) (1999), Agenda Strategico del ASNM, DST, Politecnico di Milano.
- Fareri, P.** (1997), "Acteurs et politiques urbaines à Milan", Pouvoirs Locaux, 33, II.
- Government Office for London (GOL)** (1999), Review of the future role of Government Office for London, GOL, Londres.
- Granata, E.** (2000), "Politiche a misura di quartiere", Territorio, 13, pp 88-96.
- Harding, A.** et al (1999), "Regional Development Agencies and English regionalisation : the question of accountability", Environment and Planning C : Government and Policy, 17, pp 669-683.
- Jouve, B. et C. Lefèvre** (1996), "Quand la culture territoriale crée l'institution urbaine", Revue Française de Sociologie,
- Jouve, B. et C. Lefèvre** (1999), "la Cité Métropolitaine de Bologne : de la Première à la Seconde République?", in Jouve, B. et C. Lefèvre (1999) (Ed), Villes, Métropoles : les nouveaux territoires du politique, Economica, Anthropos, Paris.
- Kleinman, M.** (1999), "The business sector and the Greater London Authority", communication au Colloque "Villes européennes en transformation", Eura-Latts, Paris 21-22 octobre.
- Laino, G. et L. Padovani** (2000), "Partenariat et exclusion sociale", mimeo, 19 pages.
- Lloyd, P.** (1999), "The Regional Development Agencies and social inclusion : widening the agenda", Environment and Planning C : Government and Policy, 17, pp 701-713.
- Ministero dei Lavori Pubblici**, Iniziativa comunitaria Urban, PIC Italia : Programmazione FESR-FSE 1994-1999 : informazioni sintetiche sul programma, non daté, Rome.
- Ministero del Tesoro**, bilancio e programmazione economica (1998), Cento idee per lo sviluppo : 2000-2006, Rome.
- Ministero del Tesoro** (1999), Relazione di sintesi sugli interventi realizzati nelle aree depresse e sui risultati conseguiti. Allegata alla Relazione previsionale programmatica per il 2000, Rome.
- Minotti, L.** (1997), "Comment planifier l'aire métropolitaine milanaise ?", Pouvoirs Locaux, 33, II.
- Murdoch, J. et M. Tewdwr-Jones** (1999), "Planning and the English regions : conflict and convergence amongst the institutions of regional governance", Environment and Planning C : Government and Policy, 17, pp 715-729.
- Nanetti, R.** (1999), "Adding value to city planning : the European Union's urban programs in Naples", Communication à la conférence de l'EURO "Villes européennes en transformation", LATTES-ENPC, Paris, 21-22 octobre.
- NWDA** (North-West Development Agency) (1999), England's north west strategy for 2020, NWDA.
- Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE)** (1997), "Restructuration industrielle et développement local : le cas de Sesto San Giovanni", OCDE, Paris.
- PIM** (Piano Intercomunale Milanese Centro Studi) (1999), Piano Strategico Nord-Milano, prima fase : Atlante delle politiche dei progetti, PIM, Milan.
- Pucci, P.** (2000), "I PRUSST in Lombardia : aspetti innovativi e prospettive di approfondimento", Territorio, 13, pp 70-79.
- SEEDA** (South East England Development Agency), Building a World Class Region : an economic strategy for the South East of England, SEEDA, 1999.
- Stanghellini, S.** (1998), "Le società miste per la trasformazione urbana in Italia", Urbanistica, 27, I I.

Lexique

ACM :	Accord pour la Cité Métropolitaine
AIM :	Association des Intérêts Métropolitains
AN :	Alliance Nationale
ANAS :	Agence Nationale des Routes et Autoroutes
ASNMI :	Associazione per lo sviluppo del Nord-Milano
CBI :	Confederation of Business Industry
CIPE :	Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica
CLES :	Centre for Local Economic Strategies
DETR :	Department of Environment, Transport and the Regions
DfEE :	Department for Education and Employment
DICOTER :	Dipartimento della coordinazione territoriale
DPS :	Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione
DTI :	Department of Trade and Industry
FS :	Ferrovie dello Stato
GLA :	Greater London Authority
GLC :	Greater London Council
GOL :	Government Office for London
GOR :	Government Offices for the Regions
LDA :	London Development Agency
NDC :	New Deal for Communities
NWDA :	North-West Development Agency
PCI :	Parti Communiste Italien
PDS :	Parti des Démocrates de Gauche
PIC :	Programme d'Intérêt Communautaire
PIM :	Piano Intercomunale Milanese
PN :	Programmation Négociée
PRIU :	Programme de Requalification Urbaine
PRU :	Programme de Récupération Urbaine
PRUSST :	Programme de requalification urbaine et de développement durable du territoire
PT :	Pactes Territoriaux
RC :	Refondation Communiste
RDA :	Regional Development Agency
SEEDA :	South East England Development Agency
SRB :	Single Regeneration Budget
TEC :	Training and Enterprise Council
TUC :	Trade Union Congress

Annexes

Annexe 1

Le système territorial britannique

Annexe 2

Le système territorial italien

Annexe 3

Les régions administratives anglaises : principales données socio-économiques

Annexe 4

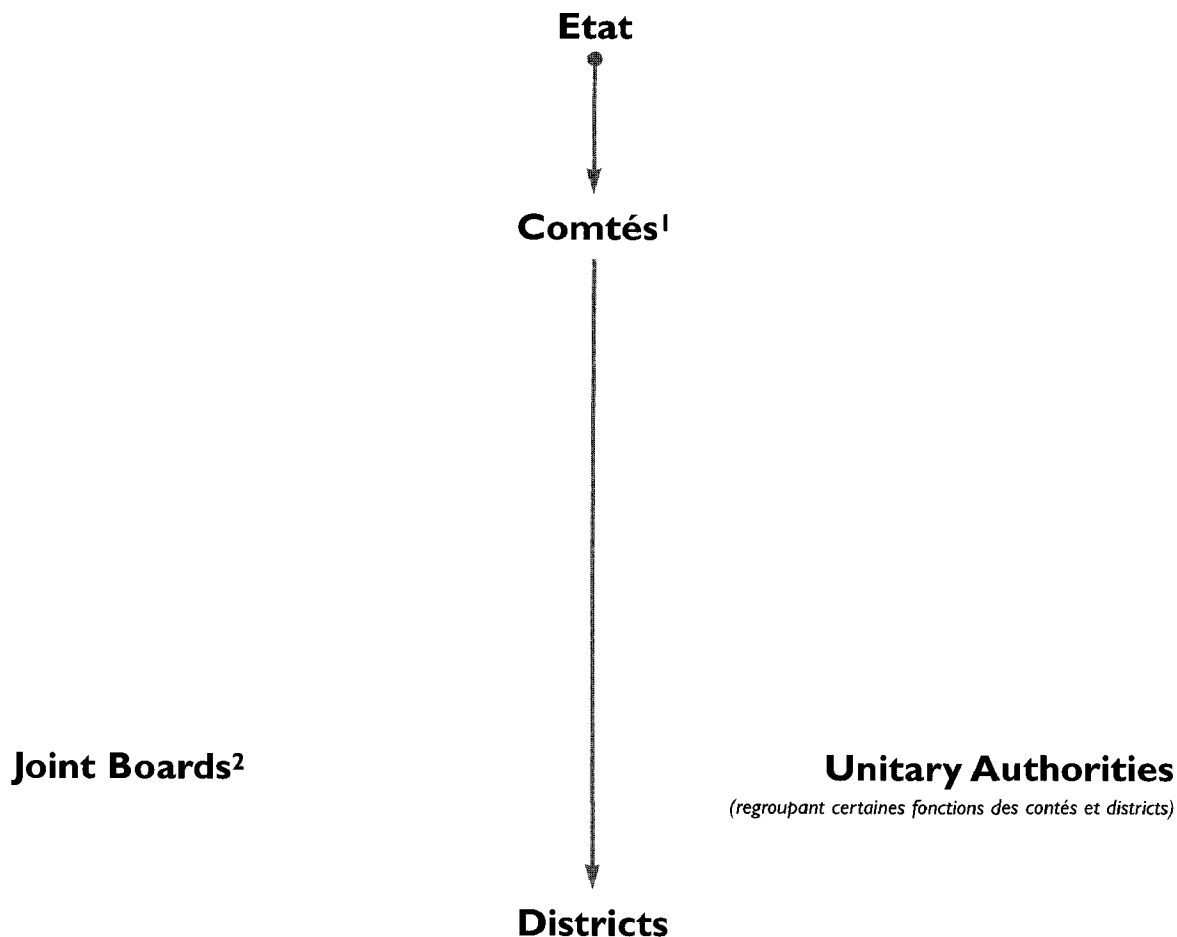
Les régions administratives italiennes : principales données socio-économiques

Annexe 5

Quelques données statistiques sur la décentralisation en Europe

Annexe 1 : le système territorial britannique

Royaume Uni (Angleterre)



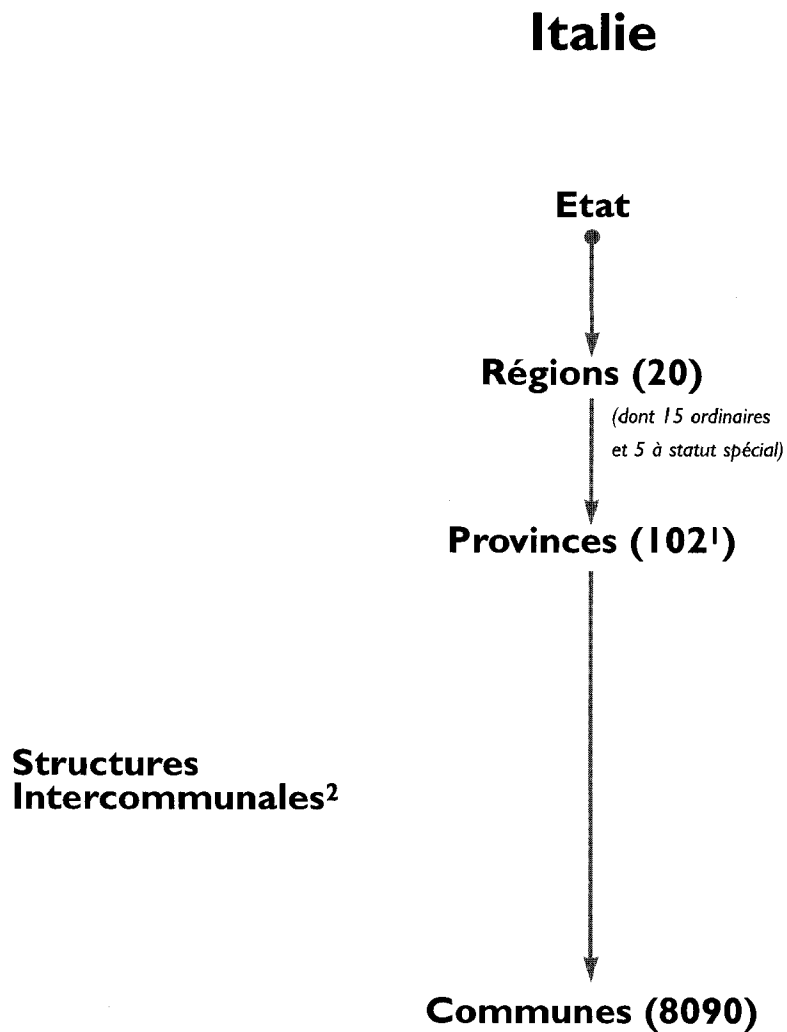
Il n'y a pas de hiérarchie entre les collectivités territoriales.

L'essentiel des ressources des collectivités locales proviennent de recettes fiscales propres et de subventions du gouvernement central dont la plupart sont globales.

¹ Depuis 1986, il n'existe plus de comtés dans les sept principales agglomérations britanniques. Leurs principales fonctions ont été transférées à des "joint-boards" ou à des structures partenariales public-privé.

² Les joint-boards sont des syndicats intercommunaux à vocation unique créés à la suite de l'abolition des comtés métropolitains en 1986. Si certains sont obligatoires pour les services de transport, la lutte contre l'incendie et la police, d'autres ont cependant été constitués sur des bases volontaires par les districts métropolitains, notamment dans le secteur des déchets. Il est par conséquent difficile d'en connaître le nombre exact.

Annexe 2 : le système territorial italien



Il y a une hiérarchie entre les collectivités territoriales puisque la région dispose notamment de capacité législative sur l'organisation de son territoire et peut déléguer certaines de ses compétences aux provinces.

Les ressources des collectivités locales varient selon le type d'échelon, mais la fiscalité locale compte pour une partie très faible des ressources.

¹ Chiffre indicatif dans la mesure où chaque année de nouvelles provinces se créent.

² Les structures intercommunales italiennes sont principalement composées de consorzi (sorte de syndicat intercommunal à vocation unique ou multiple) et des comunita montane (regroupements intercommunaux dans les zones de montagne et de collines, à vocation essentiellement de planification territoriale). Par ailleurs les consorzi peuvent rassembler communes et province, les apparentant ainsi à certains de nos syndicats mixtes. On ne dispose pas de données fiables et récentes sur leur nombre.

Annexe 3 : les régions administratives anglaises : principales données socio-économiques

Régions	Population 1998 milliers de km2	Taux chômage 1999	PIB/hbt 1997
South East	8	4,4	13549 £
South West	4,8	4,3	11213 £
East England	5,3	4,5	11739 £
East Midlands	4,2	5,5	11002 £
West Midlands	5,5	6,6	10669 £
North East	2,6	8,5	9473 £
North West	7	6,2	10481 £
York/Humber	5	9	10244 £
Londres		7,8	14411 £
Royaume Uni	59,1	5,9	11488 £

Annexe 4 : Les régions administratives italiennes : principales données socio-économiques

Régions	Population en millions 1999	Superficie	Taux chômage 1999	PIB/hbt millions de lires 1996
Abruzzes	1,3	10,8	10,1	26,1
Basilicate	0,6	10	17,1	21
Calabre	2,1	15,1	28	17,4
Campanie	5,8	13,6	23,7	19,5
Emilie-Romagne	3,9	22,1	4,6	39,9
Frioul-Vénétie Julienne	1,2	7,8	5,6	37,1
Latium	5,2	17,2	11,7	34
Ligurie	1,7	5,4	9,9	34,6
Lombardie	9	23,9	4,8	39,2
Marches	1,5	9,7	6,1	30,6
Molise	0,3	4,4	16,2	25,8
Ombrie	0,8	8,5	7,6	30,2
Piémont	4,3	25,4	7,2	34,9
Pouilles	4,1	19,3	19	21,1
Sardaigne	1,7	24,1	21	21,1
Sicile	5,1	25,7	24,5	19,4
Toscane	3,5	23	7,2	33,2
Trentin Haut Adige	0,9	13,6	3,4	38,8
Val d'Aoste	0,1	3,3	5,3	46,5
Vénétie	4,5	18,4	4,5	36,6
Total	57,5	301,280	9	34

Source : Istat et Banca d'Italia

Annexe 5 : quelques données statistiques sur la décentralisation en Europe

Tableau I
Part de l'investissement local en Europe
(Formation brute de capital fixe)

Pays	FBCF locale en % de la FBCF de la Nation	FBCF locale en % de la FBCF des administrations publiques
Allemagne Länder	2,2	20,5
communes	6,6	62,1
Autriche	1,6	13,8
Bundesländer		
communes	7,4	63,5
Belgique	4	58,9
Danemark	6,2	63,6
Espagne	10,3 ¹	59,3
Finlande	8,6	50,9
France	12,6	71,8
Grèce	nd	nd
Irlande	10,9 ²	80,1
Italie	8,8	66,9
Pays-Bas	10,1	74,2
Portugal	7,4 (2)	47,9
Royaume-Uni	5,3	59,3
Suède	10,2	54,2

¹ 1995 ; ² 1992

Source : Les collectivités locales en chiffres 1998, DGCL, Ministère de l'intérieur

Tableau 2
Les emplois dans le secteur public
au niveau central et au niveau local

		1985	1987	1989	1991
Croissance					
Autriche	Central	159	161	160	174
	Local	262	268	271	270
	Reste	64	64	64	65
	Total	485	493	495	509
Norvège	Central	140	144	145	149
	Local	370	392	409	434
	Reste			554	
	Total	510	536	554	583
Italie	Central	1829	1885	1944	2025
	Local	649	714	737	746
	Reste	1561	1365	1377	1375
	Total	4039	3964	4058	4146
Danemark	Central	219	215	205	200
	Local	605	614	614	625
	Reste	123	129	126	130
	Total	947	958	945	955
Déclin (niveau central)					
Grande-Bretagne	Central	2360	2312	2315	2183
	Local	2958	3062	2940	2947
	Reste	1251	985	832	742
	Total	6569	6359	6087	5872
Suède	Central	249	244	246	243
	Local	1063	1146	1110	1138
	Reste	174	172	161	144
	Total	1486	1562	1517	1525
Finlande	Central	210	211	212	205
	Local	361	378	400	414
	Reste	26	27	27	28
	Total	597	616	639	647
USA	Central	3021	2943	30085	2966
	Local	13669	14158	15219	15436
	Reste				
	Total	16690	17101	18304	18402

Source : DGCL

Comité de lecture : François Ascher (PCA), Bernard Barraqué (LATTS-ENPC), Philippe Blancher (Economie et Humaniste), Jean-Claude Boyer (Université de Paris VIII), Dominique Drouet (RDI), Yves Geffrin (DRAST), Cynthia Ghorra Gobin (IEP-Paris), Philippe Haeringer (IRD), Hervé Huntzinger (TETRA), Claude Lamure (INRETS), Jean-François Langumier (COFRUAT), Vincent Renard (Ecole Polytechnique), Franck Scherrer (Institut d'urbanisme de Lyon).

Directeur de la publication : Jacques Theys, Responsable du Centre de Prospective et de Veille Scientifique.

Correspondance et contacts : Marie-José Roussel, tél. 01 40 81 63 72.

Secrétariat de rédaction et diffusion : Monique Cavagnara.

Conception et réalisation : Florence Lautié.

Impression : SCOP IDG.

Achévé d'imprimer 1^{er} trimestre 2001, Dépôt légal n°098. ISSN 1268-8533