

2001
PLUS...



**Le gouvernement des aires métropolitaines
dans les pays industrialisés**



Succédant à UTH 2001, 2001 PLUS est le label commun de documents diffusés par le Centre de Prospective et de Veille Scientifique de la Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques, elle-même située au sein du Ministère de l'Équipement.

L'objectif de cette publication est de contribuer à une réflexion prospective sur les villes, l'habitat, l'équipement, les transports ou l'environnement en partant d'idées ou d'expériences intéressantes développées à l'étranger et en mobilisant à cet effet travaux, documents, articles, textes de loi, compte-rendu de recherche, analyses de politiques publiques difficilement accessibles en France. Chaque numéro de 2001 PLUS présentera donc, sur un thème déterminé, un ou plusieurs textes significatifs, concernant le plus souvent mais non exclusivement un pays européen, resitués dans leur contexte et commentés par un expert. Si UTH 2001 avait cherché à accompagner la mise en place de l'Acte unique européen et du grand marché, 2001 PLUS se situe dans la perspective de la mondialisation et de la globalisation des économies. Les documents diffusés porteront donc aussi bien sur l'Asie du Sud-Est, le continent américain ou l'Europe de l'Est que sur les pays de la Communauté. Nous souhaitons, à terme, que 2001 PLUS devienne un support de liaison et d'identification entre tous ceux qui, en France ou en Europe, sont concernés par les débats et enjeux prospectifs dans les domaines de l'urbanisme et de la gestion de villes, de la construction, de l'habitat, de l'environnement et des transports.

Documents disponibles :

- 01/04** Planification spatiale 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 au 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** Influences 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 Andersson - 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. Hepworth - 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 (Equipe "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 Guillenne - 1993)
- 29** Les infrastructures à l'horizon 2000 (Barrie Stevens, Wolfgang Michalski)
- 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)

Présentation

Le nombre de communes en France : 36 500 pour 58 millions d'habitants contre 8 500 pour 62 millions d'habitants en Allemagne est un traditionnel sujet de plaisanteries...

Pourtant la France n'est pas la seule à s'interroger sur le gouvernement local et plus particulièrement sur le gouvernement des métropoles. Depuis les années 1960 différentes formes de coopération, horizontale ou verticale, ont été expérimentées et des réformes ont vu le jour dans tous les pays industrialisés. Le dossier que nous présentons aujourd'hui aux lecteurs de "2001 Plus" réalisé par C. Lefèvre (Chercheur et Maître de conférences à l'Institut d'Urbanisme de Paris), à la demande du Centre de Prospective et de Veille scientifique, vise à faire le point sur la manière dont est abordée cette question dans les pays occidentaux et s'interroge sur les raisons de l'échec relatif des réformes et sur la manière possible d'y remédier. Si le point de vue défendu ici n'engage, bien évidemment, que son auteur, il a le mérite de poser des questions essentielles : l'adéquation entre territoire institutionnel et territoire urbain est-elle de l'ordre du possible ou relève-t-elle du mythe ? Une véritable citoyenneté métropolitaine verra-t-elle le jour ? et à quelles conditions ?

Sommaire

Présentation	p. 1
Introduction	p. 3
I. Territoires institutionnels et territoires fonctionnels : la recherche d'une adéquation institutionnelle dans les années 1960 et 1970.....	p. 5
• Adapter les institutions à la ville : la constitution d'institutions d'agglomération	
• L'échec des réformes institutionnelles	
II. Gouverner les villes dans les années 1990 : entre crise de l'Etat providence et exurbanisation.....	p. 13
• Le gouvernement des villes dans les années 1990 : le retour des vieux débats	
• De la coopération verticale traditionnelle à des formes plus souples de coopération	
III. La nécessaire mise en œuvre d'institutions métropolitaines : questions anciennes et nouvelles	p. 21
• Citoyenneté métropolitaine et institution d'agglomération	
Bibliographie sélective	p. 26

Le gouvernement des aires métropolitaines dans les pays industrialisés

Christian Lefèvre (1)

Introduction

Depuis quelques années, les pays industrialisés semblent avoir remis au goût du jour la réforme de leur système institutionnel local, notamment dans leurs grandes villes. En effet, après une longue décennie de tentatives souvent avortées et d'expériences amorcées dans les années 1960, et ce dans la totalité des pays démocratiques, après un "passage à vide" grosso modo entre 1975 et 1985, les réformes institutionnelles reflourissent. En 1985 au Royaume Uni avec la loi sur le gouvernement local qui abolit les comtés métropolitains, en 1990 en Italie avec la loi 142 qui crée les cités métropolitaines, en 1992 en France avec la création des communautés de villes et de communes, en 1993 aux Pays-Bas avec la mise en place des institutions d'agglomération dans la Randstad, en 1993 au Portugal avec la réforme des villes de Lisbonne et de Porto, en 1994 en RFA avec l'instauration de la région urbaine de Stuttgart, etc.

Comme dans les années 1960, l'une des raisons majeures de ce renouveau est à rechercher dans la mise en adéquation de formes institutionnelles de gouvernement (territoires institutionnels) avec l'évolution spatiale et économique des aires urbaines (territoires fonctionnels). Dans les décennies antérieures, la modernisation du système institutionnel local allait de pair avec sa rationalisation, de manière à créer des structures capables sur le plan spatial et fonctionnel de gouverner les villes ; les réformes en cours semblent continuer dans cette direction. Le mythe de l'adéquation entre territoire fonctionnel et territoire institutionnel perdure donc et réapparaît en véhiculant de vieux et de nouveaux débats.

La question de la démocratie représentative et de la taille des collectivités locales reste présente. Aujourd'hui comme hier, l'agrandissement des structures territoriales laissent craindre à certains un éloignement des élus de leurs administrés. Réapparaît alors la question de la démocratie participative ou directe sous la forme de référendums, d'initiatives, de participation active des citoyens à la vie de leur collectivité. Vieux débat également que celui de la répartition des compétences entre les différents échelons institutionnels. La décentralisation française a tranché avec le système des "blocs de compétences". La pratique politique et financière a semble-t-il brouillé les cartes, vidant quelque peu de son sens cette répartition établie des responsabilités. Enfin, la question de la citoyenneté métropolitaine, autrement dit de la légitimité politique des institutions représentant l'aire métropolitaine, émerge à nouveau avec cette interrogation fondamentale : comment "fabriquer" une telle citoyenneté, par quelles procédures, avec quelles institutions ?

Les réformes récentes s'effectuent aussi dans un contexte différent tant politique (la décentralisation), qu'économique (restructuration des activités), social (l'émergence d'une ville à plusieurs vitesses) et spatial (éclatement des aires urbaines, extension des territoires fonctionnels par le biais des réseaux techniques et des nouvelles technologies d'information et de communication) et posent par là même de nouvelles questions. De nouveaux acteurs entrent en scène (les entreprises, le secteur associatif mais aussi de nouveaux échelons institutionnels) qui

(1) Maître de conférences à l'Institut d'Urbanisme de Paris. Chercheur au Laboratoire Techniques Territoires Société (LATTS).

trouvent leur légitimité d'action dans les failles et les faillites des systèmes préexistants. Les collectivités intermédiaires (régions, comtés, lander, Etats fédérés) interviennent de plus en plus dans la vie des métropoles. La coopération verticale se développe car les collectivités de base ne peuvent plus, seules ou par leurs structures de coopération horizontale, répondre aux demandes de leurs habitants. De nouveaux modes de fonctionnement de l'action publique se développent (contractualisation, négociation) prenant de fait en considération la complexification du système d'acteurs, l'extrême difficulté, voire l'impossibilité d'imposer des politiques, et la nécessaire progressivité des procédures et des processus de décision et de mise en œuvre.

Tous ces éléments posent de fait la pertinence du rôle traditionnel dévolu aux gouvernements locaux. Les britanniques n'ont pas hésité, eux qui vivaient dans la patrie du gouvernement local, à questionner ce rôle. Les politiques ultra libérales entreprises par l'administration conservatrice depuis son arrivée au pouvoir en 1979, ont brutalement congédié la représentation politique au profit de la "démocratie de marché". Le bouleversement n'a pas été aussi fort dans les autres pays mais il n'en demeure pas moins que le rôle traditionnel des institutions et notamment

des gouvernements locaux est aujourd'hui à reconsidérer.

Ce dossier se veut à la fois descriptif, factuel et problématique. Au-delà de la présentation des diverses expériences nationales ou locales de réforme de l'organisation institutionnelle des aires métropolitaines, **il questionne la pertinence d'une conception des réformes fondées sur la recherche d'une adéquation entre territoire fonctionnel et territoire institutionnel.** Prenant en compte les évolutions urbaines récentes, il s'interroge sur la remise en cause des institutions dans le gouvernement des territoires et cherche plutôt à les repositionner dans les débats en cours. Son objet n'est pas l'action publique ou collective sur la ville (1) mais les formes institutionnelles de cette action. C'est pourquoi, après avoir développé la conception et la pratique du gouvernement métropolitain dans les années 1960 et 1970 dans une première partie, nous nous pencherons ensuite sur le renouveau des réformes actuelles pour terminer dans une troisième partie sur quelques questions anciennes ou nouvelles que le débat contemporain suscite. Les cas américain, britannique, italien et français seront principalement pris en compte avec des incursions allemande, néerlandaise et portugaise comme illustrations de points particuliers.

(1) Aujourd'hui le mot "gouvernance" est à la mode pour signifier entre autres choses le passage de formes établies, rigides, homogènes de relations entre acteurs, principalement institutionnels, à des formes plus souples, moins formalisées, mettant en jeu des systèmes d'acteurs plus complexes et plus variés. Ce pan de la littérature comme de la pratique ne sera que peu abordé dans ce dossier dont ce n'est pas l'objet premier.

I. Territoires institutionnels et territoires fonctionnels : la recherche d'une adéquation institutionnelle dans les années 1960 et 1970

Au plan institutionnel, les termes du débat sur les formes adéquates d'administration des aires métropolitaines étaient déjà clairement posées dans les années 1960 par les américains. Deux textes fondateurs (1) établissent les principes et les positionnements idéologiques des deux écoles qui s'affrontent : celle des Réformateurs et celle des choix publics (2).

Les Réformateurs emmenés par Robert Wood estiment qu'un nouveau type de ville émerge, la métropole, avec ses banlieues étalées, son centre spécialisé et ses vastes réseaux de transport reliant l'ensemble des espaces de l'aire métropolitaine. Progressivement va naître un sentiment unitaire d'appartenance à un même territoire, celui de la métropole, et pour y répondre il importe de constituer une unité de gouvernement qui puisse prendre en compte cette émergence. Il baptise cette unité de gouvernement, cette nouvelle institution, du nom de Gargantua car elle doit englober l'ensemble du territoire métropolitain, disposer de compétences élargies et stratégiques (planification, gestion des services de niveau métropolitain, etc.), posséder des élus propres et des ressources financières permettant son autonomie. R. Wood va plus loin puisqu'il envisage de faire de cette nouvelle institution l'unique collectivité locale au niveau des villes. En effet, il qualifie le système institutionnel des métropoles américaines de fragmenté, d'anarchique, de chaotique, avec un nombre de collectivités territoriales dépassant l'entendement (3), source de conflits de clochers et d'inégalités sociales, permises par le principe du "home rule" (4). L'influence des Réformateurs sera grande (5) et leurs propositions seront reprises par le CED (Council of Economic Development), organisme rassemblant de grandes entreprises et par l'ACIR (Advisory

Commission on Intergovernmental Relations), organisme public rassemblant les divers niveaux de gouvernement (de l'Etat Fédéral jusqu'aux municipalités). Dans une version plus modérée, le CED propose de créer, pour les plus grandes villes, une structure à deux échelons : les municipalités et une unité de gouvernement supra-communale ayant en charge les services métropolitains.

Les tenants des choix publics s'inscrivent en faux contre cette approche qu'il qualifie de technocratique. Pour eux, il n'y a pas fragmentation institutionnelle dans la mesure où le système existant reflète le choix du peuple américain. La forte autonomie locale, l'absence de structures d'agglomération, le grand nombre d'unités de gouvernement doivent au contraire être préservés car ceci permet à l'individu de choisir son lieu de résidence en fonction d'un "panier" de services pour lesquels il est prêt à payer. Si un individu n'est plus satisfait de sa collectivité locale, il peut alors en changer mais pour cela il faut que son univers de choix soit vaste, ce qui justifie une pluralité de collectivités locales. Face aux critiques des Réformateurs sur la difficulté, voire l'impossibilité, qu'un tel système puisse prendre en compte des économies d'échelles, les tenants des choix publics répondent par la possibilité de la coopération horizontale entre municipalités, par la souhaitable séparation entre le fournisseur de service (la collectivité locale) et le producteur de service (l'entreprise). A cette dernière de faire en sorte de prendre en compte les économies d'échelle et elle le fera car sa viabilité économique en dépend.

On le voit, les positions et les arguments sur le type idéal de système institutionnel métropolitain sont déjà bien en place et nous les retrouvons pratiquement tels quels aujourd'hui. Pour les Réformateurs,

(1) Wood, R (1958), "Metropolitan government 1975 : an extrapolation of trends, the new metropolis: Green belts, grassroots or Gargantua?", *American Political Science Review*, Vol 52, Mars. Ostrom, V. Tiebout, C and R.Warren (1961), "The organization of government in metropolitan areas : a theoretical inquiry", *American Political Science Review*, Vol 55, décembre.

(2) Choix publics : traduction généralement admise de l'expression américaine *Public Choice*.

(3) Wood, R. (1961), *1400 governments*, Harvard University Press. Ouvrage sur New York.

(4) Home rule : principe qui accorde aux unités locales de gouvernement le pouvoir d'adopter des chartes concernant leur organisation interne, de les modifier et d'exercer des pouvoirs d'auto-administration (self government), dans le cadre de la constitution et des lois générales de l'Etat.

(5) Robert Wood sera du reste Ministre du logement et du développement urbain sous L.B.Johnson.

ce qui doit être mis en avant, c'est une vue d'ensemble de la ville, le rejet de formes institutionnelles permettant la différenciation, voire la ségrégation sociale. Refusant les principes fondateurs du système existant (autonomie, individualisme, compétition, choix), ils appellent de leur vœux l'instauration d'une méga-institution porteuse de valeurs autres : égalité sociale, coopération, solidarité. Pour les partisans des choix publics, les valeurs fondamentales de la démocratie américaine doivent se retrouver dans les formes institutionnelles, que ce soit au niveau national ou local. Ce sont des ardents défenseurs du système existant qui met en avant l'individu, la liberté, la proximité du pouvoir politique.

■ Adapter les institutions à la ville : la constitution d'institutions d'agglomération

Les Réformateurs ont eu beaucoup plus d'adeptes en Europe qu'aux Etats-Unis. En effet, à de très rares exceptions près, les tentatives de créer une organisation institutionnelle à deux niveaux (communal et métropolitain) et qui se rapprocherait de près ou de loin du Gargantua ont avorté, les électeurs américains ayant rejeté les projets de réforme. Sur le plan institutionnel, deux modalités concurrentes ont été expérimentées par les pays occidentaux : la supra-communalité et l'inter-communalité.

La supra-communalité renvoie à la constitution d'une institution d'agglomération (ou métropolitaine) autonome des collectivités de base qui la composent. Autonome au plan politique puisque cette institution dispose de représentants élus au suffrage universel direct sur le territoire de l'agglomération. Autonome au plan financier puisqu'elle possède des ressources fiscales propres. L'inter-communalité en revanche signifie que l'institution d'agglomération est dépendante des collectivités locales appartenant à l'aire métropolitaine. Elle dépend d'elles puisque ce sont ces dernières qui envoient des représentants à son conseil d'administration. Cette dépendance est également financière puisque les principales ressources locales proviennent d'un transfert des revenus fiscaux des collectivités membres.

• La supra-communalité

La supra-communalité a été utilisée au Royaume-Uni, partiellement en RFA et dans une moindre mesure encore aux Etats-Unis et aux Pays-Bas. En RFA, la fusion des communes, regroupement autoritaire de plusieurs communes en une seule a permis en une petite décennie de réduire fort sensiblement le nombre de municipalités (de 25.000 à 8.500). Mais si les communes se sont agrandies aussi bien en superficie qu'en nombre d'habitants, la question est demeurée entière dans les grandes villes. Aucune agglomération allemande ne dispose d'un organe décisionnel qui la représente. Des expériences très limitées de mise en place de structures d'agglomération ont été tentées comme celle de l'"Umlandverband" de Francfort, instituée en 1975, qui s'occupe de planification spatiale et de gestion de l'eau mais cette structure n'a en réalité que peu de pouvoirs, ne recouvre pas l'ensemble de l'aire métropolitaine et dépend directement des municipalités.

Au Royaume-Uni, la loi de 1972 qui crée les comtés métropolitains, s'avère en revanche beaucoup plus complète. Dans les années 1960 et 1970, le Royaume-Uni bouleverse entièrement son organisation institutionnelle locale. Considérant le système existant comme compliqué, loin des citoyens et inapte à affronter l'évolution économique et sociale de cette période, notamment une urbanisation accélérée, le parlement britannique vote en 1972 la loi sur le gouvernement local qui instaure sur l'ensemble du territoire, hors l'Ecosse et l'Ulster, un système institutionnel à deux échelons : le district, collectivité de base et le comté, collectivité intermédiaire. Cette loi par ailleurs réduit fortement le nombre de collectivités (d'environ 1500 à 450). Dans les six principales aires métropolitaines (Birmingham, Liverpool, Sheffield, Manchester, Leeds-Bradford et Newcastle) (1), on rencontre alors 6 comtés et seulement 36 districts. L'agglomération de Manchester recouvre à elle seule 10 districts au lieu d'une soixantaine d'autorités locales de statuts divers (districts, county-boroughs (2), comtés). Les comtés métropolitains disposent de représentants

(1) Une réforme similaire avait déjà été mise en œuvre pour le Grand Londres en 1963.

(2) County-boroughs : autorités locales disposant pour des raisons historique, géographique, politique ou économique d'un statut privilégié par rapport aux autres collectivités locales (plus de compétences, plus d'autonomie).

**I. Territoires institutionnels et territoires fonctionnels :
la recherche d'une adéquation institutionnelle dans les années 1960 et 1970**

élus au suffrage universel direct pour 4 ans et d'une partie des ressources fiscales des districts, obligatoirement transférée par le système dit du "precept". Le reste de leurs ressources provient, tout comme pour les districts, d'une subvention globale de l'Etat, la "Rate Support Grant". Les comtés ont comme compétence les domaines stratégiques au niveau métropolitain (planification, culture) et les services suivants : transports publics, voirie comtale, assainissement, traitement des déchets, police, etc. Aux districts reviennent la planification locale, la voirie districale, le logement, les bibliothèques, etc. Cette répartition, élaborée après de nombreux débats politiques, s'avère un compromis entre les positions des travaillistes, initiateurs de la réforme dans les années 1960 et les conservateurs qui l'ont fait voter et mis en place dans les années 1970. A l'époque, l'organisation institutionnelle des grandes villes britanniques fait figure en Europe de précurseur et de modèle et ses imperfections et failles (voir ci-dessous) ne sont que rarement relevées. Mais la rationalisation de l'organisation territoriale a été forte. En témoigne la taille moyenne (120.000 habitants) du district qui en fait la collectivité locale de loin la plus grande en occident (tableau 1).

Aux Etats-Unis, si les idées des Réformateurs ont été influentes dans les années 1960 et 1970, elles ne se sont pas pour autant matérialisées dans la mise en place d'institutions d'agglomération qui leur étaient chères. Les propositions de création de structures à deux niveaux ont été nombreuses mais

n'ont pu être réalisées que dans quelques villes seulement, et encore partiellement. Seulement deux métropoles, Portland (Oregon) et Seattle (Washington) ont réussi à mettre en place des collectivités disposant d'élus au suffrage universel direct, de compétences multiples (transports publics, planification, assainissement) et de ressources fiscales propres. Dans d'autres agglomérations, la réorganisation institutionnelle s'est effectuée par une "consolidation" (processus d'intégration de deux niveaux de collectivités locales) entre les municipalités et les comtés (Miami, Jacksonville, Indianapolis) mais cette consolidation est restée partielle, les municipalités gardant une grande partie de leur autonomie et ne transférant que quelques compétences à l'échelon plus élevé. Cet échec ne s'explique pas uniquement par la crainte et le refus des populations de doter leurs villes de méga-institutions ; l'existence d'un système de collectivités ad-hoc, les districts spéciaux, présente déjà une relative alternative pour la gestion de services d'envergure métropolitaine. Les districts spéciaux sont aujourd'hui aux Etats-Unis l'unité de gouvernement la plus populaire. Chaque année, il s'en crée de nouveaux et la plupart des grandes villes sont couvertes de plusieurs dizaines de telles institutions. Il s'agit de gouvernements locaux s'occupant en général d'un seul service (ils sont donc à vocation unique) sur un territoire recouvrant tout ou partie de l'aire urbaine ou du territoire pertinent pour la gestion de ce service ; certains d'entre eux disposent d'élus propres et de ressources

**Tableau 1 :
les collectivités locales de base
dans plusieurs pays européens**

PAYS	SUPERFICIE EN KM ²	POPULATION NATIONALE	NOMBRE DE MUNICIPALITÉS	POPULATION MOYENNE MUNICIPALE
France	549,000	58,1	36500	1,600
Suisse	41,200	6,3	3000	2,100
Espagne	505,000	38,9	8056	4,800
Italie	301,200	57,5	8090	7,100
RFA	248,600	62,0	8500	7,300
Norvège	324,000	4	454	8,800
Belgique	30,500	9,9	589	16,800
Danemark	43,100	5,1	277	18,400
Pays-Bas	40,800	14,8	714	20,700
Portugal	92,400	10,3	305	28,000
Suède	450,000	8,3	284	29,200
Royaume-Uni	244,800	57,2	481	120,000

Source : *Elaboration par l'auteur à partir des sources suivantes :*

- 1) *Les collectivités locales en chiffres, Direction Générale des Collectivités Locales, 1992, Documentation Française.*
2) *Administrations comparées, J. Ziller, 1993, Montchrestien.*

I. Territoires institutionnels et territoires fonctionnels : la recherche d'une adéquation institutionnelle dans les années 1960 et 1970

fiscales spécifiques. L'instauration d'institutions d'agglomération induit l'élimination d'un certain nombre de ces districts spéciaux afin de transférer leurs compétences aux nouvelles collectivités, ce qui s'avère très difficile, les districts spéciaux disposant le plus souvent d'une forte autonomie.

C'est une supra-communauté "douce" qui a été également choisie dans les tentatives de constitution d'institutions d'agglomération pour certaines villes de la Randstad aux Pays-Bas. Ainsi à Rotterdam a été instaurée en 1964 l'établissement public de Rijnmond (estuaire du Rhin). Cette institution (*gewest*) recouvre la municipalité de Rotterdam et 16 autres communes. Elle est dirigée par un conseil élu au suffrage universel direct. Ses compétences sont centrées sur la planification territoriale et elle tire ses ressources des municipalités et d'une importante subvention de l'Etat. Peu à peu, l'autorité métropolitaine a cherché à accroître ses fonctions notamment dans un domaine essentiel pour l'aire métropolitaine : le développement du port. Mais elle se heurte alors aux municipalités, surtout celle de Rotterdam, et à la province de Zuid-Holland. Face à la montée des conflits, l'autorité métropolitaine a été dissoute en 1986 mais son expérience et son territoire seront réutilisés dans les années 1990 (voir plus loin).

• L'intercommunalité

L'intercommunalité représente la forme la plus utilisée de réorganisation du système institutionnel métropolitain. Indéniablement ce sont la France et l'Italie qui sont les chantres d'un tel système, même si l'on en retrouve l'équivalent dans certains districts spéciaux américains ou dans les tentatives allemandes des années 1970.

La France demeure le pays où l'éventail des

formules institutionnelles d'intercommunalité est probablement le plus large (tableau 2).

Depuis la création des syndicats à vocation unique (Sivu) en 1890, les "innovations" institutionnelles ont en effet été nombreuses : syndicats mixtes (1955), syndicats à vocation multiple (Sivom) (1959), districts (1959 et 1970), communautés urbaines (1966) et plus récemment communautés de villes et communautés de communes (1992). Le Sivu demeure la forme la plus usitée de gestion intercommunale, suivi par le Sivom. Dans les aires urbaines, les districts (qui ont deux compétences obligatoires, le logement et la lutte contre l'incendie) ont été peu instaurés jusqu'au début des années 1990 et ils ne possédaient généralement pas de fiscalité propre. La création des communautés urbaines en 1966 reste pour notre propos la forme la plus intéressante de coopération intercommunale. Devant la nécessité de doter les villes françaises de structures efficaces de gouvernement au moment où l'urbanisation et le développement économique bouleversent l'organisation des territoires, une nouvelle institution, la communauté urbaine, voit le jour en 1966. Il s'agit selon l'expression consacrée de la forme la plus intégrée de coopération intercommunale en France. Jusqu'en 1983, les communautés urbaines possèdent 12 compétences obligatoires parmi lesquelles, la planification, les transports publics, l'assainissement, la lutte contre l'incendie, le traitement des déchets, le logement. Elles ont une fiscalité propre assise sur les ressources fiscales des communes membres, mais elles ne disposent pas d'élus au suffrage universel direct puisque chaque commune envoie ses propres représentants au conseil de communauté. La loi de 1966 instaure la communauté urbaine dans quatre grandes agglomérations (Bordeaux, Lille, Lyon et

	ETABLI EN	COMPÉTENCES	FISCALITÉ PROPRE	NOMBRE
Sivu	1890	unique	NON	14.500
Sivom	1959	multiple	NON	2.500
Districts	1959	2 minimum	Possible	312
Com Urbaine	1966	11 minimum	OUI	9
Syndicat mixte	1959	unique	NON	1.123
Com de com	1992	3 minimum	Possible	551
Com de villes	1992	3 minimum	OUI	4

Tableau 2 :
Les établissements publics de coopération intercommunale en France

Source : DGCL, 1994.

I. Territoires institutionnels et territoires fonctionnels : la recherche d'une adéquation institutionnelle dans les années 1960 et 1970

Strasbourg) et compte sur le volontariat des municipalités pour que des dizaines d'autres communautés voient le jour. Le bilan est accablant puisque jusqu'à aujourd'hui seulement 9 communautés ont été établies en France, la dernière, celle de Brest ayant été approuvée en 1973, il y a plus de 20 ans.

Les villes italiennes n'ont pas été soumises aux volontés étatiques de leurs comparses françaises car les réformes italiennes ont pratiquement toutes avorté durant cette période. En effet, la première grande loi sur l'organisation territoriale de l'Etat et des collectivités locales n'a vu le jour qu'en 1990, après une longue période d'incertitudes et de projets toujours repoussés. L'incapacité du système politique à décider d'une telle réforme (absence de l'Etat, partitocratie, clientélisme) est pleinement responsable de cette situation. Jusqu'à aujourd'hui, les villes italiennes ne sont administrées pour les services et questions "métropolitaines" que par des syndicats à vocation unique, les *consorzi*, établis sous le régime fasciste. Ce système n'était pas satisfaisant et les projets de réformes, d'instauration de nouvelles institutions, de réorganisation institutionnelle ont été nombreux (Lefèvre, 1993b). Devant le blocage des réformes au niveau national et lassés d'attendre une hypothétique loi de clarification des compétences et d'organisation des relations entre les diverses collectivités locales, les régions, créées en 1970, plus de 20 ans après leur établissement par la constitution de 1948, se sont lancées dans des "innovations" institutionnelles. La plus importante parce que porteuse d'une complète restructuration du système en place est celle des *compronsori*. Les lois de 1970 accordent aux régions italiennes des fonctions d'orientation, de planification, de programmation et de coordination. Dès la fin des années 1970, les régions du Nord (Piémont, Lombardie, Vénétie, Emilie-Romagne) décident de découper leurs territoires en zones de planification et de décentraliser l'administration de ces zones à des nouveaux organes, les *compronsori*. Dans certaines régions, ces *compronsori* doivent à terme disposer de compétences autres que de

programmation, autrement dit de gestion de services, parce que les régions voient dans cette nouvelle institution l'embryon d'une forme intermédiaire de gouvernement entre région et commune, susceptible d'administrer les aires urbaines. Les zones de planification sont de taille variable selon les régions (pour une population identique on trouve 15 *compronsori* dans le Piémont et 60 en Vénétie) et regroupent un nombre important de communes. Tel est notamment le cas des aires métropolitaines (Turin avec 206 communes, Milan avec 106 communes). Les *compronsori* sont gouvernés par des conseils rassemblant la totalité des communes membres dans un souci rigoureux de représentation de l'ensemble des partis politiques. Les conseils d'administration sont alors beaucoup trop vastes (certains rassemblent plus de 500 élus) et s'empêchent bientôt dans des problèmes d'organisation et de fonctionnement. Dès le début des années 1980, la plupart des régions décident d'abandonner l'expérience.

■ L'échec des réformes institutionnelles

Il est difficile d'établir un bilan de l'ensemble des réformes ayant eu lieu dans les pays occidentaux au cours des décennies 1960 et 1970, ne serait-ce que parce que nous ne disposons pas de critères établis pour mesurer la "performance institutionnelle". En outre, il faut du temps pour qu'une institution trouve sa place dans l'organisation politique et les réformes engagées n'ont probablement pas duré assez longtemps pour pouvoir être pleinement appréciées. Pour autant, si l'on s'en tient aux deux raisons fondamentales qui ont présidé à la plupart d'entre elles, à savoir faire couvrir par une collectivité spécifique les nouveaux territoires urbains et lui octroyer des fonctions d'envergure métropolitaine, il semble bien que l'échec soit patent pour la plupart des structures mises en place.

• Une inadéquation territoriale

La commission Redcliffe-Maud (1) avait souhaité que les comtés métropolitains britanniques puissent englober non seulement l'aire urbanisée mais aussi

(1) Commission Redcliffe-Maud : commission royale créée en 1966 dans le but de proposer une nouvelle organisation locale en Angleterre et au Pays de Galles. La commission proposa une organisation fondée sur une seule unité de gouvernement, le comté, vaste structure de 400.000 habitants en moyenne. Seules trois aires urbaines (Birmingham, Liverpool et Manchester) auraient disposé d'une organisation à deux échelons.

son hinterland. La réalité a été bien différente puisque compromis politiques et territoriaux ont été nombreux. Ainsi la localité de Warrington a été exclue du comté de Greater Manchester alors qu'elle fait fonctionnellement partie de la même aire urbaine. A l'inverse les collectivités de Coventry (West Midlands) ou de Southport (Merseyside) ont été incluses dans les comtés métropolitains pour préserver l'assise électorale des conservateurs dans ces régions.

Les districts et les communautés urbaines françaises (ainsi d'ailleurs que les autres formes de regroupement intercommunal) ne recouvrent pas non plus pour la plupart l'aire urbanisée. Tout d'abord parce que les communautés urbaines ont été délimitées il y a 25 ans, avant que l'urbanisation se soit consolidée et cette dernière s'est réalisée bien souvent en dehors des limites de la communauté. Ensuite, parce que leur délimitation tient en partie à des raisons politiques et historiques qui n'ont parfois rien à voir avec l'appartenance de telle ou telle commune à l'agglomération et a fortiori à l'aire urbaine au sens fonctionnel.

En Italie, l'absence de coopération autre que mono-fonctionnelle ne permet pas d'établir de correspondance entre le territoire urbain et les *consorzi* existants. Certains *consorzi* recouvrent plus ou moins l'aire urbaine, d'autres sont plus petits, d'autres au contraire plus grands, d'autres enfin ne recouvrent qu'une partie de la ville mais une grande partie de la campagne environnante. Le territoire des *comprensori* variait lui aussi mais dans certaines villes comme Milan et Turin il correspondait assez bien à l'aire métropolitaine.

Aux Etats-Unis, enfin, la plupart des structures d'agglomération existantes ne recouvrent que partiellement l'aire urbaine.

• Une inadéquation fonctionnelle

Sur le plan des compétences octroyées, l'inadéquation est tout aussi flagrante. Au Royaume-Uni, les comtés métropolitains se sont vus accorder moins de compétences que leurs comparses "ruraux", les

shires. Par ailleurs, s'ils ont effectivement en charge la planification stratégique et certains services en réseaux, des domaines comme la gestion de l'eau, la santé ou l'éducation ont été donnés à des structures ad-hoc, généralement de rang régional. Par ailleurs, avec le système de l'*agency* (1), ce sont les districts qui ont récupéré une part toujours plus grandes des compétences métropolitaines comme cela a été le cas dans la voirie.

Les communautés urbaines françaises ont vu progressivement leurs compétences se réduire. La loi de 1983 leur enlève la compétence logement et rend plus difficile la prise en charge de compétences facultatives. Par ailleurs, ne disposant pas des pouvoirs de police qui relèvent toujours du maire, la mise en œuvre de projets ou de politiques touchant une commune particulière s'avère délicate d'autant plus que dans la pratique le maire peut user de son veto. C'est pourquoi elles ont souvent été accusées de ne rien faire, de n'avoir qu'un pouvoir résiduel et d'adopter des politiques de saupoudrage plutôt que des politiques réellement communautaires, c'est-à-dire s'adressant à l'ensemble des communes composant la communauté.

Les cas italiens et américains sont encore plus explicites de l'échec de la mise en œuvre d'institutions d'agglomération. En effet, dans ces deux pays, à de rares exceptions près aux Etats-Unis, la coopération horizontale n'est que mono-fonctionnelle. Par tradition et méfiance des grandes structures, les districts spéciaux américains ne peuvent pas s'occuper de plus d'un seul service. En Italie, les lois fascistes ont interdit que les *consorzi* prennent en charge plusieurs fonctions et il a fallu attendre la loi 142 en 1990 pour que cette possibilité leur soit accordée. Quant aux *comprensori*, ils n'ont que rarement rassemblé plusieurs compétences et jamais des compétences de gestion de services.

Le bilan des réformes institutionnelles concernant les aires métropolitaines est donc amer. L'adéquation avec le territoire urbain est imparfaite, voire décalée ; quant aux compétences des

(2) Agency : système par lequel une collectivité locale prend en charge les fonctions d'une autre sans que ces fonctions soient formellement transférées.

I. Territoires institutionnels et territoires fonctionnels : la recherche d'une adéquation institutionnelle dans les années 1960 et 1970

institutions d'agglomération, si l'on excepte le cas britannique, elles sont le plus souvent peu nombreuses, d'orientation et de programmation plutôt que de gestion, ou considérablement contraintes par les collectivités de base. La rationalisation de l'organisation institutionnelle locale n'a pas ainsi permis que la fragmentation se réduise sensiblement, le cas britannique une fois encore mis à part. En France, les communautés urbaines n'ont pas empêché la naissance ou le maintien d'autres structures de coopération horizontale. Du fait des inadéquations mentionnées, les communautés urbaines doivent elles aussi entrer dans des organes intercommunaux comme des Sivu ou Sivom. Selon une enquête de l'AMGVF, chaque commune appartenant à une agglomération de plus de 100.000 habitants participe à 6 organes de coopération intercommunale. La création de districts ou de communautés urbaines dans certaines d'entre elles ne semble pas avoir limité ce nombre. La fragmentation est toute aussi forte en Italie ou aux Etats-Unis ; la coopération horizontale étant pour l'essentiel mono-fonctionnelle, ceci entraîne la multiplication des organes de coopération sur l'aire urbaine. Ainsi l'agglomération de Milan est "administrée" par un minimum de 60 structures de coopération (*consorzi*, pour l'essentiel) sans que l'on en connaisse le nombre exact. Aux Etats-Unis, la prolifération des districts spéciaux accroît d'autant la fragmentation institutionnelle.

En règle générale, la formule intercommunale est préférée à la supra-communalité car elle est un compromis acceptable pour les collectivités locales qui voient d'un mauvais oeil une nouvelle institution puissante se créer et venir leur faire concurrence. C'est pourquoi les *comprosoni* n'ont jamais pu se transformer en véritable collectivité locale intermédiaire, pourquoi encore les formes supra-communales françaises proposées dans de nombreux rapports d'études (1) n'ont jamais vu le jour ou n'ont jamais été appliquées (cas de la Communauté d'Agglomération Nouvelle). Compromis acceptable pour les Etats centraux qui

eux aussi peuvent s'inquiéter de l'instauration de structures puissantes et légitimes qui pourraient devenir des contre pouvoirs trop forts. Cette attitude dépend bien sûr des principes politiques qui régissent les relations entre le pouvoir central et le pouvoir local. La constitution d'institutions puissantes face à l'Etat était une des raisons d'être de la réforme britannique de 1972 ; en France, l'Etat a hésité à donner le statut de collectivité locale aux communautés urbaines et a préféré en fin de compte instituer des établissements publics.

La plupart du temps les Etats du sud de l'Europe, ceux dont l'organisation institutionnelle est héritée de la forme napoléonienne, ont préféré "botter en touche". Ils ont créé des régions, solution imparfaite pour les aires urbaines mais qui dans certains cas (Italie, Espagne) décharge l'Etat central de cette question. Dans ces pays de fédéralisme régional, les régions peuvent organiser elles mêmes leur territoire. L'Italie et l'Espagne offrent alors au regard de l'organisation de leurs grandes villes des situations contrastées. Si les communautés autonomes espagnoles semblent pouvoir devenir, au moins dans certains cas (Madrid, Barcelone), des organes de gouvernement des aires métropolitaines, il n'en est pas de même des régions italiennes qui s'épuisent à trouver des formes institutionnelles originales comme les *comprosoni* pour éviter de déléguer à la province, collectivité de droit, des pouvoirs qui en feraient des institutions trop puissantes. La difficile mise en place de la loi 142, que nous présenterons dans la seconde partie de ce dossier, en est une nouvelle illustration. La France, bien qu'ayant institué des régions elle aussi, présente un cas de figure différent puisqu'elle a préféré, par la décentralisation, renforcer des institutions (communes et départements), certes légitimes, mais en porte à faux territorial et fonctionnel avec l'évolution économique et technologique ; la décentralisation aurait au contraire dû renforcer les échelons intermédiaires c'est-à-dire les structures intercommunales entre la commune et le département et les régions entre le département et l'Etat.

(1) Notamment le rapport du Club Jean Moulin : "12 régions, 2000 communes" ou le rapport Guichard.

II. Gouverner les villes dans les années 1990 : entre crise de l'Etat providence et exurbanisation

Les années 1980 ont apporté leur lot de changement. La crise de l'Etat providence a contraint l'Etat mais aussi les gouvernements locaux à se désengager ou à réduire leur intervention, notamment financière, sur la sphère urbaine. De nouveaux acteurs (entreprises, secteur associatif, etc.) sont alors apparus ou se sont trouvés investis de missions relevant jusque là des pouvoirs publics.

Par ailleurs, l'exurbanisation, définie comme l'éclatement des aires urbaines sur des modes de discontinuité spatiale (les espaces urbains ne sont plus forcément agglomérés mais sont reliés fonctionnellement entre eux par des réseaux matériels (transport, énergie) et immatériels (communication, information), repose la question de l'adéquation entre territoires fonctionnels et territoires institutionnels et notamment du rôle des institutions politiques dans l'administration et la gestion d'un territoire urbain sur lequel interviennent maintenant de manière importante les grands opérateurs de réseaux. Les pays occidentaux répondent de manière différente à cette évolution. Certains comme le Royaume-Uni, autrefois chantre de l'institution d'agglomération, tournent le dos aux formules du passé.

D'autres au contraire (France, Italie, Pays-Bas, Allemagne) persistent et signent et remettent au goût du jour les formules anciennes (la réforme italienne de 1990 est une quasi-réplique de la réforme britannique de 1972). Mais au delà de ces divergences profondes, notamment par le rôle assigné aux gouvernements locaux, des points communs émergent : intervention accrue des échelons intermédiaires (régions, Etats fédérés), développement de la coopération verticale, renouvellement des formes de coopération institutionnelle.

Nous présenterons dans une première section les réformes récentes traitant de la question traditionnelle des institutions d'agglomération et nous aborderons dans une section suivante la coopération verticale dans l'administration et la gestion des villes.

■ Le gouvernement des villes dans les années 1990 : le retour des vieux débats

L'Angleterre thatchérienne et l'Amérique réagienne remettent à l'ordre du jour le débat entre Réformateurs et partisans de la théorie des choix publics dès le début des années 1980.

En 1985, la loi britannique sur le gouvernement local abolit les conseils de comtés dans les six aires métropolitaines et le Grand Londres (DoE, 1983). Aux dires du gouvernement, cette abolition est justifiée par l'inutilité des comtés métropolitains. En effet, ces derniers viendraient compliquer l'organisation institutionnelle, les citoyens ne connaissant ni leur rôle ni leurs fonctions. De plus, l'existence des comtés métropolitains serait source de nombreux conflits avec les districts. Enfin, la planification stratégique, l'une des fonctions importantes des comtés, ne serait plus d'actualité. Si l'on ajoute à ces arguments, le fait que la totalité des conseils de comtés métropolitains soient à cette époque aux mains du parti travailliste et parfois comme à Londres et à Sheffield de son aile gauche, les raisons de leur abolition sont nombreuses.

La disparition des comtés métropolitains laisse les grandes villes britanniques sans institutions représentatives. Les fonctions des comtés sont soit redistribuées entre les districts métropolitains, soit transférées à des structures de coopération intercommunale. La loi de 1985 oblige les districts à coopérer dans les domaines des transports publics, de la police et de la lutte contre l'incendie ; par ailleurs elle recommande fortement que les districts se regroupent pour gérer le traitement des déchets. Ce faisant, l'organisation institutionnelle se fonde désormais sur l'intercommunalité à vocation unique et non plus sur la supra-communalité pluri-fonctionnelle. En conséquence la fragmentation s'accroît. Les idées des partisans des choix publics ont bien entendu fortement influé sur la réforme britannique, notamment en faisant des districts l'unique collectivité locale dans les aires métropolitaines.

II. Gouverner les villes dans les années 1990 : entre crise de l'Etat providence et exurbanisation

En outre, cette réforme s'effectue au moment où l'Etat s'attaque à la conception traditionnelle du gouvernement local comme fournisseur et producteur de services. En effet, dans les années 1980 et 1990, les collectivités locales se voient déposséder de nombreuses compétences (éducation, transport public, logement, développement économique, etc.) au profit d'organismes publics ou semi-publics non élus comme les *urban development corporations* (secteur de l'aménagement), les *Training Enterprise Councils* (secteurs de la formation et du développement économique), les *Housing Associations* (secteur du logement social). Pour l'Etat, le gouvernement local doit avoir une fonction d'"enabler" (Ridley, 1988), c'est-à-dire se contenter de préparer des contrats, de déterminer l'étendue et la qualité des services, de réguler et de suivre leur fourniture une fois le contrat établi. Mais il n'est pas libre de remplir ce rôle comme il l'entend ; une loi de 1988 introduit l'obligation de soumettre à appel d'offre concurrentiel (*compulsory competitive tendering*) la fourniture de services de façon à faire jouer les règles du marché, bien entendu pour le bien du consommateur.

Le retour à la fragmentation et à une conception minimaliste du rôle du gouvernement local se retrouve également aux **Etats-Unis** mais de manière moins systématique puisque outre atlantique aucune loi fédérale ne vient imposer de telles réformes au plan national. Les procédures d'*opting out* par lesquelles une municipalité peut décider de se retirer d'un organisme de coopération horizontale se sont développées à la même époque, notamment dans le domaine des transports publics. ACIR, lors de ses derniers rapports (1988 et 1992), prône désormais une organisation institutionnelle fondée sur la théorie des choix publics avec notamment les modèles de Saint-Louis et de Pittsburgh. Le recul d'une conception d'une organisation institutionnelle métropolitaine à deux échelons est évident même si dans la pratique l'évolution reste lente puisque de toutes façons les aires métropolitaines américaines n'avaient pas subi de réformes profondes au cours des décennies précédentes.

Si la cassure est brutale au Royaume-Uni, la plupart des pays occidentaux persistent cependant dans leur recherche d'une organisation institutionnelle capable de prendre en compte l'évolution territoriale et économique des aires urbaines. **L'Italie** finit en 1990 par approuver une loi sur les autonomies locales. Cette loi dite loi 142 se penche spécifiquement sur les grandes aires métropolitaines (Bari, Bologne, Cagliari, Florence, Gênes, Milan, Naples, Rome, Turin, Venise). Reprenant à son compte la réforme britannique de 1972, la loi 142 crée une nouvelle collectivité locale, la cité métropolitaine (*città metropolitana*) investie des mêmes compétences que les anciens comtés métropolitains britanniques. Disposant d'élus au suffrage universel direct, cette nouvelle collectivité devrait s'identifier à la province de la ville centre. La loi 142 confie la mise en place des cités métropolitaines à la région, notamment leurs délimitations territoriales et le démembrement (*scorporo*) des communes principales de l'aire urbaine. Fin 1994, aucune cité métropolitaine n'a encore vu le jour, illustrant une fois encore l'incapacité du système politique italien à mettre en œuvre une réforme attendue depuis longtemps et votée cependant à une large majorité (1). La mise en œuvre des cités métropolitaines s'est en fait heurtée au refus des communes et des régions de voir se reconstituer une institution puissante (la province nouvelle formule somme toute) ; par ailleurs, les communes principales ont refusé de se voir découper car elles perdent ainsi leur identité et leur puissance ; enfin, les partis politiques ont vu d'un mauvais œil une réorganisation institutionnelle qui heurterait de plein fouet la fragmentation dont ils savaient jouer pour maintenir leur pouvoir clientéliste. Les villes italiennes ne disposent donc toujours pas de collectivités capables de les représenter et de penser leur développement.

La **loi française de 1992** sur l'administration du territoire de la république (dite **loi ATR**) s'inscrit dans le droit fil des tentatives antérieures pour constituer des institutions d'agglomération dans les aires urbaines. A une différence près et de taille.

(1) La "città metropolitana" de Bologne est cependant la plus avancée avec la signature d'un accord début 1994 sur la constitution d'une telle institution d'agglomération et la mise en place d'une Conférence Métropolitaine, organe politique prélude à la future institution.

II. Gouverner les villes dans les années 1990 : entre crise de l'Etat providence et exurbanisation

Depuis les lois de décentralisation, l'Etat ne veut plus et ne peut plus imposer des réformes institutionnelles comme celle sur les communautés urbaines de 1966 et sur la fusion des communes en 1971. Désireux cependant d'œuvrer pour la constitution d'institutions pluri-fonctionnelles couvrant les aires urbaines, l'Etat va maintenant jouer de manière incitative sur la coopération horizontale. La loi ATR propose l'instauration de communautés de communes dans les zones de moins de 20.000 habitants et de communautés de villes dans les zones supérieures à 20.000 habitants. Les communautés de villes, qui nous intéressent plus particulièrement ici, sont des établissements publics de coopération intercommunale qui doivent prendre en charge deux compétences obligatoires : l'aménagement et le développement économique ; elles doivent également se saisir d'une troisième compétence optionnelle dans les domaines suivants : environnement, logement, culture, transports. Pour inciter les communes à se regrouper dans ce cadre (qui doit se substituer, à territoire égal, aux organes de coopération déjà existants) et pour faire de cette communauté de ville un organe politiquement et économiquement viable, il lui octroie une ressource fiscale fondamentale : la taxe professionnelle, par ailleurs considérée comme responsable de la forte concurrence entre communes pour attirer les entreprises. S'il est encore trop tôt pour faire le bilan d'une loi encore récente, les premiers résultats laissent perplexes. Début 1994, il n'existe en France que 4 communautés de villes (La Rochelle, Aubagne, Cambrai, Flers), la plupart des agglomérations susceptibles d'être concernées par cette formule ayant préféré, même lorsqu'elles rassemblent plus de 20.000 habitants, opter pour la formule de la communauté de communes, moins contraignante (Marseille, Clermont-Ferrand, Grenoble, Valenciennes). En revanche, la loi ATR semble avoir eu un impact sur le développement de la coopération intercommunale dans les grandes villes qui ont vu le nombre de districts, notamment ceux à fiscalité propre, s'accroître au cours des deux dernières années.

Les **Pays-Bas** et le **Portugal** se sont eux aussi lancés récemment dans une réforme institutionnelle de leurs aires métropolitaines (Van Den berg et

al, 1993). Aux **Pays-Bas**, 7 régions métropolitaines sont invitées par le gouvernement central à réfléchir sur une réorganisation de leur système institutionnel. La région métropolitaine de Rotterdam est la plus avancée dans cette réflexion. Elle dispose depuis 1990 d'une structure de coordination, la "Overlegorgaan Rijnmondgemeenten - OOR-" qui recouvre le territoire de l'ancienne autorité métropolitaine dissoute en 1986. Dès 1991, l'OOR a proposé une nouvelle organisation qui a été approuvée dans ses grandes lignes par le gouvernement et les municipalités concernées. Dès 1995, la région de Rotterdam devrait donc disposer d'une institution métropolitaine élue au suffrage universel direct, ayant des compétences nombreuses et importantes (gestion du port, tâches de niveau métropolitain) et qui remplacera la province de Zuid-Holland. Si les municipalités sont maintenues, elles ne s'occuperont que de tâches locales et la ville de Rotterdam disparaîtra en tant qu'entité administrative pour être découpée en 11 nouvelles communes. La situation est beaucoup moins avancée au **Portugal** même si une loi de 1991 décide d'instaurer une organisation particulière pour les villes de Lisbonne et de Porto. Ainsi à Lisbonne, une administration métropolitaine regroupant 18 municipalités (10 pour Porto) devrait voir le jour. Le principe de l'intercommunalité a été choisi mais la mise en œuvre de la loi achoppe sur les questions traditionnelles de la répartition des compétences, des ressources financières et des relations avec les municipalités.

Enfin, l'**Allemagne** se repenche à nouveau sur les institutions d'agglomération non sans succès apparent avec la constitution en octobre 1994 de la Communauté Régionale de Stuttgart (Verband Region Stuttgart) que d'aucuns (Hoffmann-Martinot, 1995) considèrent comme l'amorce d'une relance du gouvernement métropolitain dans ce pays. Désormais la région de Stuttgart (179 communes, 5 kreise, regroupant environ 2,3 millions d'habitants) dispose d'une structure institutionnelle supra-communale (ses représentants sont directement élus par la population de la région), ayant en charge des fonctions de programmation et de coordination (planification régionale, transports publics, traitement des déchets, développement économique et touristique). Il ne s'agit pas encore d'une réelle

collectivité locale responsable de fonctions de gestion métropolitaine, mais cependant de la création d'une nouvelle entité d'envergure régionale, peut-être un premier pas vers une future institution d'agglomération.

Ainsi donc, la conception des Réformateurs américains des années 1960 reste toujours vivace aujourd'hui mais elle est plus que jamais battue en brèche par les tenants des choix publics que l'arrivée au pouvoir de majorités ultra libérales dans certains pays occidentaux a remis en selle. Pour autant, le débat a aujourd'hui quelque peu évolué. L'éclatement territorial des aires urbaines par l'évolution économique et technologique et le nécessaire repositionnement des pouvoirs publics, nationaux et locaux suite à la crise de l'Etat providence, ont singulièrement rendu plus complexe la question de l'organisation institutionnelle métropolitaine.

■ De la coopération verticale traditionnelle à des formes plus souples de coopération

Aujourd'hui la coopération verticale apparaît comme tout aussi nécessaire que la coopération horizontale et, dans la grande majorité des pays, les réformes ne peuvent plus être décidées par le haut. La coopération verticale dans les aires métropolitaines impliquent tous les acteurs institutionnels (communes, départements, régions, Etats) dans des agencements les plus divers et selon des formules qui renvoient largement à la culture politique de chaque Etat. Ainsi, en est-il en RFA du principe du fédéralisme coopératif ou aux Pays-Bas, considéré comme un Etat unitaire et décentralisé parce que les politiques publiques, sous des apparences centralisatrices, sont le résultat de la négociation entre tous les acteurs institutionnels. La coopération verticale peut s'envisager de deux manières qui ne sont d'ailleurs pas exclusives l'une de l'autre. La coopération verticale traditionnelle repose sur la mise en place d'institutions qui rassemblent des collectivités territoriales de niveau différent. Aujourd'hui une nouvelle forme de coopération verticale se développe qui tout en possédant des formes particulières se matérialise plus par des procédures (contractualisation, négociation) que par la mise en œuvre d'institutions propres.

• La coopération verticale traditionnelle

La coopération verticale traditionnelle nécessite bien entendu une organisation institutionnelle où les échelons intermédiaires existent. Dans les grandes villes britanniques, il est difficile de parler aujourd'hui de coopération verticale dans la mesure où les comtés métropolitains ont été supprimés. Sur le plan de l'organisation institutionnelle, les districts métropolitains se retrouvent désormais seuls face au gouvernement central. Répétons-le, il s'agit pour le moment, d'une situation unique en Europe, notamment dans les grandes villes où au contraire un système à au moins deux niveaux est souvent considéré dans les autres pays comme nécessaire pour éviter que les citoyens se retrouvent trop éloignés de leurs institutions.

La coopération verticale est pratiquement toujours limitée à une fonction spécifique, transports publics, assainissement, planification, etc. Dans la plupart des pays elle recoupe largement les formes institutionnelles de coopération horizontale. Ainsi en Italie, la coopération verticale s'effectue à travers les *consorzi* et reste de droit limitée aux communes et aux provinces. Les régions italiennes, nouvelles venues dans le panorama institutionnel, n'ont pas le droit de former des *consorzi* avec les autres collectivités locales, notamment parce que leurs fonctions sont avant tout d'orientation et de programmation et non de gestion. L'aire métropolitaine de Milan est ainsi recouverte par une vingtaine de *consorzi* associant la province à la commune de Milan, la province à plusieurs municipalités, Milan n'appartenant pas toujours, parfois pour des raisons politiques, parfois pour des raisons géographiques, aux *consorzi* intéressant son aire métropolitaine. On rencontre ainsi dans la métropole lombarde un *consorzio* traitant de l'assainissement et associant à la province non seulement la commune de Milan mais deux cents autres municipalités, ou encore un *consorzio* s'occupant du logement social et associant à la province 89 communes. Cependant la plupart des *consorzi* recouvrent des territoires plus petits et donc un nombre de collectivités locales plus faible.

En France, la coopération verticale traditionnelle passe par les syndicats mixtes, établissements publics créés en 1955 et associant plusieurs

II. Gouverner les villes dans les années 1990 : entre crise de l'État providence et exurbanisation

collectivités locales et/ou des structures intercommunales avec des collectivités locales. En 1994, la France compte plus de 1100 syndicats mixtes dont la plupart sont à vocation unique. Dans les agglomérations, ils associent souvent les établissements publics de coopération intercommunale (districts, communautés urbaines) aux départements, indiquant ainsi le manque de pertinence territoriale des structures d'agglomération dont le territoire n'a pas ou peu évolué depuis leur création (les communautés urbaines recouvrent toujours les mêmes espaces) malgré les bouleversements économiques et l'urbanisation.

Aux États-Unis, la coopération verticale s'effectue dans le cadre des districts spéciaux ou des *authorities*, sorte d'établissements publics disposant d'une relative autonomie financière assise notamment sur les redevances des services fournis à la population. Il s'agit là encore de structures à vocation unique associant municipalités avec le ou les comtés et parfois les États fédérés. La "South East Pennsylvania Transit Authority" (SEPTA) qui s'occupe des transports publics de l'agglomération de Philadelphie est un bon exemple de cette coopération verticale ; SEPTA associe en effet la ville de Philadelphie aux quatre comtés qui la recouvrent et à l'État de Pennsylvanie.

La vocation unique des formes institutionnelles de coopération verticale accroît la fragmentation des aires urbaines alors que sur le plan spatial elle se justifie par l'intervention d'une collectivité de rang supérieur dont le ressort territorial correspond mieux à l'aire métropolitaine. Les échelons intermédiaires (États fédérés, lander, régions, etc.), occupent aujourd'hui une place plus importante dans les aires métropolitaines. Il y a plusieurs raisons à cela. La première est géographique : l'extension et l'éclatement des villes impliquent directement ces collectivités comme niveau territorial pertinent de l'intervention publique. En second lieu, les échelons intermédiaires participent financièrement et de manière croissante à la gestion urbaine, notamment parce qu'un certain nombre de services et d'infrastructures ne peuvent

être fournis ou réalisés par les seules collectivités locales. En troisième lieu, certains d'entre eux interviennent déjà sur l'espace urbain par le biais d'organes techniques (les différents services ministériels des États fédérés aux États-Unis ou des Lander en RFA). Enfin, dans certains pays (États-Unis, Italie, Espagne, Allemagne) ce sont ces collectivités territoriales qui ont en charge les réformes des aires métropolitaines ou tout au moins leur application puisqu'elles sont juridiquement compétentes pour contrôler les municipalités et redéfinir les limites territoriales de ces dernières.

Toutes ces raisons militent pour une intervention plus importante des échelons intermédiaires dans le gouvernement des aires métropolitaines et invalident ce faisant une répartition nette des compétences entre les divers échelons institutionnels. Dans les pays qui nous intéressent plus directement (États-Unis, France, Italie, Royaume-Uni), on voit d'ores et déjà s'amorcer une telle tendance qui prend des formes et des contenus divers selon le pays considéré.

Aux États-Unis, ce sont les comtés qui interviennent de plus en plus dans la gestion des aires urbaines. Bien souvent ils assument pour les municipalités la gestion de nombreux services à travers des contrats et des accords de coopération. Ils prennent de plus en plus en charge les questions d'environnement et de qualité de vie, mais aussi les problèmes de transport et de développement économique jouant ainsi de plus en plus un rôle d'administration régionale (Lefèvre, 1992).

En France, l'intervention régionale dans les aires métropolitaines prend des formes diverses. Certaines régions entrent dans des syndicats mixtes (cas du Sofra (1) en région Rhône-Alpes) pour participer au financement d'équipement directement de niveau métropolitain, d'autres font leur entrée dans les agences d'urbanisme nouvellement créées (la région Nord-Pas de Calais est ainsi membre de l'agence d'urbanisme de Lille) pour peser sur la planification territoriale de ces aires urbaines.

(1) Sofra : Syndicat pour l'Organisation des Services Ferroviaires en Rhône-Alpes.

II. Gouverner les villes dans les années 1990 : entre crise de l'Etat providence et exurbanisation

En Italie, certaines régions (Piémont, Emilie-Romagne, Lombardie) entrent dans des accords formels de coopération avec d'autres niveaux de collectivités locales pour la réalisation d'infrastructures ou des projets urbains pluri-scalaires.

Le Royaume-Uni ne dispose pas d'échelons intermédiaires de niveau régional (à l'exception de l'Ecosse). Pour autant cette question fait l'objet d'un débat quasi-permanent depuis plusieurs décennies. Déjà, la Commission Redcliffe-Maud avait prévu en 1969 la création de 8 entités régionales, à statut uniquement consultatif et qui auraient disposé de compétences planificatrices. Elles n'ont pas vu le jour. Depuis lors, la question de la constitution d'autorités régionales fait son apparition à chaque élection nationale, portée plus par les travaillistes que par les conservateurs. Aujourd'hui encore, des réflexions sont menées au niveau de vastes régions urbaines comme la région Nord Ouest (Liverpool-Manchester) et l'évolution économique des territoires semblent une fois de plus pousser vers la constitution de telles entités (Cheshire et al, 1992).

• De nouvelles formes de coopération verticale

L'évolution territoriale des aires métropolitaines entraîne l'implication d'acteurs nouveaux mais aussi des reconfigurations importantes de leurs relations. Administrer la ville, décider, mettre en oeuvre et rendre cohérentes des politiques d'envergure métropolitaine nécessite aujourd'hui une refonte probablement importante de la conception du gouvernement métropolitain. Même si elle semble faire encore recette, la conception des Réformateurs américains ne répond plus aux demandes des populations et aux transformations en cours. Les évolutions institutionnelles préalablement exposées reflètent ces transformations, mais demeurent dans un contexte traditionnel de l'organisation à mettre en place. Presque partout dans les pays développés de nouvelles formes de l'action publique voient le jour, associant sous une

forme contractuelle plus ou moins souple, selon des processus et des procédures plus ou moins formels et souvent progressifs, les divers acteurs institutionnels de la scène métropolitaine. Dans ce cadre nous insisterons plus particulièrement sur deux exemples de coopération verticale : les accords de programme (*accordi di programma*) en Italie et les procédures de gestion et de contrôle de la croissance (*growth management*) aux Etats-Unis.

Les accords de programme en Italie ont été créés par la loi 142 de 1990 dans le but explicite d'accélérer la prise de décision et la réalisation d'infrastructures et d'équipements publics nécessitant l'intervention de plusieurs acteurs institutionnels de niveau différent. Tous les acteurs publics, mais uniquement ces derniers, peuvent participer aux accords de programme, collectivités locales mais aussi entreprises publiques (nationales, régionale, municipales). Face à l'incapacité du système de décision publique pour mettre en œuvre dans des délais raisonnables (1) la construction d'équipements jugés vitaux, la loi 142 a en effet innové par la procédure des accords de programme. Il s'agit d'une procédure de coordination institutionnelle visant la recherche d'un consensus entre les partenaires, consensus non pas vague ou de principe mais tout au contraire précis, détaillé puisqu'il concerne la durée, les modalités (par quelles instances par exemple) et le financement de l'activité considérée. Cette procédure est récente mais pour autant elle semble déjà remporter un vif succès (2) dans des domaines très variés. Ainsi, la municipalité de Milan a passé plusieurs accords avec des collectivités locales comme la province ou la région mais aussi des établissements publics comme l'ISTAT ou l'organisme autonome de la foire (*Ente Fiera*), accords qui couvrent des domaines comme les transports, l'information statistique, le développement économique. La ville de Turin est impliquée avec la Province, la région et d'autres communes dans des accords de programme qui concernent la construction d'un métro, un centre agro-alimentaire, des logements, etc.

(1) Ainsi la mise en place du "passante" de Milan, vaste ouvrage d'interconnexion des réseaux de transport nationaux, régionaux et locaux, est en cours depuis bientôt 20 ans.

(2) Elle n'est d'ailleurs pas isolée puisque les lois 142 et 241 de 1990 proposent plusieurs autres types de "contrats" entre institutions et organismes publics, plus souples ou mieux adaptés à des situations particulières.

II. Gouverner les villes dans les années 1990 : entre crise de l'État providence et exurbanisation

Le *State Growth Management* se rencontre aux États-Unis dans la mise en œuvre de la planification territoriale au niveau des États fédérés, ce qui est en soi une innovation fondamentale puisque la planification de grande envergure n'est pas chose courante sur le territoire américain. Une bonne dizaine d'États (Floride, New Jersey, Californie, Oregon, etc.) se sont lancés depuis une dizaine d'années dans l'élaboration négociée de plans ayant souvent valeur de loi et visant à contrôler et à mieux gérer la croissance, notamment urbaine. Ainsi en Floride, pour la première fois, un plan de l'État a vu le jour. Ce plan a été élaboré pendant plusieurs années entre l'État et les collectivités locales et les principaux groupes économiques ont été impliqués. Cette élaboration a été menée sous la houlette de l'État qui a su imposer des réglementations jugées sévères pour les Américains (affirmation du principe de la densité (*compactness*) comme modalité de développement, du principe de la compatibilité (*consistency*) entre les plans locaux et celui de

l'État, et du principe de la faisabilité fiscale des projets de développement par la coopération (*concurrency*) entre les diverses collectivités). Dans le New Jersey, patrie du *Home Rule*, l'élaboration du plan de l'État s'est effectuée de manière moins autoritaire puisque tous les plans, y compris celui de l'État ont été négociés avec les autres niveaux de gouvernements locaux (processus de *cross-acceptance*).

La coopération verticale sous ses formes traditionnelles ou nouvelles est appelée à se développer pour les raisons que nous avons indiquées. Pour autant, elle ne saurait pallier l'inexistence d'institutions d'agglomération car elle n'est le plus souvent que mono fonctionnelle et fragmentaire. C'est pourquoi, en dépit des développements récents, la quête d'institutions métropolitaines doit se poursuivre mais elle doit répondre à la fois aux anciennes et aux nouvelles questions posées à de telles institutions.

III. La nécessaire mise en œuvre d'institutions métropolitaines : questions anciennes et nouvelles

Deux questions fondamentales se posent ou se reposent aujourd'hui à la suite des nombreuses expériences et réformes engagées depuis trois décennies. D'une part, les évolutions sociales et les réformes mises en œuvre par certains pays remettent directement en cause la légitimité d'une intervention centrale des institutions dans le gouvernement des villes. D'autre part, la faillite et les difficultés des réformes institutionnelles en cours posent la question du pourquoi de ces échecs et des mesures à apporter pour mener ces réformes à bien. Bien qu'il n'y ait pas de réponse unique, nous pensons que la construction d'une citoyenneté métropolitaine, qui fait défaut aujourd'hui, s'avère une condition sine qua non à la réussite de telles tentatives. Rôle central des institutions dans le gouvernement des villes et construction d'une citoyenneté métropolitaine sont alors deux questions essentielles fortement associées que les différents pays et villes doivent aborder s'ils prétendent mettre en place des arrangements institutionnels capables d'administrer et de gouverner les grandes aires urbaines.

■ Une intervention centrale des institutions dans le gouvernement urbain

La patrie du gouvernement local, le Royaume-Uni, est aujourd'hui le pays qui est allé le plus loin dans la remise en cause du rôle des institutions dans le gouvernement des villes. Jusqu'au début des années 1980, les collectivités locales britanniques disposaient d'un quasi monopole dans l'administration et la gestion urbaine. Par exemple, les populations recevaient la quasi-totalité des services des entreprises municipales ou comtales. Cette situation reposait sur l'affirmation du rôle essentiel dévolu aux collectivités locales de par leur légitimité politique, acquise notamment par l'élection. L'arrivée des conservateurs a, comme nous l'avons vu (section 2), bouleversé cet état de fait, notamment avec la privatisation et la déréglementation de la production et de la gestion de nombreux services urbains. Cette évolution n'est pas le résultat de mesures frag-

mentaires mais reflète au contraire une conception nouvelle du rôle des gouvernements locaux dans l'administration et la gestion des villes baptisée par l'Etat, l'*Enabling Government*. Cette conception fait une part de plus en plus grande à d'autres acteurs ne bénéficiant pas d'une même légitimité politique que les collectivités locales (secteur privé ou organismes non élus) et avalise la fragmentation institutionnelle des villes britanniques.

Une telle conception du gouvernement local est dangereuse. Elle est dangereuse tout d'abord parce qu'il est erroné de penser que les institutions locales peuvent être remplacées, même de manière partielle, par des acteurs non élus, qu'ils soient privés ou publics. Les collectivités locales sont en effet rivées à leur territoire ; c'est ce dernier qui les caractérise, qui leur donne sens. Pour les entreprises, les associations, le territoire n'a pas la même prégnance. Même s'il représente un enjeu, elles peuvent toujours le quitter ou disparaître. Les collectivités locales ont au contraire la charge de leur territoire et des populations qui y vivent, c'est-à-dire qu'elles doivent les appréhender non seulement en fournissant des services mais aussi en mettant en œuvre et en maintenant une harmonie sociale. Ce sont les seuls acteurs capable de jouer ce rôle et leur élection les rend légitimes pour ce faire. L'harmonie sociale ne se décrète pas. Au delà de sa production par l'ensemble de la société, elle est aussi le produit de politiques qui mettent en avant le long terme, la planification, l'orientation, la coordination des actions. Seules les institutions sont porteuses de ce long terme.

Les britanniques ont jugé bon d'éliminer les comtés métropolitains parce qu'ils étaient devenus inutiles et n'avaient pas su trouver leur place dans le système institutionnel local (DoE, 1983). Ce faisant, ils ont fait fi d'un élément fondamental pour une institution : le temps. Pour exister et produire des politiques qui laissent des traces tangibles, les institutions ont besoin de temps. Les dix années de vie des comtés métropolitains représentent une période beaucoup trop courte aussi bien en termes de politiques menées (1) que de légitimité politique.

(1) Dans un article récent (1991) sur la communauté urbaine de Toronto, F. Frisken montre - dans le cadre des transports publics - l'importance de la création et de l'existence sur une longue période de cette institution. Il apparaît en effet que la communauté urbaine a réussi à mettre en œuvre une planification territoriale qui en densifiant l'espace urbain et en répartissant de manière cohérente les activités et les résidences a produit un espace urbain de meilleure accessibilité, plus facile à desservir par les transports publics.

III. La nécessaire mise en œuvre d'institutions métropolitaines : questions anciennes et nouvelles

Si les communes ou autres collectivités de base ont l'importance qu'elles revêtent pour les populations c'est justement parce qu'elles représentent pour ces dernières un lieu de vie de leur propre histoire. Lorsque l'on crée une institution nouvelle (communauté urbaine, comté métropolitain, région), il apparaît alors absurde et d'une certaine manière injuste de décréter son abolition parce qu'elle n'a pas su remplir rapidement les objectifs pour lesquels elle a été constituée. Cette remarque est encore plus vraie lorsque l'on demande à des institutions de répondre à des besoins nouveaux sur des territoires nouveaux comme les métropoles.

Les remarques précédentes ne signifient nullement que le rôle traditionnel des gouvernements locaux ne peut être remis en cause. L'école des Choix Publics a affirmé très tôt le contraire et un relatif consensus semble s'établir aujourd'hui sur une nouvelle répartition des fonctions dévolues au secteur public et au secteur privé. Ainsi, la fourniture d'un certain nombre de services par d'autres acteurs que les collectivités locales est de plus en plus admise dans les pays développés. Pour autant, cette remise en cause ne doit pas s'effectuer au détriment des fonctions et des charges fondamentales pour le fonctionnement harmonieux des villes que seules les collectivités locales peuvent assurer.

■ Citoyenneté métropolitaine et institution d'agglomération

"La séparation du domicile et du lieu de travail, l'émergence de "centres dominants" au sein du système économique métropolitain, la diffusion d'une culture métropolitaine, tout cela pris ensemble signifie qu'une communauté métropolitaine est en cours de constitution... Cela étant, il faut en tirer une conclusion : celle qui fait correspondre à une communauté unique un ensemble rationnellement construit d'institutions politiques." (Wood, 1958).

Ce qu'il y a plus d'un quart de siècle Robert Wood appelait une culture métropolitaine se fondait sur un sentiment d'appartenance de la population à un nouveau territoire en gestation : la métropole. Ce

sentiment d'appartenance – qui ne correspondait probablement pas à la réalité vécue des habitants (1) – ne semble plus mis en avant aujourd'hui et nous avons vu que les institutions d'agglomération sont rares et faibles. Absence de sentiment d'appartenance à une communauté métropolitaine et faiblesse des institutions métropolitaines semblent alors liées. La question de l'échec des institutions d'agglomération ne saurait en effet s'expliquer uniquement par le refus des collectivités locales de base de déléguer des compétences à une instance supérieure. C'est parce que ces collectivités de base représentent le territoire d'appartenance privilégié des habitants de la métropole (2) qu'elles gardent leurs pouvoirs et leurs capacités de s'opposer aux réformes proposées dans les divers pays. Nous pensons ainsi que l'absence d'un sentiment d'appartenance à l'espace métropolitain est aujourd'hui un obstacle majeur à la constitution d'institutions d'agglomération véritables et pérennes dans les pays développés.

Cette question met en évidence une boucle de relations qui associe sentiment d'appartenance à la métropole, institutions politiques représentatives et politiques publiques s'adressant au territoire métropolitain.

La population des métropoles ne se sent pas appartenir à un territoire spécifique. La métropole n'est pas une communauté que ces habitants revendiquent. Certes les institutions – puisque c'est d'elles qu'il est question dans ce dossier – ne peuvent à elles seules transformer cet état de choses. Mais nous croyons qu'elles peuvent néanmoins, sous certaines conditions, contribuer à l'émergence d'un sentiment d'appartenance à une aire spécifique, point de départ d'une véritable citoyenneté métropolitaine. Selon les théories classiques du gouvernement local, il y a un lien important entre le sentiment d'appartenance à un territoire et le degré de participation à la vie de ce territoire. Peu ou prou, la commune (française, américaine ou autre) a réussi ce tour de force d'être à la fois lieu de citoyenneté, du pouvoir politico-administratif et dispensatrice de

(1) Pour ne s'en tenir qu'aux Etats-Unis, la quasi totalité des référendums destinés à approuver la constitution d'une institution d'agglomération plus ou moins puissante ont été négatifs.

(2) Ainsi selon des enquêtes successives de l'Observatoire Interrégional du Politique, la commune arrive nettement en tête des institutions auxquelles les français se sentent le plus appartenir.

III. La nécessaire mise en œuvre d'institutions métropolitaines : questions anciennes et nouvelles

services. Ce sentiment d'attachement à la collectivité de base semble d'autant plus fort que la participation des habitants est grande. Il faut alors créer, ou développer selon les cas, des procédures et des formes de participation au niveau du territoire métropolitain. Initiatives, référendums, enquêtes publiques, structures de réflexion, etc. doivent être autorisés et encouragés dans la mesure où ils s'effectuent sur des territoires pertinents, non communaux et où les questions à traiter sont exposées au niveau de ces territoires là (1).

Mais si les formes participatives mentionnées précédemment peuvent se révéler constitutives d'un sentiment d'appartenance à l'aire métropolitaine, n'oublions pas que les institutions elles mêmes sont des lieux de citoyenneté. C'est parce que les structures d'agglomération créées n'ont pas rempli ce rôle qu'elles ont échoué. Il importe donc désormais de fabriquer des arrangements institutionnels porteurs de citoyenneté dans leur structure et leur fonctionnement. Au vu des réformes précédentes, trois éléments doivent alors être présents dans leur constitution : une légitimité politique forte, une visibilité politique claire et une préservation affirmée des structures locales existantes. L'élection au suffrage universel direct des élus des institutions d'agglomération est le point de passage obligé de leur légitimité politique. Les institutions d'agglomération doivent être supra-communales. Cette idée fait du reste son chemin non seulement dans les réformes récentes (Italie, Pays-Bas, Allemagne) mais aussi en France où elle figure en bonne place dans le débat actuel sur ce sujet (Commissariat Général du Plan, 1993a,b). Mais ces institutions doivent être visibles pour le citoyen. Qu'elles soient supra-communales comme les comtés métropolitains britanniques ou inter-communales comme les communautés urbaines françaises, les districts spéciaux américains ou les *consorzi* italiens, elles demeurent invisibles pour les populations concernées. Cette invisibilité se traduit notamment par la méconnaissance qu'en ont les

habitants. Qu'elles soient leurs compétences, qu'elles soient leurs réalisations, quelles soient leurs responsabilités, voilà des questions auxquelles ne savent répondre la quasi-totalité des citoyens. Pour exister et pour être acceptée, une institution d'agglomération doit donc être visible sinon elle perd à la fois de sa légitimité et de sa pertinence (2). Il faut que l'élection de ses membres donne lieu à de véritables débats publics et qu'elle se fasse connaître (campagne de publicité, manifestations diverses, etc.). Enfin, la constitution d'une institution d'agglomération doit s'élaborer dans le cadre d'arrangements institutionnels qui ne la fassent pas apparaître comme le "Gargantua" des Réformateurs, pourfendeur de l'autonomie locale qui accroîtrait la distance entre les citoyens et les lieux de pouvoir. C'est pourquoi la mise en place d'institutions d'agglomération doit s'accompagner selon les cas de la création ou du développement de structures locales, de niveau communal ou infra-municipal (*neighborhood councils*, conseils de quartier, etc.) tel que cela se pratique dans les pays scandinaves. Dans tous les cas, elle ne saurait entraîner au plan territorial et politique de remise en cause des collectivités de base. La réforme italienne projetée en 1990 (loi 142) a fait cette erreur, ce qui explique en partie les difficultés de son application.

L'aire métropolitaine a aussi besoin de politiques qui prennent en compte son territoire et qui, ce faisant, contribuent à la production de son identité. Si l'existence d'une institution d'agglomération peut favoriser la mise en œuvre de politiques publiques d'envergure métropolitaine elle trouve aussi dans l'établissement de celles-ci un moyen de sa constitution, de sa légitimité et de sa pérennité. En les rendant visibles, elle se rend visible elle-même. En produisant de telles politiques (réalisation d'infrastructures, planification stratégique, gestion d'équipement et de services métropolitains, etc.), elle se légitime par sa capacité à penser la métropole et à répondre aux demandes et aux besoins des populations.

(1) Ainsi, les référendums français sur la mise en place des tramways (Grenoble, Brest) qui se sont effectués au niveau communal alors que l'aire métropolitaine constituait le lieu pertinent des enjeux n'ont pu jouer ce rôle. Tout au contraire, ils ont renforcé la commune. La loi ATR de 1992 ne prévoit malheureusement pas la possibilité de référendums au niveau des établissements publics de coopération intercommunale.

(2) C'est en partie à cause de ce manque de visibilité que les citoyens britanniques ne se sont pas mobilisés contre l'abolition des comtés métropolitains, structures pour beaucoup confuses et largement ignorées (Leach, S. et al, 1991).

Bibliographie sélective

ACIR (Advisory Commission on Intergovernmental Relations). (1988), *Metropolitan organization: the Saint-Louis case*, Washington DC.

ACIR (Advisory Commission on Intergovernmental Relations). (1992), *Metropolitan organization: the Allegheny county case*, Washington DC.

AMGVF (Association des Maires des Grandes Villes de France). (1989), *Bilan et réalité de la coopération intercommunale dans les grandes villes françaises*, étude 97.

Cheshire, P., D'Arcy, E et B. Giussani, (1992), "Purpose built for failure? local, regional and national government in Britain.", *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol 10.

Commissariat Général du Plan. (1993a), *Villes, démocratie, solidarité : le pari d'une politique*, Documentation Française.

Commissariat Général du Plan. (1993b), *Décentralisation : l'âge de raison*, Documentation Française.

Department of the Environment (DoE). (1983), *Streamlining the Cities, Government Proposals for Reorganising Local Government in Greater London and the Metropolitan Counties*, HMSO, London.

Friskin, F. (1991), "The contributions of metropolitan government to the success of the Toronto's public transport system: an empirical dissent from the public Choice paradigm", *Urban Affairs Quarterly*, 27, 2.

Hoffmann-Martinot, V. (1995), "La relance du gouvernement métropolitain en Europe : le prototype de Stuttgart", *Revue Française d'Administration Publique* (à paraître).

Leach, S. et al. (1991), *After abolition: the operation of the post-1986 Metropolitan Government System in England*, Inlogov, University of Birmingham.

Lefèvre, C. (1992), "Le gouvernement des métropoles américaines : l'autonomie locale contre les institutions d'agglomération : 1960-1992", *Politiques et Management Public*, Vol 10, 4.

Lefèvre, C. (1993a), *Analyse comparative des institutions d'agglomération dans les pays industrialisés*, Rapport pour la DATAR.

Lefèvre, C. (1993b), "Italie : l'échelon intermédiaire introuvable", *Revue Politique et Parlementaire*, 965, mai-juin.

Ostrom, V. Tiebout, C and R. Warren (1961), "The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry", *American Political Science Review*, Vol 55, décembre.

Ridley, T. (1988), *The Local Right: Enabling not providing*, Center for Policy Studies, Londres.

Van den Berg et al. (1993), *Governing Metropolitan Regions*, Avebury, Aldershot.

Wood, R. (1958), "Metropolitan government 1975: an extrapolation of trends, the new metropolis: Green belts, grassroots or Gargantua?", *American Political Science Review*, Vol 52, Mars.

Comité de lecture : Ariel Alexandre (OCDE), François Ascher (PCA), Bernard Barraqué (LATTS-ENPC), Philippe Blancher (Economie et Humanisme), Olivier Coutard (EDF-Groupe Réseaux), Dominique Drouet (RDI), Yves Geffrin (DRAST), Hervé Huntzinger (TETRA), Jean-François Langumier (COFHUAT), Jean-Pierre Orfeuill (INRETS), Roger Perrinjaquet (Ecole Polytechnique de Lausanne), Franck Scherrer (Inst. d'urbanisme de Lyon), M. Watchter (DATAR).

Directeur de la publication : Jacques Theys, Responsable du Centre de Prospective et de Veille Scientifique.
Rédactrice en Chef et correspondance : Marie-José Roussel, tél. (1) 40 81 63 72. **Secrétariat de rédaction :** Monique Cavagnara, tél. (1) 40 81 63 12, DRAST, Tour Pascal B 92055 Paris-La Défense Cedex 04. **Conception, réalisation, impression :** Royer Communication Graphique. Dépot légal 8301. Achevé d'imprimer : 1^{er} trimestre 1995.