

BÂTIR NOTRE COMMUNAUTÉ
ENSEMBLE

NOTES D'ALLOCUTION

M. BERNARD JOUVE

COLLOQUE DES ÉLUS 2003



Communauté métropolitaine
de Montréal

Configurations institutionnelles, gouvernance et régulation des métropoles : approche comparée

Bernard Jouve

Département de géographie – Université du Québec à Montréal
Titulaire de la Chaire de recherche du Canada en étude des dynamiques territoriales

Communication au Colloque des élus de la Communauté Métropolitaine de Montréal 9 – 10 octobre 2003 - Montréal

1 INTRODUCTION

La création de la Communauté Métropolitaine de Montréal s'inscrit dans un contexte politique et économique qu'il convient dans un premier temps de rappeler. Ce contexte est caractérisé par :

1. la globalisation non seulement économique mais aussi culturelle et politique (c'est ce qui distingue d'ailleurs la globalisation de la mondialisation qui est un processus beaucoup plus ancien et qui ne concernait que la sphère économique) ;
2. la transformation des États, de leur mission, de leur organisation interne, de leurs relations avec la société civile et les élus (au Québec, cette transformation est résumée à travers la thématique de la « réingénierie ») ;
3. la compétition exacerbée entre les métropoles en vue d'attirer sur leur territoire les entreprises et sièges sociaux qui sont à la base de la croissance économique ;
4. une redéfinition de la division du travail entre les États et les métropoles dans le domaine des politiques de cohésion sociale.

Dans ce contexte général (exogène aux grandes villes), les métropoles voient leur rôle, leur fonction se modifier. De plus en plus, elles auront en charge de traiter la double problématique de la compétition internationale et de la cohésion sociale. Ce rôle était traditionnellement dévolu aux États. Il ne l'est plus entièrement. Au Canada, cette césure est d'autant plus notable que les provinces ont jusqu'à présent traité les municipalités comme leurs « créatures ». Les fusions municipales de 2002 au Québec, de même que les fusions en Ontario, illustrent cette « tendance naturelle » de l'échelon provincial à assimiler la question des métropoles à des « affaires municipales » et donc à leur nier toute spécificité.

Les changements qui s'opèrent actuellement concernent donc le rôle à venir de l'échelon métropolitain, sa place dans l'organisation politique et administrative des États, dit autrement dans la régulation des sociétés modernes. Par régulation, j'entends l'ensemble des politiques publiques qui :

1. concourent à la cohésion sociale et à la compétition économique par le biais de l'allocation de ressources (budgétaires notamment) entre les différents groupes sociaux ;
2. permettent un arbitrage des conflits entre ces groupes sociaux ;
3. produisent un sentiment d'appartenance, une identité territoriale.

Jusqu'à présent, ce sont les États qui assumaient seuls cette fonction de régulation. Or, du fait des bouleversements liés à la globalisation qui réduisent les capacités d'action des États, à l'émergence de nouvelles formes de pauvreté qui se localisent essentiellement dans les métropoles, à l'incapacité des États de traiter seuls la double question de la cohésion sociale et de la compétition économique, cette fonction de régulation des sociétés modernes est appelée à être de plus en plus partagée, essentiellement avec l'échelon métropolitain. Pourquoi ? Parce que pour des raisons démographiques, sociologiques et économiques, les problèmes de l'État se confondent de plus en plus avec des problèmes métropolitains (développement économique, éducation, immigration, santé, environnement, sécurité, ...). La transition vers une nouvelle répartition des compétences entre l'État et les métropoles (au Québec, il s'agit essentiellement de Montréal), n'est pas neutre car elle touche au fondement même de l'existence de la notion de communauté politique qui se confondait il y a peu de temps encore avec l'État. On comprendra donc que, du point de vue des autorités étatiques, cette transition comporte des risques évidents en termes de contrôle politique des métropoles. C'est dans ce contexte général que je situe donc la création de la Communauté Métropolitaine de Montréal et les défis politiques auxquels cette nouvelle structure est actuellement confrontée, notamment dans ses rapports avec la Province.

Dans leur tentative de trouver un nouvel « ancrage institutionnel spatio-temporel » alternatif à l'État (Jessop, 2000), les sociétés modernes se tournent de plus en plus vers les métropoles comme échelons pertinents d'organisation du politique c'est-à-dire comme les espaces d'agrégation de demandes sociales de plus en plus hétérogènes, de production d'identités collectives, de reconstruction de liens de solidarités entre groupes sociaux (Scott, 2001). C'est notamment dans ce contexte que s'est développé le débat autour du « nouveau régionalisme » dans les années 1990 aux États-Unis (Mitchell-Weaver *et al.*, 2000) c'est-à-dire sur la nécessité de mettre en place de nouvelles structures de gouvernement de type métropolitain dans le triple objectif de :

1. réduire l'étalement urbain ;
2. assurer une meilleure cohésion et justice sociale entre groupes sociaux à l'intérieur des métropoles états-uniennes caractérisée par une exacerbation des clivages et de la segmentation socio-spatiale entre classes, races, ethnies ;
3. œuvrer dans le sens du développement durable.

Il n'est pas dans le propos de cette communication de revenir sur ce débat. Tout au plus, mentionnera-t-on qu'il ne s'agit pas d'un processus touchant l'ensemble des villes des États-Unis, loin s'en faut (Champagne, 2002), que le débat comporte une dimension militante évidente qui lui fait perdre une partie de sa rigueur scientifique et qu'en soit l'efficacité de ce nouveau

régionalisme reste encore à démontrer. De plus, ce nouveau régionalisme repose sur le postulat qu'il est possible d'établir des compromis institutionnalisés qui bénéficient à l'ensemble des groupes sociaux. Or, on sait très bien que les politiques urbaines reposent sur des « biais » qui favorisent certains groupes au détriment d'autres et que toute transformation de l'organisation institutionnelle des métropoles s'établit dans un jeu à somme nulle où ce qui est gagné par certains groupes l'est au détriment d'autres (Harrigan et Vogel, 2000).

Cette communication veut davantage insister sur la diversité des traductions institutionnelles de la globalisation sur le gouvernement des villes, sur leur gouvernance. Elle propose une typologie des configurations institutionnelles dans lesquelles les villes européennes sont actuellement gouvernées. A ce titre, l'une des spécificités des métropoles européennes provient certainement du fait que la solution au problème classique de la fragmentation institutionnelle est abordée dans un cadre pluri-sectoriel, comme c'est le cas de la Communauté Métropolitaine de Montréal qui a en charge plusieurs secteurs de politique publique. A l'inverse, les villes des États-Unis ont opté pour une organisation de la gouvernance urbaine de type sectoriel qui conduit à une multiplication d'institutions chargées d'un seul secteur de politique publique (*special districts* et autres agences fonctionnelles) (Stephens et Winkstrom, 2000). En se focalisant sur les villes européennes, cette perspective ne sera pas abordée dans cette communication qui voudrait plutôt se pencher sur les différents cadres institutionnels de la gouvernance métropolitaine en Europe.

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

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

Dans l'ensemble de ces configurations, l'Union européenne est remarquablement absente. Ce constat ne sous-entend pas que les institutions européennes, à travers leurs politiques sectorielles et territoriales, n'ont aucune incidence sur la gouvernance métropolitaine en Europe. Cependant, force est de constater, d'une part, que la « politique urbaine » de l'Union européenne est encore trop récente pour avoir produit de réels effets sur les institutions métropolitaines, et que, d'autre part, en agissant par des programmes spécifiques comme « Urban » visant la requalification urbaine ou à travers ses fonds structurels, l'Union européenne a fait le choix d'aborder la « question urbaine » sous un angle sectoriel, non territorial. L'Europe agit sur les réseaux de politique publique en milieu métropolitain, sur les relations entre les métropoles et les États en favorisant notamment l'activité de lobbying auprès des institutions européennes, non sur les institutions métropolitaines (Le Galès, 2002). A l'heure actuelle, les institutions européennes ne voient pas dans les métropoles des partenaires institutionnels de même nature que les régions (Jouve et Lefèvre, 2002).

2 LES « VILLES-ÉTATS »

Il ne s'agit pas ici de faire référence à la situation de villes comme Singapour où la ville se confond géographiquement et politiquement avec l'État. On veut davantage faire référence aux situations dans lesquelles l'État garde une place centrale dans la régulation politique. Si l'on compare les différents États européens, cette capacité s'exprime essentiellement à travers deux modalités, qui ne sont pas exclusives et peuvent se combiner : les réformes visant à établir de nouvelles modalités de régulation en dehors des institutions classiques et/ou les procédures de planification territoriale. La Grande-Bretagne et les Pays-Bas constituent des cas particulièrement éloquentes de ce mode de gouvernance.

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

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

La référence plus ou moins implicite au modèle des villes des États-Unis est ainsi très présente dans un grand nombre de travaux des années 1990 sur les politiques urbaines en Grande-Bretagne. La littérature du début des années 1990 mettait clairement en avant, à l'instar du « modèle nord-américain », la prise d'autonomie des villes par rapport aux États. Le développement économique, comme aux USA, était devenu le secteur de politique urbaine central largement investi par une nouvelle génération d'élites locales, politiques et économiques, répondant ainsi aux attentes de la population locale désirant avant tout des politiques pouvant permettre de répondre à la crise économique et à l'augmentation consécutive des taux de chômage. En la matière, comme aux USA, certains auteurs avaient insisté sur la structuration progressive durant les années 1980 de l'agenda politique local par cette question du développement économique, en dehors de toute considération idéologique : de nombreuses villes anglaises dirigées par le parti travailliste avaient adopté cette logique entrepreneuriale et semblaient s'être converties aux « délices » de la compétition internationale. Globalement, les villes britanniques mettaient en œuvre des politiques tendant à traduire dans la composition urbaine et la structuration du système{x} productif local un renouveau rompant avec un passé industriel qui avait été à la source d'une crise majeure.

Dans cette transition, ce sont les moyens utilisés et les cadres opératoires qui comptent avant tout et qui sont censés traduire la transition de pratiques politiques relevant d'une conception classique du gouvernement vers des pratiques représentant la gouvernance urbaine, situées en dehors des institutions classiques qui d'ailleurs avait été démantelées en 1986 par l'État central

(les *Metropolitan Counties*). La figure mythique de cette période est celle de l'entrepreneur{xe "Entrepreneur politique ou économique"} schumpeterien, acteur économique détruisant avec les équilibres préexistants dans l'économie urbaine et, de plus, participant activement à la vie de la Cité par le biais des « Quasi-Autonomous Non-Governmental Organisations » (*Quangos*){xe "*Quangos*"}, valorisant avant tout les ressources endogènes dans la compétition internationale, rompant avec une attitude attentiste par rapport aux politiques de l'État{xe "Etat"}, instance perdant de sa centralité du fait même du post-fordisme{xe "Post-fordisme"}. Le partenariat public/privé devenait ainsi la formule magique des années 1990 dans le domaine des politiques urbaines en Grande-Bretagne car censé apporter une plus value fondamentale par rapport aux modes d'action plus classiques d'intervention dans le champ économique portés par l'État ou les collectivités locales. Les *Quangos*{xe "*Quangos*"} comme les *Urban Development Corporations* et les procédures comme le *City Challenge*, le *City Pride Initiative*, les *Prospectus*, les fonds spécifiques mis en place pour financer les politiques urbaines comme le *Challenge Fund*, la loterie nationale ont eu certes pour objectif d'écarter de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques urbaines les collectivités locales. Pour autant, il s'agissait avant tout pour l'État{xe "Etat"} central de reprendre en main la politique urbaine. Ici gouvernance rime avec centralisation des politiques publiques{xe "Politique publique"} et non, comme aux USA, retrait de l'État des politiques urbaines comme sous l'administration Reagan.

De plus, évoquer dans le cas britannique le contrôle du patronat sur les affaires urbaines est tout aussi abusif tant des études comparées récentes montrent clairement qu'évincer des phases d'élaboration des documents de programmation, les collectivités locales ont joué un rôle très important dans la phase de mise en œuvre. Ces mêmes recherches insistent également sur le fait que les élus locaux, y compris les élus travaillistes, ont joué en la matière un rôle ambigu, profitant des réformes conservatrices, pour réformer des administrations municipales, qu'elles considéraient elles-mêmes comme trop bureaucratiques (Imrie et Thomas, 1999). La compétition entre les villes britanniques dans la captation des budgets nationaux, la quête éperdue du partenariat a été avant tout organisée, pilotée par l'État{xe "Etat"} qui s'est appuyé pour l'occasion sur le patronat et des élites locales réformatrices, notamment à l'intérieur du Parti Travailliste (Cochrane, 1988).

Il ne s'agit donc pas d'instrumentalisation de l'État{xe "Etat"} central par les intérêts privés mais d'un rapport plus subtil entre ces deux pôles. Les transformations des politiques urbaines sous les gouvernements conservateurs constituent une des conséquences d'une politique plus générale de l'État visant à bouleverser l'organisation du patronat anglais, les canaux de médiation{xe "Médiation"} avec la puissance publique (Peck, 1995). Lors de son arrivée au pouvoir{xe "Pouvoir"} en 1979, M. Thatcher porte un projet de restructuration d'ensemble des rapports entre le patronat anglais représenté par une centrale nationale - la *Confederation of Business Industry* - et l'État. En accédant aux affaires à la fin des années 1970, les conservateurs considèrent que les instances traditionnelles du patronat sont coresponsables, avec les syndicats et les collectivités locales, de la crise économique que connaît le pays. Ce qui est avant tout critiqué, c'est un ensemble de politiques corporatistes qui ont conduit au blocage et à la défense des situations acquises par les différents protagonistes. Contrairement à ce que l'on peut penser, au départ les capitaines d'industrie ne sont pas un soutien politique pour M. Thatcher car la politique économique qu'elle met en place va à l'encontre de leurs intérêts. Se trouve en effet légitimé politiquement et symboliquement, par le biais notamment des programmes s'appliquant aux politiques urbaines qui ont pour enjeu essentiel le développement économique, l'image de

L'entrepreneur{x "Entrepreneur politique ou économique"} privé individuel agissant en son nom propre et non plus en tant que représentant d'un groupe social plus large. A travers les *Quangos*{xe "Quangos"} qui se créent au niveau local grâce à l'État central, c'est l'affirmation de cette nouvelle élite privée qui est rendue possible. Les *Quangos* agissent comme des forums dans lesquels va peu à peu se forger l'idéologie{x "Idéologie"} dominante en matière de développement local notamment dans l'équation politique qui est établie entre l'intérêt personnel de ces entrepreneurs privés et l'intérêt de la communauté locale dans son ensemble.

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

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

C'est également dans le cadre national, dans l'évolution de l'économie politique et des accords établis entre groupes sociaux au niveau de l'État qu'il faut situer l'analyse des politiques urbaines aux Pays-Bas. Sur une période de 30 ans, la politique urbaine y a été caractérisée par une transition très nette de la politique des villes nouvelles, visant à canaliser l'urbanisation périphérique, à la politique des villes compactes dont l'objectif est de densifier les communes-centres. Dans les deux cas également, ces politiques urbaines ont été des déclinaisons de politique économique nationale ayant nécessité l'établissement de compromis entre partenaires sociaux (syndicats patronaux et syndicats de salariés) sous l'égide de l'État néerlandais (Terhorst, 2002). S'il est un État européen à propos duquel la thèse de l'évidement de l'État ne tient pas, c'est bien l'État néerlandais. En grande partie parce que le processus historique de construction de l'État-nation repose sur une « sociétisation de l'État » et non, comme c'est le cas dans d'autres États européens notamment la France, sur une « étatisation de la société ». L'État s'est construit sur un ensemble de rapports sociaux lui préexistant et impliquant, jusqu'aux années 1960, un type de régulation sociétale particulier : la pillarisation. La pillarisation renvoie à un mode d'organisation de la société dans lequel les deux communautés religieuses dominantes (catholiques et protestants) disposaient d'un mode d'organisation verticale et se voyaient doter par l'État de ressources leur permettant de répondre aux besoins individuels et collectifs de leurs membres (écoles, hôpitaux, ...). Les services publics étaient co-produits par ces groupes sociaux qui intervenaient auprès de l'État aussi bien dans la phase d'élaboration des politiques publiques que dans la phase de mise en œuvre. Si ce mode d'organisation sociétal a été très profondément remis dans les années d'émancipation individuelle et collective qu'ont connu les Pays-Bas – comme tous les États européens – dans les années 1960 et 1970, il a néanmoins largement structuré l'État et notamment ses relations avec les collectivités locales. Actuellement, les finances publiques des communes sont dépendantes à 84 % des transferts budgétaires de l'État, dont 46 % de

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

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

En effet, dans les années 1960, le marché du travail national connaît, période de croissance économique oblige, une surchauffe qui conduit, en raison notamment d'un sous-emploi des femmes, à une envolée des salaires. Les syndicats de salariés font alors pression sur l'État pour un développement de l'État-providence qui est obligé d'aligner l'augmentation des minima sociaux sur l'élévation du niveau moyen de rémunération dans le secteur privé. Se met en place une spirale inflationniste qui, combinée à une augmentation sans précédent du niveau de vie, a pour conséquence de permettre à un large pan de la population d'accéder à la propriété individuelle en banlieue. C'est dans ce contexte que la politique des villes nouvelles se met en place au niveau de l'État afin de canaliser la suburbanisation et de satisfaire également aux revendications de groupes sociaux localisés – comme les agriculteurs – et de mouvements urbains – comme les écologistes – opposés au mitage urbain. La politique des villes nouvelles n'est de fait qu'une conséquence des accords intervenus entre syndicats patronaux et de salariés qui imposent un développement sans précédent de l'État-providence. Celui-ci donnant les moyens financiers à la classe moyenne de se suburbaniser, des villes comme Amsterdam, Rotterdam, La Haye connaissent un déclin démographique qui se transforme dans les années 1970 et 1980 en déclin économique. La situation de ces municipalités est d'autant plus grave qu'elles sont à la tête de parcs de logements très importants. A Amsterdam, 90 % des logements produits entre 1945 et 1985 ont été des logements publics. Les exportations de gaz naturel n'y pourront rien, ou plus exactement, elles creuseront encore plus le déficit de la balance commerciale en conduisant à une surévaluation du Florin par rapport aux autres monnaies européennes. L'État se trouve donc dans une situation inextricable : résultat de la politique économique menée dans les années qui précèdent le premier choc pétrolier, les villes-centre se paupérisent, en raison du départ en banlieue des classes moyennes et supérieures. Compte tenu du système fiscal, l'État doit intervenir massivement par le biais de transferts budgétaires pour éviter que la polarisation socio-spatiale ne se creuse et que l'on aboutisse au modèle des villes des USA (des centres-villes occupées par les catégories socioprofessionnelles et les communautés les plus défavorisées opposés à des banlieues dans lesquelles se localisent les catégories moyennes et supérieures).

Au début des années 1990, c'est une réorientation très nette de la politique économique qui conduit à une transformation de la politique urbaine au niveau national. Rompant avec l'économie des échanges entre l'État et les partenaires sociaux, le troisième gouvernement Lubbers impose un nouveau cadre d'action qui se fixe pour objectif de sortir de la spirale inflationniste (14 %) en bloquant les salaires, en baissant les charges sociales et en pratiquant une politique monétariste (le Florin est indexé sur le Mark allemand). En échange, les syndicats de salariés obtiennent une réduction du temps de travail et la mise en place de conditions

intéressantes pour les salariés à temps partiel (en grande partie des femmes). L'autre objectif est d'assainir les finances publiques et surtout de réduire le déficit budgétaire chronique.

C'est dans ce cadre que s'intègre la politique des villes compactes. Il s'agit globalement de redensifier les villes-centres, de lutter contre la suburbanisation qui conduit l'État à intervenir toujours plus dans les budgets des villes-centres par le biais de subventions. Les villes néerlandaises, qui n'étaient jusque là que des pivots de l'État-providence, sont sommées de se transformer en villes entrepreneuriales générant du développement économique, des taxes foncières et permettant ainsi à l'État de réduire son déficit budgétaire. Pour ce faire, l'État corrige très légèrement la fiscalité locale en donnant une autonomie budgétaire aux municipalités et en assouplissant le ratio entre les subventions générales et les subventions affectées. La sortie de crise économique qu'ont connu les Pays-Bas dans les années 1990 s'est opérée à travers ces mesures macro-économiques et en touchant aux relations budgétaires entre l'État et les villes. La politique des villes compactes doit être lue comme un élément constitutif d'une stratégie d'ensemble. Les villes n'ont été qu'une variable, parmi d'autres, sur laquelle l'État a établi sa stratégie.

2.3 Un pilotage problématique

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

Dans le cas des villes britanniques, c'est l'inadaptation du cadre national à certaines villes qui a été problématique. Les recherches sur ces villes montrent en effet une tendance assez nette à la différenciation territoriale, en fonction de la capacité des acteurs locaux à intégrer les nouvelles normes d'action publique, de la capacité des acteurs économiques locaux à endosser leur nouvelle fonction. Par exemple, le bilan dressé par des chercheurs britanniques sur l'exemple de la mise en œuvre à Cardiff des *Urban Development Corporations* est très mitigé (Imrie *et al.*, 1995). Contrairement à ce que postulait le gouvernement central, la machine politique locale ne s'est pas ouverte à de nouveaux intérêts privés au niveau local. Les nouvelles institutions comme les *Urban Development Corporations* avaient pour objectif d'attirer des capitaux extérieurs à l'économie locale et de faire émerger de la sphère productive locale de nouveaux acteurs utilisant ces capitaux. Or, dans le cas de Cardiff, cette logique de développement s'est heurtée à la réticence du capitalisme local peu soucieux de voir remettre en question sa position. On note ainsi l'apparition à Cardiff d'une opposition, parmi les chefs d'entreprise locaux, à une logique de développement internationaliste. La structure du pouvoir à Cardiff ne pouvait que rejeter une telle réforme. La trajectoire économique d'une ville et l'histoire de la composition de son capitalisme ont une incidence directe sur la gouvernance locale en freinant, dans le cas de Cardiff, l'apparition

de nouveaux entrepreneurs économiques. Toute politique de pilotage des villes par l'État ne peut que se heurter à ces différences territoriales entre villes qui ont des effets très nets dans la phase de mise en œuvre.

3 LES NOUVEAUX GARGANTUAS

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

3.1 Londres : « Comme je le disais avant d'être interrompu »

C'est par cette phrase que Ken Livingstone a commencé son discours après avoir été élu maire de Londres en 2000. Elle prend toute sa signification lorsque l'on sait que ce même Ken Livingstone représentait dans les années 1980 la gauche radicale opposée au gouvernement conservateur de Margaret Thatcher ; sa virulence lui valant surnom de « Ken le Rouge ». L'histoire du Grand Londres est en cela illustrative des relations ambiguës existantes entre le gouvernement central et la ville capitale, au même titre que Paris dans le contexte français. En effet, dans les États unitaires, les gouvernements centraux ont toujours eu quelques réticences à doter les capitales nationales d'institutions métropolitaines puissantes pour d'évidentes raisons politiques et économiques. Le parcours politique de Jacques Chirac utilisant la mairie de Paris pour accéder au pouvoir d'État est exemplaire à ce titre. Dans le cas de Londres, c'est en 1986 que Margaret Thatcher décide de supprimer les institutions métropolitaines de Grande-Bretagne, dont le *Greater London Council*, accusées d'être des structures bureaucratiques et inadaptées à la nouvelle politique urbaine entrepreneuriale voulue par le Parti Conservateur. Les motivations partisans ne sont pas non plus absentes de la démarche : les Comtés Métropolitains sont à l'époque dirigés par le Parti Travailleiste et celui de Londres emmené par Ken Livingstone est dans une opposition farouche à la politique de Margaret Thatcher.

De 1986 à 2000, la capitale nationale est fragmentée politiquement entre les 32 boroughs plus la City. Le mode de coordination repose sur des agences sectorielles (transport, énergie, ...). Cette période est marquée par la multiplication des *quangos*, des comités, la mise en concurrence des villes britanniques sommées par le gouvernement central d'établir des projets partenariaux engageant les acteurs privés dans les politiques urbaines par le biais d'appels d'offres (Single Regeneration Budget, City Challenge...). A Londres, les 32 municipalités et la City produisent leurs propres documents d'urbanisme, aboutissant à l'exacerbation des rivalités et aux opérations redondantes. L'absence d'institutions métropolitaines est cependant tempérée par la mise en place du *Government Office for London* dirigé par un fonctionnaire nommé par le gouvernement. C'est notamment grâce à cette structure contrôlée par l'État que Londres, malgré la fragmentation locale très forte, a pu bénéficier des fonds structurels européens. Cette centralisation très importante du pouvoir décisionnel ainsi que le fonctionnement très opaque des *quangos* engendrent néanmoins un déficit démocratique important. En arrivant au pouvoir en 1997, le *New Labour* de Tony Blair réforme l'organisation territoriale en Ecosse et au Pays de Galles qui se voient doter d'un Parlement régional et à Londres qui retrouve une institution métropolitaine : la *Greater London Authority* qui coiffe les 33 boroughs.

Pour autant, on n'en est pas revenu à la situation ante 1986. La structure est beaucoup plus légère, dispose de moins de marge de manœuvre que le GLC, est soumise à un contrôle très strict de ses ressources budgétaires de la part de l'État central qui lui affecte la totalité de ses ressources. La principale nouveauté vient de l'organisation politique interne : la GLA est dirigée par un Parlement et un exécutif élu au suffrage universel direct. La légitimité conférée par ce mode d'élection pèse très fortement dans la structuration des relations avec l'État central, qui ne sont guère facilitées par le fait que Tony Blair et Ken Livingstone entretiennent des relations personnelles très conflictuelles ; Ken Livingstone ayant quitté le Parti Travailleur et ayant gagné les élections contre le candidat travailliste soutenu par Tony Blair.

3.2 *Stuttgart ou les vertus du pragmatisme en politique*

A Stuttgart, le *Land* de Bade-Württemberg a institué en 1994 le *Verband Region Stuttgart* pour répondre à différents enjeux économiques et politiques (Hoffmann-Martinot, 1994 ; Benz et Frenzel, 1999). La question institutionnelle occupait depuis longtemps l'agenda politique local et régional. Depuis les années 1960, selon un schéma classique, la commune-centre et les communes périphériques s'opposaient autour des questions de partage des charges financières de centralité, les communes périphériques refusant de participer financièrement à la réalisation et à l'exploitation d'équipements et de services d'intérêt métropolitain (transports publics, services hospitaliers, ...) et laissant la commune-centre assumer entièrement les coûts financiers. Ce problème de fiscalité s'est transformé au début des années 1990 à la suite de la crise économique qui touche très durement l'économie métropolitaine au début des années 1990. La Chambre de Commerce et d'Industrie, peu mobilisée sur la question de la fiscalité locale, a alors lié la problématique de la réforme du gouvernement local à celle du développement économique. Alors que le patronat s'accommodait de la fragmentation institutionnelle et de l'absence de structure d'agglomération, la crise économique met en valeur les limites d'une telle organisation territoriale : l'absence d'instance de programmation d'une politique de développement économique. Les élus locaux ont été alors mis en demeure d'apporter une solution à cette situation.

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

Enfin, la nouvelle institution créée en 1994, le *Verband Region Stuttgart*, doit en grande partie sa création au fédéralisme allemand. La question des institutions d'agglomération n'est en effet pas une compétence de l'État fédéral mais des « Länder ». La loi du *Land* de Bade-Württemberg instituant le « Verband Region Stuttgart » est en quelque sorte parfaitement adaptée à la contingence des relations politiques qui structurent Stuttgart en 1994. Il ne s'agit pas d'une Loi-cadre s'appliquant à l'ensemble des villes allemandes. Le fédéralisme allemand crée indéniablement les conditions juridiques et politiques d'un traitement prenant en compte la situation spécifique de chaque ville, le caractère foncièrement contingent des relations politiques qui s'y développent. C'est ce qui a rendu possible en grande partie la réforme.

3.3 Les questions sans réponse

La solution institutionnelle retenue dans les cas de Stuttgart et Londres pour régler la question de la fragmentation politique des métropoles est assez différente dans son contenu et dans sa finalité même par rapport au « traitement » qui avait été appliqué aux villes européennes dans les années 1970 . Les États centraux ou fédérés sont intervenus avec beaucoup plus de précaution afin d'éviter de heurter les acteurs locaux en imposant des solutions non négociables. En ce sens, la solution institutionnelle valorise très fortement le poids des acteurs locaux dans le processus de négociation et les États ont eu soin de mobiliser à la fois les collectivités locales de base mais aussi les sociétés civiles, notamment les acteurs économiques et leurs structures représentatives (syndicats patronaux, Chambres de Commerce et d'Industrie, ...). Il y a là à l'évidence une différence fondamentale avec les réformes qu'ont connu Montréal et Toronto où les fusions municipales ont été imposées, sans concertation et, plus particulièrement dans le cas de Toronto, ont donné lieu à des mouvements de protestation virulent de la société civile (Boudreau, 2000).

En Europe, les États qui ont tenté de réformer les institutions métropolitaines sans disposer de l'accord des acteurs locaux ont tous été obligés d'enterrer leurs projets de réforme. C'est notamment le cas des Pays-Bas avec l'échec de la création des Cités-Province à la suite de deux référendums locaux à Amsterdam et Rotterdam ou encore du projet des Cités Métropolitaines en Italie qui s'est heurté à la résistance des niveaux communaux, provinciaux et régionaux peu désireux de voir émerger des institutions métropolitaines puissantes s'imposant à eux.

En Europe, l'État est donc certes modeste, il a pris néanmoins soin de créer des institutions métropolitaines sous son contrôle étroit. A ce titre, il faut se garder de surinterpréter ces

dynamiques institutionnelles métropolitaines comme le signe d'une victoire des villes – donc des élites métropolitaines - sur les États. Tout d'abord, on ne voit pas à l'échelle européenne de tendance générale en faveur des réformes institutionnelles touchant le niveau métropolitain. Londres et Stuttgart constituent des cas isolés. On observe certes en France un renouveau de l'intercommunalité mais on ne peut affirmer que les nouvelles institutions s'imposent aux autres collectivités locales, essentiellement aux communes (Baraize et Négrier, 2001). D'autre part, à Londres et Stuttgart, les nouvelles institutions ont peut être gagné en légitimité grâce à l'élection au suffrage universel direct, elles disposent cependant de ressources notamment budgétaires très limitées et d'aucune capacité normative s'imposant aux autres collectivités locales de rang inférieur et supérieur. On est donc face à un paradoxe : alors qu'elles ont la légitimité pour ce faire, elles ne peuvent prélever d'impôt et sont donc soumises aux contraintes imposées par les autres niveaux de gouvernement. Elles inaugurent donc un changement de paradigme dans la finalité des institutions métropolitaines qui n'est plus d'initier et de contrôler des politiques d'ensemble mais davantage de les orienter. La question est donc de savoir si ces formes institutionnelles hybrides sont adaptées à la nature des enjeux qui se posent à l'échelle des métropoles.

4 METROPOLISATION ET MESO-NIVEAU DE GOUVERNEMENT

La création de nouvelles institutions métropolitaines constitue une solution risquée politiquement dans la mesure où elle ne peut que remettre en question l'économie des échanges politiques entre acteurs locaux et centraux et surtout la stabilité des arrangements et compromis préexistants. La nécessité fonctionnelle de générer un espace métropolitain permettant de résoudre à la fois des questions de planification urbaine, de réaliser des économies d'échelle et de mettre en place des politiques territoriales compétitives à l'échelle internationale peut dans certains cas se satisfaire des systèmes institutionnels existants. C'est ce que l'on observe par exemple à Madrid et à Zurich où, dans les faits, c'est le niveau institutionnel et politique régional qui assume la fonction d'institution métropolitaine. Pour la clarté de l'exposé, ce niveau régional sera appelé ici méso-niveau de gouvernement, entre le local et l'État (Sharpe, 1993). Force est donc de constater que, dans certains cas, ce méso-niveau se « métropolise ». Deux grands facteurs expliquent cette configuration institutionnelle particulière : le cadre institutionnel et la structuration sur ce méso-niveau de la médiation public/privé à travers des mécanismes corporatistes. Ajoutons également à ces deux logiques politiques et institutionnelles une dimension plus géographique : dans les deux cas, le territoire métropolitain fonctionnel – l'espace des flux de déplacements des entreprises et des ménages – correspond globalement au territoire de l'institution régionale, et ce que l'on se trouve en présence d'une structure urbaine monocentrique (Madrid) ou polycentrique (Zürich).

4.1 Le cadre institutionnel comme ressource

Lorsque le méso-niveau de gouvernement se métropolise, c'est-à-dire lorsqu'il agit par ses politiques comme l'instance politique traitant les questions de cohésion sociale et de compétitivité d'une métropole, il le fait en s'appuyant sur les ressources budgétaires et normatives conférées par le système institutionnel fédéral. En effet, en donnant au méso-niveau de gouvernement la possibilité de s'imposer juridiquement aux collectivités locales de base, le système fédéral fournit aux élites politiques et administratives « intermédiaires » des moyens d'action très importants. C'est notamment ce qu'on a observé à Zurich à l'occasion de la réalisation de grands projets d'infrastructure de transport concernant le fonctionnement de l'aire

métropolitaine . Pendant longtemps, on a vu s'opposer les partis politiques de la commune de Zurich à la construction d'un vaste réseau de transport ferroviaire régional. Se dessine dans les années 1960 une opposition classique entre une coalition de croissance urbaine soutenant ce projet d'infrastructure au nom de la rationalisation des politiques urbaines et au contraire une coalition anti-croissance animée par un personnel politique situé à gauche sur l'échiquier politique et représentant la commune-centre. Pendant les années 1970, cette tension se reproduit opposant, d'une part, la gauche de la commune de Zurich voyant dans le réseau régional un vecteur de ségrégation socio-spatiale et, d'autre part, les partis politiques de droite disposant de la majorité au niveau cantonal et ne voulant soutenir de projets d'investissement d'envergure que sur le territoire cantonal. Il faut attendre les années 1980 pour que la situation évolue nettement en faveur de la position du Canton qui, par le biais d'une coalition avec les Chemins de Fer Fédéraux (CFF) exploitant le réseau, arrive à imposer la solution à la commune de Zurich. Entre temps, il est vrai que, comme dans de nombreuses métropoles européennes, la Gauche urbaine a très sérieusement revu sa ligne idéologique sur fond de crise économique. Les nouveaux leaders du Parti Socialiste de Zürich acceptent donc le principe d'un RER dont les coûts d'investissement sont financés à 80 % par le niveau cantonal et à 20 % par les municipalités concernées.

Le cas de Madrid illustre également cette tendance à la montée en puissance du méso-niveau de gouvernement dans le pilotage politique d'une métropole, même si cette affirmation s'établit dans un contexte partisan moins conflictuel au départ qu'à Zurich (Rodriguez Alvarez, 2002). La municipalité de Madrid et la Communauté autonome de Madrid sont détenues par le Parti Populaire espagnol mais les personnalités et les orientations idéologiques des deux dirigeants à la tête de ces deux institutions divergent : le Maire de Madrid incarnant le conservatisme religieux et le Président de la Communauté Autonome, un centre-droit pragmatique et tolérant. La question à Madrid est surtout d'ordre institutionnel car il était prévu que la Commune de Madrid en tant que capitale nationale devait être dotée d'un régime spécial, au titre de l'article 6 de la Loi portant sur le statut de la Communauté Autonome de Madrid de 1983. Or, 19 ans après le vote de cet article voulu par les élus madrilènes, Madrid est toujours placée dans une situation de domination de la part de la Communauté Autonome et de l'État espagnol : la première ne souhaite pas voir émerger une institution concurrente interne à son territoire et le second ne veut pas de traitement juridique particulier pour les grandes villes espagnoles. Pour preuve, il n'a jamais remis en question la dissolution par les Communautés autonomes espagnoles des institutions métropolitaines de Bilbao, Barcelone ou encore Valence.

4.2 Un régime politique régional

Si dans les États fédéraux, le méso-niveau de gouvernement s'impose, dans certains cas, aussi facilement aux métropoles, jusqu'à devenir l'instance métropolitaine, c'est aussi parce que les canaux de médiation entre les sphères publique et privée sont centrées sur ce niveau territorial. Dotés de ressources juridiques et financières pour mener des politiques métropolitaines, le Canton de Zurich et la Communauté Autonome de Madrid disposent également d'une légitimité fonctionnelle importante dans la mesure où ces politiques bénéficient de l'appui des instances représentatives au niveau régional des acteurs privés. Dans les deux cas, ces négociations s'établissent dans le cadre de relations très formelles, sanctionnant un mode d'action typiquement corporatiste à Madrid, davantage pluraliste à Zurich.

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

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

4.3 Les questions non résolues

Du strict point de vue de l'efficacité du dispositif, la prise en charge des questions métropolitaines par un méso-niveau de gouvernement présente un certain nombre d'avantages dont le principal est la réduction très importante de la fragmentation institutionnelle. Placées dans un rapport de domination, les collectivités locales de base n'ont d'autre choix que de s'adapter aux politiques portées par le méso-niveau de gouvernement. Parmi les avantages, on rangera également l'absence de réformes institutionnelles qui présente toujours des risques politiques.

Pour autant, cette solution n'épuise pas la réalité des dynamiques politiques que connaissent les aires métropolitaines et peut s'avérer inadaptée au traitement de certaines problématiques comme le développement de formes d'urbanisation réticulaires ou encore la démocratie locale. La métropolisation prise en charge par un méso-niveau de gouvernement est dans certains cas confrontée à un décalage entre le territoire fonctionnel des métropoles et l'espace institutionnel de régulation. En effet, les dernières tendances de l'urbanisation dans les pays développés s'opèrent sur un registre nouveau : jusque dans les années 1990, l'urbanisation était avant tout un processus reposant sur la contiguïté spatiale du cadre bâti. Depuis, cette forme d'urbanisation se trouve combinée avec un registre réticulaire : les réseaux de villes (Pumain et Saint Julien, 1996). Ces formes territoriales se développent sur de nouveaux espaces, génèrent de nouvelles interdépendances et de nouvelles externalités positives et négatives que le Politique doit gérer. Or, le territoire du politique est structurellement inadapté à ce mode d'organisation réticulaire qui

nécessite de changer d'échelles d'intervention selon la nature des problèmes à traiter (environnement, déplacements, exclusion, ...). Le recours à un méso-niveau de gouvernement ne constitue pas la solution forcément la plus adaptée car les découpages spatiaux peuvent ne pas être congruents. C'est par exemple le cas de la métropole lémanique en Suisse qui, d'un point de vue fonctionnel, intègre les agglomérations de Genève, Lausanne et Vevey-Montreux et se trouve à cheval sur deux Cantons (Genève et Vaud). La difficulté extrême à fusionner deux États fédérés en Suisse conduit à un blocage des processus décisionnels et à un certain nombre de dysfonctionnements dans les politiques de déplacements par exemple ou en matière de maîtrise de l'urbanisation.

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

5 GOUVERNANCE EN RESEAU

La gouvernance en réseaux intégrant plusieurs échelons de gouvernement se développe dans des conditions institutionnelles bien particulières, plus précisément lorsqu'il n'est pas possible pour un niveau de gouvernement de s'imposer aux autres. C'est le cas notamment de certaines métropoles françaises qui évoluent dans un contexte institutionnel national qui, après 20 ans de décentralisation, ne reconnaît et n'accepte juridiquement aucune forme de tutelle d'une collectivité locale sur une autre¹. On trouve également cette configuration dans les États fédéraux comme la Suisse où, dans les négociations que certains Cantons sont amenés à nouer en vue de traiter de questions métropolitaines comme par exemple dans la métropole lémanique, aucun des acteurs en présence ne peut utiliser une ressource institutionnelle pour s'imposer. Dans ces deux cadres institutionnels nationaux, on se trouve donc très souvent dans des situations de fragmentation et d'opposition très classiques entre collectivités locales, qui peuvent parfois aboutir à des situations de blocage total des systèmes décisionnels.

5.1 Pragmatisme et apolitisme

L'émergence de mécanismes de régulation par le biais de réseaux de politique publique s'est donc développée dans un contexte de fragmentation institutionnelle ne présentant aucune possibilité d'agrégation institutionnelle. Ce fut par exemple le cas à Londres, et plus

¹ Cette situation est certainement amenée à changer avec le lancement d'une nouvelle dynamique décentralisatrice par le gouvernement de J.-P. Raffarin.

généralement dans les métropoles britanniques, à partir de 1986 après la dissolution par le gouvernement conservateur des Comtés métropolitains.

Ce type de configuration institutionnelle s'observe également à Munich où depuis plusieurs années il existe des relations de travail approfondies et informelles entre une vingtaine d'institutions locales et régionales dans le secteur des déplacements urbains. C'est en grande partie ce réseau de politique publique qui a rendu possible l'élaboration d'un ensemble d'outils de pilotage de l'action publique qui font de la capitale bavaroise l'une des villes les plus innovantes dans ce secteur notamment avec le programme Mobinet.

Depuis le milieu des années 1990, la métropole de Lyon a vu également se développer ce type de coordination inter-institutionnelle intégrant à la fois des institutions intercommunales, 4 Conseils Généraux et le Conseil Régional Rhône-Alpes. A travers des initiatives comme la Conférence des Maires des villes-centre de Rhône-Alpes, structure légère de concertation entre les villes de Lyon, Grenoble, Chambéry, Saint-Etienne, Valence, Annecy, Bourg-en-Bresse et Roanne, l'objectif est de contribuer à l'aménagement du territoire et au rayonnement de Rhône-Alpes. Si l'agglomération lyonnaise compte, à l'intérieur des limites du Grand Lyon, 1,3 million d'habitants, elle ne peut en effet prétendre concurrencer les grandes capitales européennes comme Milan, Stuttgart ou Barcelone qu'en s'associant avec les autres villes de Rhône-Alpes qui disposent d'atouts économiques importants et qui représentent 80 % du PIB et 2,5 millions des 5,6 millions d'habitants de la région. Dans la logique de création d'une masse critique urbaine au niveau européen, c'est à l'échelle de ce réseau de ville que s'organise la concurrence territoriale.

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

5.2 *Souplesse et fragilité*

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

En effet, les travaux réalisés sur Munich, Lyon, Genève, pour ne reprendre que les exemples cités, font état de l'importance des relations inter-personnelles dans la structuration des relations inter-institutionnelles. Que l'un des acteurs centraux disparaisse de la scène politique et c'est l'existence même du réseau qui peut être remis en question. Il s'agit d'une forme de régulation souple, à géométrie variable mais qui présente les inconvénients de ses avantages : la flexibilité ne remplace pas l'institutionnalisation et le caractère reproductible des régulations institutionnelles. On sait que les institutions permettent de réduire l'incertitude, qu'elles limitent le champ des possibles et notamment la poursuite de stratégies individuelles ou collectives de captation du pouvoir (March et Olsen, 1984). Les réseaux à l'inverse ne balisent pas aussi fortement l'action publique et les comportements politiques des acteurs locaux. C'est la raison pour laquelle les relations sont fondées sur la confiance, le don et le contre-don. La remise en question de l'une de ces trois modalités peut engendrer la disparition de l'action collective. Il s'agit donc d'un mode d'action potentiellement très versatile.

Autre limite structurelle d'une gouvernance par les réseaux de politique, le déficit démocratique. La légitimité fonctionnelle est le registre qui structure les réseaux de politique publique. La mise en relation d'acteurs et d'institutions fragmentés, la logique de mutualisation, de partage de ressources sur lesquelles reposent ces configurations particulières n'ont d'autre finalité que de rendre l'action publique possible, de donner aux métropoles une capacité d'action. Elle ne règle pas la question de la définition démocratique des choix collectifs, du contenu et des priorités de l'agenda politique métropolitain. La gouvernance par les réseaux de politique publique est donc directement confrontée à la dissolution de la responsabilité politique et à la tendance à la technocratisation. Il est clair que dans le cas de Londres, c'est en grande partie cette absence de contrôle démocratique et de transparence qui a présidé au choix des réformateurs du *New Labour* en faveur de la création de la *Greater London Authority*.

6 DEFECTON OU CONFLIT : DES MODES DE GOUVERNANCE ?

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

6.1 Milan et la tentation de la défection

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

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

Jusqu'aux années 1990, il existait néanmoins une intégration a minima des acteurs locaux qui était rendue possible par l'existence de relations privilégiées et informelles entre la grande bourgeoisie milanaise et les élus locaux notamment autour de l'enjeu de l'internationalisation de la métropole. On a ainsi vu se mobiliser des entrepreneurs économiques générant des cercles de débats, des forums de négociation sur l'avenir de la ville. Ce fut le cas de l'Association des Intérêts Métropolitains appuyée par les entreprises du crédit et des télécommunications comme Cariplo et Télécom Italie ou encore l'association « Milan meilleure » soutenue par des entreprises industrielles traditionnelles de la sidérurgie et de la construction mécanique. Ces dynamiques ont permis, un temps, d'entretenir le mirage d'un pilotage politique métropolitain. Pour autant, ce système de médiation a été remis en question au début des années 1990 avec la transformation du système politique italien suite à la généralisation des scandales liés à la corruption politique. La classe politique milanaise a été profondément recomposée, au niveau individuel et partisan pendant que les liens avec la sphère économique se distendaient également. La situation actuelle se caractérise par une nette tendance au repliement sur elle-même de la commune-centre de Milan qui a réussi à générer un secteur tertiaire supérieur dans les secteurs bancaire, financier, de la mode et des nouvelles technologies de communication ; secteurs qui participent très clairement à l'internationalisation de la ville. Cette tendance a d'autant plus de portée qu'elle laisse les communes périphériques aux prises avec leurs problèmes sociaux et économiques et notamment avec la charge de traiter leur reconversion industrielle. Considérant qu'il n'existe plus d'intérêt général métropolitain, nombre d'élus et de chefs d'entreprise de la commune-centre ne voient le développement de la ville-centre qu'articulé aux politiques de l'État qui, de fait, a été un acteur essentiel dans l'affirmation de Milan comme principale place boursière en Italie.

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

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

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

Dès les années 1980, se dessinent pourtant de nouvelles configurations à la suite de la promulgation des lois de décentralisation qui renforcent les départements, tout en instituant le Conseil Régional et en donnant plus de consistance à l'intercommunalité. Sans choisir entre un niveau territorial particulier, l'État crée les conditions d'une exacerbation des tensions entre collectivités locales, surtout entre le Conseil Général et le Conseil Régional. Ce processus est lui-même renforcé par le fait que les instances représentatives des intérêts privés (Chambres de Commerce et d'Industrie, syndicats patronaux de branche ou intersectoriels) ont un ancrage territorial basé sur le niveau départemental. Le Conseil Régional Ile-de-France voit cependant ses capacités d'action limitées car qu'il ne bénéficie pas de l'ensemble des transferts de compétences octroyés aux autres régions françaises par l'État. Dans ce contexte, ce sont les départements qui vont, dans un premier temps, s'imposer et se lancer dans des politiques pro-actives de captation d'entreprises. Par exemple, 22 % des emplois de cadres sont localisés dans le département des Hauts-de-Seine à l'Ouest de la commune de Paris.

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

développement. D'autre part, on voit se renforcer également le niveau intercommunal qui prend appui sur un certain nombre de lois nationales pour structurer l'action collective et ambitionne de générer des « systèmes productifs locaux » par exemple dans le domaine des médias au Nord de Paris.

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

7 UNE REGULATION METROPOLITAINE EST-ELLE INDISPENSABLE ?

La défiance et le conflit constituent des modes de gouvernance métropolitaine qui ont souvent été critiqués car ils ne prennent pas en compte les espaces fonctionnels des métropoles dans leur totalité. De fait, on voit clairement dans les cas de Paris et de Milan que certaines métropoles européennes peuvent donner lieu à une juxtaposition de configurations territoriales dont les échelles ne se recoupent pas. Ce constat ne s'applique pas uniquement aux villes européennes mais est également valable pour les villes nord-américaines (Fontan *et al.*, 2001). L'école des réformateurs dans les années 1960 (Wood, 1958) a depuis longtemps fait le procès de ce type d'organisation du politique incapable de générer des économies d'échelle, favorisant au contraire la redondance des politiques publiques, la compétition interne entre collectivités locales d'une même métropole. Le débat est suffisamment connu pour qu'il ne soit nécessaire d'y revenir.

Les métropoles sont-elles gouvernables et à quelles conditions ? Ces questions structurent l'agenda politique et scientifique depuis plus de 40 ans. Après avoir disparu de l'agenda politique et scientifique, elles sont redevenues au premier plan en Amérique du Nord durant les années 1990 avec le « nouveau régionalisme » (Friskien et Norris, 2001 ; Swanstrom, 2001). La poursuite de l'urbanisation, l'émergence de formes « exopolitaines » rendant caduque la notion même d'urbain (Soja, 2000), la recomposition des États-nation, la remise en question de la division du travail entre les villes et les États et les critiques de « l'État dual » (Cawson, 1978) ont très nettement changé l'ordre politique interne des États modernes. Pendant longtemps, la question de la gouvernabilité des métropolitaines a été traitée dans un cadre d'analyse institutionnaliste. La rationalisation de la carte administrative et politique des métropoles, confrontées à la fragmentation institutionnelle, ne date certes pas d'une dizaine d'années. Dès le début du XXème siècle puis dans les années 1960, des processus réformateurs ont été lancés, en général par les États afin de renforcer la cohésion politique des grandes villes. La relance du néo-régionalisme aux USA et la gouvernance métropolitaine en Europe de l'Ouest ne constituent à l'évidence que les derniers avatars de ce débat général.

Pourtant, entre temps, les perspectives d'analyse et d'action ont très nettement évolué. L'heure n'est plus aux réformes institutionnelles d'ensemble, menées par les autorités juridiquement compétentes et imposant des cadres normatifs aux collectivités locales de base. Le Canada fait figure en l'occurrence d'exception (Keil, 1998 ; Collin, 1999). Les autres États européens ayant tenté de réformer les gouvernements métropolitains et d'imposer des solutions non négociées ont dû faire volte face (Italie, Pays-Bas).

La question des réformes institutionnelles n'épuise pas de fait la question de la gouvernabilité des métropoles. Comme on s'est attaché à le montrer dans cette communication, on peut identifier cinq grands types de gouvernance métropolitaine (régulation par l'État, réforme institutionnelle métropolitaine, gouvernement « senior », gouvernance par réseau et défiance/conflit). Il s'agit dans tous les cas de formes contingentes et non stables.

Autre évolution notable : le cadre idéologique des réformateurs n'est pas non plus la variable explicative de la forme de gouvernance retenue dans les métropoles. L'arrivée au pouvoir des conservateurs anglais et américains à la fin des années 1970 et au début des années 1980 avait conduit à une « contre-réforme » institutionnelle : la « chasse aux gargantuas », accusés d'être des structures bureaucratiques et inefficaces, avait été ouverte et s'était traduite par le démantèlement des institutions métropolitaines en Grande-Bretagne. Aux États-Unis, le débat sur les réformes institutionnelles avait été enterré (Savitch et Vogel, 2000). Actuellement, deux gouvernements représentant une même ligne idéologique peuvent prendre des positions diamétralement opposées sur la même question : la Californie a permis aux habitants de la vallée de San Fernando de se lancer dans un référendum qui leur permettra peut être de se séparer politiquement de Los Angeles ; l'Ontario a au contraire décidé de fusionner de manière autoritaire les communes autour de Toronto. Ces deux États sont pourtant dirigés par les conservateurs (Keil, 2000).

Cette communication n'épuise pas le débat, au contraire. Quel lien établir entre les cinq modes de gouvernance métropolitaine identifiés ici, la compétitivité des métropoles et leur cohésion sociale, voire leur développement durable ? On peut, au nom de principes éthiques, critiquer un mode de gouvernement fragmenté qui empêche toute vision et toute démarche globales sur les métropoles. L'argument est politiquement recevable mais force est également de constater que l'on ne dispose pas d'indicateurs permettant d'établir un lien de causalité direct entre les modes de gouvernance développés par les métropoles européennes, d'une part, leur compétitivité économique, d'autre part, et leur cohésion sociale interne enfin. Dit autrement, on ne sait pas mesurer scientifiquement l'incidence de la variable institutionnelle sur la performance d'une métropole, en termes de croissance économique, de réduction des disparités sociales, de protection de l'environnement.

Qui plus est, l'absence de mode de régulation institutionnelle ou en réseau peut être à l'origine de formes de mobilisation innovante. C'est le cas dans le Nord de Milan autour de la commune de Sesto San Giovanni confrontée depuis une dizaine d'années à une reconversion industrielle très rude et qui est actuellement caractérisée par une dynamique territoriale dans le cadre d'un partenariat associant capitaux publics et privés pour faire de cette ancienne banlieue industrielle l'un des pôles multimédias les plus importants de Milan, concurrençant par la même directement la commune-centre.

C'est dire qu'il est délicat de répondre à la sempiternelle question que ne manquent pas de poser les hommes politiques aux sciences sociales lorsque le débat porte sur les institutions métropolitaines : « mesdames et messieurs les universitaires, quelle est la meilleure solution institutionnelle à retenir pour à la fois assurer une meilleure cohésion sociale, permettre un développement économique durable et garantir l'autonomie des municipalités ? ». Les exemples

européens présentés dans cette communication montrent qu'il n'existe aucun *one best way*, que l'emprunt à des expériences étrangères qui sont considérées comme des *success stories* est un leurre tout simplement car parce que ces expériences s'expliquent en fonction :

1. de relations entre paliers de gouvernement qui sont liées à l'histoire de la construction des États ;
2. de la nature des relations politiques entre les acteurs locaux et métropolitains qui est, par essence, contingente à chaque métropole ;
3. de la question de la démocratie locale qui est traitée très différemment d'une métropole à une autre en fonction des cultures politiques, de l'idéologie des formations politiques à la tête des exécutifs municipaux, du degré de mobilisation de la société civile.

L'un des principaux impacts de la globalisation et de la transformation des États est précisément de générer des formes de gouvernance très différentes d'une métropole à une autre. Le principal défi de la Communauté Métropolitaine de Montréal est justement d'institutionnaliser un compromis entre groupes sociaux et entre paliers de gouvernement. Ce compromis demandera à être jugé pour ce qu'il est : non pas la réponse la plus rationnelle et efficace au défi de la régulation politique mais le résultat d'alliances et de rapports de domination entre acteurs et institutions qui détiennent tous la légitimité à agir dans le sens de la définition du « bien commun ». En définitive, c'est davantage cette question de la légitimité des compromis institutionnalisés à l'échelle des métropoles et des processus à mettre en œuvre pour aboutir à cette légitimité qui est actuellement posée. La question de l'efficacité des institutions métropolitaines à répondre aux enjeux sociaux, économiques et environnementaux, sans être secondaire, n'a pas pour autant l'importance que lui accorde le débat médiatique. C'est dire la nécessité de concevoir les métropoles comme des espaces politiques essentiels dans les démocraties modernes qui sont de plus en plus caractérisées par une défiance vis-à-vis du politique en général.

Le principal défi de la Communauté Métropolitaine de Montréal tient à sa légitimité politique, en grande partie du fait du mode de désignation de son exécutif qui est au second degré. Et d'ailleurs, quand bien même la Communauté Métropolitaine de Montréal aurait un personnel politique propre, élu au suffrage universel direct, cette question de la légitimité de l'institution ne serait pas résolue pour autant. En effet, les dynamiques socio-politiques que connaissent les États modernes depuis une trentaine d'années se caractérisent par la remise en question de la représentation politique comme registre dominant de la légitimité politique. D'où l'importance accordée à la concertation, à la participation, au partenariat avec la société civile. C'est sur ce terrain que la légitimité de la Communauté Métropolitaine de Montréal se construira, ou pas, dans les années à venir et non pas sur le respect d'une Loi provinciale qui a instauré un nouvel échelon de décision métropolitain à Montréal. C'est dire l'importance de la tâche qui attend les élus de la Communauté Métropolitaine de Montréal qui, s'ils veulent que l'institution métropolitaine ne soit pas une simple instance de gestion comme le fut la Communauté Urbaine de Montréal, doivent innover à la fois sur la forme et sur le fond en ce qui concerne leurs relations avec la société civile du Grand Montréal. Le défi de la CMM c'est celui de la tension entre deux grands principes d'organisation de l'ordre politique : la représentation et la participation. Pour exister en tant qu'instance politique à part entière, la CMM devra résoudre le paradoxe de la représentation politique selon lequel plus les unités démocratiques sont petites, plus le potentiel d'expression des citoyens est important et moins le besoin de déléguer la prise de

décision est fort. A l'inverse, les capacités de traiter des problèmes importants pour une communauté élargie de citoyens augmentent avec la taille des unités démocratiques, de même que le besoin de déléguer la prise de décision à des représentants.

Alors que le débat sur les défusions fait actuellement rage et que l'affirmation des identités municipales est particulièrement forte, il y a sans doute place pour une institution métropolitaine à condition de revoir à l'échelle métropolitaine les formes de médiation avec la société civile du Grand Montréal. La balle est donc dans le camp non seulement des élus municipaux mais aussi de la société civile qui à travers les organismes et les mouvements sociaux qui la structurent doivent intégrer cette nouvelle échelle territoriale dans leurs logiques et leurs revendications.

BIBLIOGRAPHIE

Baraize, F. et E. Négrier (sous la direction de) (2001). *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan.

Benz, A. et A. Frenzel (1999). "La création du *Verband Region Stuttgart*", dans B. Jouve et C. Lefèvre (dir.), *Villes, Métropoles : les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos, p. 223-250.

Boudreau, J.-A. (2000). *The megacity saga: democracy and citizenship in this global age*, Montreal, Black Rose Books.

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

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

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

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

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

Collin, J.-P. (1999). "Quel modèle de gestion métropolitaine pour les villes-régions canadiennes ?" dans C. Andrew, P. Armstrong et A. Lapierre (dir.), *Les villes mondiales : y a-t-il une place pour le Canada ?*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, p. 403-420.

Fontan, J.-M., P. Hamel, R. Morin et E. Shragge (2001). *Le développement économique communautaire face au développement métropolitain*, Montréal, Université du Québec à Montréal.

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

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

Harrigan, J. J. et R. K. Vogel (2000). *Political Change in the Metropolis*, New York, Longman.

Haughton, G. et A. While (1999). "From Corporate City to Citizens City? Urban Leadership after Local Entrepreneurialism in the United Kingdom", *Urban Affairs Quarterly*, vol. 35, n° 1, p. 3-23.

Hoffmann-Martinot, V. (1994). "La relance du gouvernement métropolitain en Europe : le prototype de Stuttgart", *Revue française d'administration publique*, vol. n° 71, p. 499-514.

Imrie, R. et H. Thomas (sous la direction de) (1999). *British Urban Policy. An evaluation of the Urban Development Corporations*, London, Sage.

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

Jessop, B. (2000). "The crisis of national spatio-temporal fix and the ecological dominance of globalizing capitalism", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24, n° 2, p. 323-360.

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

Jouve, B. et C. Lefèvre (2002). "Le nouvel âge d'or des villes européennes ?" dans B. Jouve et C. Lefèvre (dir.), *Les métropoles ingouvernables*, Paris, Elsevier, p. 13-38.

Keil, R. (1998). "Toronto in the 1990s: dissociated governance?" *Studies in Political Economy*, vol. n° 56, p. 151-168.

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

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

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

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

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

Peck, J. (1995). "Moving and shaking : business elites, state localism and urban privatism", *Progress in human geography*, vol. 19, n° 1, p. 16-46.

Pumain, D. et T. Saint Julien (sous la direction de) (1996). *Réseaux urbains en Europe*, Montrouge, John Libbey Eurotex.

Rodriguez Alvarez, J. M. (2002). "Madrid : le pilotage politique par la région", dans B. Jouve et C. Lefèvre (dir.), *Métropoles ingouvernables*, Paris, Elsevier, p. 105-122.

Savitch, H. et R. Vogel (2000). "Paths to new regionalism", *State and Local Government Review*, vol. 32, n° 3, p. 158-168.

Scott, A. (2001). "Globalization and the Rise of City-Regions", *European Planning Studies*, vol. 9, n° 7, p. 813-826.

Sharpe, L. J. (1993). "The European Meso: an appraisal", dans L. J. Sharpe (dir.), *The Rise of Meso-Government in Europe*, London, Sage, p. 1-39.

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

Stephens, G. R. et N. Winkstrom (2000). *Metropolitan Government and Governance*, Oxford, Oxford University Press.

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

Terhorst, P. (2002). "Continuité et changements des régimes urbains : le cas d'Amsterdam", dans B. Jouve et C. Lefèvre (dir.), *Métropoles ingouvernables*, Paris, Elsevier, p. 123-150.

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