



A high-angle, black and white aerial photograph of a sprawling urban landscape. The foreground and middle ground are filled with a dense grid of buildings, mostly mid-rise structures with flat roofs. Some taller, more modern skyscrapers are visible in the distance. The city extends to the horizon, where a body of water and distant hills are visible under a hazy sky. The overall tone is somber and documentary.

GOUVERNANCE MÉTROPOLITAINE

JEFFEREY SELLERS
VINCENT HOFFMANN-MARTINOT



Introduction

Le phénomène mondial des régions métropolitaines (connu aussi comme des « régions urbaines » ou des « villes-régions ») est en train de devenir la forme d'établissement humain prédominante. En 1800, seulement 2 % de la population mondiale vivaient en milieu urbain. Dans les cinq prochaines années, certains quitteront leur village en Inde ou en Afrique vers des centres urbains. Ces personnes auront fait basculer l'humanité vers un monde où la majorité de la population mondiale habite désormais dans les villes. À l'avenir, l'homme sera un animal urbain.

Avec les révolutions industrielles des XIX^e et XX^e siècles, la ville est devenue le lieu de vie prédominant des habitants du Nord. Cette urbanisation progressive est en train de devenir la règle au Sud également. L'Amérique latine est déjà majoritairement urbanisée. Entre 2005 et 2030, l'ONU prévoit que 90 % de la croissance démographique mondiale aura lieu dans les régions urbaines du Sud (UNCHS 2005).

La taille et la nature des régions métropolitaines varient sensiblement au sein même des pays et à l'échelle de la planète. En 1950, une seule ville, située au Nord, comptait une population de plus de 10 millions d'habitants, en 1975, 5 villes dépassaient déjà ce seuil, dont 3 dans les pays en développement. En 2000, ce sont 16 villes de plus de 10 millions d'habitants dont 12 se trouvent dans les pays en développement. De plus en plus de personnes vivent dans des villes de plus en plus grandes. Le nombre de villes de plus de 5 millions d'habitants et de celles dépassant 1 million d'habitants a également augmenté. Une part de plus en plus grande de la population mondiale vit dans des aires métropolitaines aussi plus grandes (UNCHS 2005). Leur taille croissant, ces régions s'étendent géographiquement, se diversifient et se fragmentent.

Des transformations économiques, sociales et de gouvernance se présentent de manière simultanée et contribuent à la transforma-

tion de la structure sociale et spatiale des régions urbaines. Divers secteurs de services ont augmenté leur taille dans le Sud comme dans le Nord au point de devenir la composante première des économies urbaines. La mondialisation économique a lié de manière exponentielle les métropoles entre elles et les villes avec leur périphérie et leur région. La compétition économique entre les villes et les régions s'est intensifiée. La tendance mondiale à la décentralisation laisse chaque jour davantage les autorités locales dans les zones métropolitaines face à leurs propres problèmes.

Les sociologues associent traditionnellement l'urbanisation au développement économique, à l'éducation et à d'autres éléments de « modernisation » (Ingram 1997). Les villes restent des centres d'activité économique à fort potentiel de croissance tant au Sud qu'au Nord. Toutefois, ces régions métropolitaines posent des défis sans précédent en matière de gouvernance. Leur taille, leur croissance ininterrompue, leurs fractures sociale et spatiale, leurs statuts économiques divers, leurs dimensions institutionnelles posent des problèmes majeurs à leurs gestionnaires. Au-delà des régions métropolitaines, tous les niveaux de gouvernement se confrontant au thème des villes sont amenés à résoudre ces problèmes. Les solutions ne sont pas simples et celles qui sont efficaces dans une région ne le sont pas nécessairement ailleurs. Chaque région métropolitaine, au Nord comme au Sud, est un cas particulier.

I. Les conditions de la gouvernance métropolitaine

L'urbanisation mondiale a donné naissance à un phénomène global d'extension géographique des zones métropolitaines. Ce chapitre s'attache à la gouvernance de ces nouveaux modèles, définie comme « les actions et les institutions qui régulent ou imposent des conditions pour une économie politique des régions urbaines » (Sellers 2002, p. 9). Quelle que soit la forme prise par la gouvernance urbaine, se posent les

Une part de plus en plus grande de la population mondiale vit dans des aires métropolitaines aussi plus grandes

***Au-delà des limites
de l'aire
métropolitaine, la
mobilité et les
modes modernes
de communication
ont nourri le lien
socio-économique
entre les centres
urbains et leur
périphérie***

mêmes défis modelés par l'interaction des domaines politique, économique et social. Notons cependant de notables différences entre les villes du Nord et du Sud.

Qui dit croissance urbaine dit augmentation de la population des villes et extension géographique de ces mêmes villes qui repoussent leurs frontières avec le monde rural. Les progrès technologiques des transports et des communications ont augmenté la mobilité des entreprises et des citoyens. Dans les pays développés en particulier, d'une séparation nette entre la ville et la campagne, nous sommes passés à de vastes ensembles urbains fortement différenciés du point de vue de leurs modes de peuplement, d'occupation et d'usage de l'espace. Au Sud, de nombreuses zones au développement rapide, comme le Pearl River Delta en Chine, se comportent de même.

Les régions urbaines sont toutes confrontées au même problème de gouvernance horizontale dans une zone géographiquement étendue. L'occupation des sols et l'activité économique transcendent le plus souvent les limites institutionnelles jusqu'à être hors de portée des institutions gouvernementales préexistantes. Ce processus suppose plusieurs problèmes potentiels :

- L'absence de contrôle ou de guidance du développement territorial : l'étalement urbain ne peut être limité et encadré que par une action coopérative des collectivités territoriales concernées acceptant de surmonter leurs visions et stratégies particularistes ;
- La faiblesse des capacités de gestion et d'expertise : les petites unités de gouvernement éprouvent des difficultés à attirer et à développer un potentiel administratif et technique de management territorial. Regrouper leurs moyens d'action doit permettre de gagner en efficience et de réaliser des économies d'échelle ;
- Une non-concertation structurelle dans les tentatives de solution de problèmes

communs dont l'action collective est l'exception. Or, les décisions et actions prises par une collectivité modifient souvent les contraintes pesant sur les politiques d'autres autorités locales voisines. Cette interconnexion des communautés métropolitaines est au cœur de la problématique métropolitaine.

Ces phénomènes expliquent en partie que les enjeux associés à la gouvernance des aires métropolitaines déterminent des relations aussi bien verticales qu'horizontales entre les pouvoirs. Les problèmes socio-économiques posés tant aux Etats des pays en voie de développement qu'aux pays développés se confondent le plus souvent avec ceux des régions métropolitaines. Les opportunités de gouvernance au sein des régions sont souvent le produit de politiques et d'institutions nationales. Par exemple, la politique des transports, définie au niveau de l'Etat, peut être corrélée avec la politique locale de développement économique. De même, la mise en œuvre de lois nationales ou régionales antipollution peut être facilitée par une planification locale appropriée ; les politiques d'aide sociale peuvent être coordonnées avec la politique locale de l'éducation.

La nécessité d'une nouvelle gouvernance des aires métropolitaines est imposée par d'autres réalités socio-économiques des zones urbaines. Un grand nombre de recherches récentes met en évidence l'accentuation des disparités socio-économiques dans de nombreuses aires métropolitaines (Fainstein 2001, Segbers et al. 2007). Les ménages aisés se déplacent vers des zones offrant de meilleurs services et leur assurant une meilleure qualité de vie. Les plus pauvres convergent vers des zones aux loyers moins élevés. Lorsque ces différences correspondent aux frontières entre communes, on observe en conséquence l'accroissement des disparités sociales sous la pression des inégalités dans l'offre des services publics. Sans des mesures publiques d'atténuation des disparités

fiscales, les autorités locales courent le risque d'augmenter les disparités sur leur territoire.

Au-delà des limites de l'aire métropolitaine, la mobilité et les modes modernes de communication ont nourri le lien socio-économique entre les centres urbains et leur périphérie. D'une part, les aires métropolitaines sont des centres de production et de distribution pour les régions voisines. D'autre part, elles sont également des centres de consommation pour les zones périphériques, devenant ainsi des sites au poids culturel et intellectuel croissant, des zones d'éducation et des destinations touristiques courues. Souvent, la croissance dans la métropole s'effectue au détriment des économies rurales, déclenchant des flux de population des zones rurales.

Différences entre les régions métropolitaines du Nord et du Sud

Au Sud, en particulier en Asie et en Afrique, les aires métropolitaines croissent à un rythme jamais observé depuis le début de l'urbanisation du Nord. Poussés par la dégradation de l'environnement, la raréfaction de l'emploi, une pauvreté en augmentation, les ruraux contribuent à la croissance explosive des villes. Même si les taux de croissance des populations citadines dans le Nord présentent de grandes disparités, aucune ville du Nord ne rivalise avec les chiffres du Sud. Dans une grande partie de l'Europe, le déclin de la natalité et la migration des populations pose même le problème d'un recul des populations urbaines.

Le type de population et les formes prises par les agglomérations périphériques diffèrent également de manière considérable. Dans la plupart des pays du Nord, les classes moyenne et aisée ont commencé la migration hors du centre-ville (Hoffmann-Martinot et Sellers 2005). Dans la plupart des pays du Sud, l'inverse se produit, les centres restant généralement très peuplés, les plus pauvres se regroupant à la périphérie.

Dans plusieurs des principales métropoles des Etats-Unis et d'Europe subsistent des quartiers spontanés ou mal planifiés (bidonvilles, taudis), occupés par les plus pauvres. Dans de nombreuses villes du Sud, toutefois, la pauvreté prédomine. Les données des dernières enquêtes montrent que 25 % de la population urbaine en Inde est en dessous du seuil de pauvreté, 15 % au Brésil, 30 % en Tanzanie, 19 % au Ghana, 13 % en Jamaïque, 57 % en Sierra Leone et environ 7 % au Vietnam (UNDP 2006). Au regard des indicateurs de mesure utilisés par les pays développés, au moins la moitié de la population de beaucoup de villes des pays en développement peut être considérée comme pauvre. Cependant, le nombre de foyers vivant en dessous du seuil de pauvreté est moins élevé en milieu urbain qu'en zones rurales (UNFPA 2007). Les données les plus récentes fournies par l'ONU affirment qu'un tiers de la population urbaine mondiale – 90 % se trouvant dans les pays en développement – habite dans des bidonvilles, c'est-à-dire sans accès aux services essentiels d'eau potable, d'assainissement et d'électricité (UNFPA 2007).

L'informalité – logement illégal et commerce de rue – est un des aspects le plus caractéristique des villes du Sud (Gilbert 1998, Segbers et al. 2007). Si leur statut varie selon les circonstances locales, logements illégaux et commerces de rue sont en général hors du système légal et de la planification formelle, souvent installés sur des terrains que les habitants ne possèdent pas. Il existe de nombreuses formes de ce type d'habitat illégal qui est généralement accepté *de facto* par les autorités locales. Ces zones auxquelles les politiciens accordent une attention ponctuelle représentent une réserve de voix et un soutien électoral. Il se constitue donc dans ces zones un marché parallèle non officiel d'achats et de ventes de propriétés. Un commerce de la location informelle vient se greffer sur cette situation.

Dans de nombreux pays développés du Nord, les systèmes de gouvernement local et de planification territoriale, la réglementa-

Les données les plus récentes fournies par l'ONU affirment qu'un tiers de la population urbaine mondiale – 90 % se trouvant dans les pays en développement – habite dans des bidonvilles, c'est-à-dire sans accès aux services essentiels d'eau potable, d'assainissement et d'électricité

**La forme prise par
les aires
métropolitaines
actuelles s'éloigne
toujours davantage
des formes
traditionnelles des
villes**

tion du foncier, l'Etat providence, quand ils sont institutionnalisés au niveau national, régulent l'installation de zones urbaines et contrôlent les disparités au sein même de ces zones. Ces outils sont souvent moins caractéristiques et moins efficaces au Sud.

Pour affronter l'urbanisation galopante du XXI^e siècle et les enjeux de la gouvernance des aires métropolitaines, les métropoles du Sud peuvent tirer des leçons des modèles institutionnels existant au niveau mondial ainsi que d'une expertise internationale en matière de politiques sectorielles, et s'inspirer de l'expérience de ces dernières années en matière d'urbanisation et de gestion des grandes métropoles. Cependant, la taille démesurée des aires métropolitaines les plus étendues, combinée à l'influence croissante de forces externes et à l'interconnexion accrue des villes, complexifie la nature des enjeux de gouvernance de manière décourageante.

Le mode de développement des aires métropolitaines est le produit conjoint de politiques publiques et privées. Que cela ait été voulu ou pas, les urbanisations les plus vastes et les plus étendues de l'époque contemporaine résultent de ces choix politiques. Ces politiques comprennent l'extension des réseaux de transports existants (autoroutes, trains et autres moyens de transports collectifs), les politiques d'utilisation des sols, les réductions d'impôts et autres subventions et la planification de l'habitat suburbain. Dans le même temps, les comportements des entreprises et des foyers ont été cruciaux sur les patrons de croissance.

II. Les principaux défis de la gouvernance des aires métropolitaines

La gouvernance des aires métropolitaines s'avère problématique pour diverses raisons. Indépendamment des institutions en place ou du contexte régional, elle concerne des espaces urbains de plus en plus étendus, complexes et fragmentés. Dans de nombreuses aires

métropolitaines, cette gouvernance doit faire face à une croissance démographique ininterrompue. Et elle doit dépasser la fragmentation des institutions en l'absence d'une autorité globale de régulation et résoudre des conflits d'un nouveau genre, parfois exacerbés.

II.1. Une diversité territoriale et sociale

La forme prise par les aires métropolitaines actuelles s'éloigne toujours davantage des formes traditionnelles des villes. Ce qui fondait l'identité traditionnelle de la ville depuis des siècles, notamment en Europe, mais aussi dans d'autres régions du monde, était le modèle aggloméré et radio-concentrique. Il était symbolisé par les fortifications, puis par les portes, les barrières et les boulevards de ceinture à l'intérieur desquels existait la ville. Autour, gravitait un environnement rural très distinct économiquement et administrativement. Les aires métropolitaines contemporaines sont beaucoup plus complexes et diverses, mêlant des éléments empruntés des mondes rural et urbain. Une diversité sociale accrue accentue ces phénomènes.

Ce sont fréquemment les communes rurales périurbaines, situées généralement à l'ombre des grandes villes, qui se développent aujourd'hui le plus vite. Dans les pays développés du Nord, leur croissance est en grande partie alimentée par l'arrivée de ménages avec de jeunes enfants, recherchant des logements plus spacieux, et qui demeurent en même temps très dépendants de la ville-centre en ce qui concerne leurs emplois et les services collectifs.

Dans les pays du Sud, notamment à Brasilia et à Mexico City, des évolutions similaires peuvent être observées. Toutefois, la plus grande proportion de migrants vers les communes rurales périurbaines restent des anciens ruraux pauvres ou des urbains pauvres à la recherche de logements moins chers en banlieue.



Le tissu urbain ne cessant pas de s'étaler et de s'étirer, la notion de conurbation, définie à partir de la continuité du bâti, échoue à définir la nature ambiguë et fluide des régions périurbaines. Cette réalité a donné lieu à la mise en place de mécanismes d'évaluation des transports pendulaires ou du volume des migrations en direction de la ville centrale. Significativement, géographes et urbanistes recourent à toute une panoplie de qualificatifs pour tenter de traduire cette métamorphose en cours de la grande cité : ville émergente, ville-archipel, mégapole, métapolis ou aire métropolitaine (Ascher 1996, Gottman 1961, Mongin 1998, Veltz 1995).

La diversité territoriale s'amplifie sous l'influence d'une diversité sociale croissante en milieu urbain. Les plus grandes aires métropolitaines des pays développés se caractérisent généralement par une importante ségrégation spatiale résidentielle en fonction du niveau économique et social. En Europe et en Amérique du Nord, de telles régions absorbent également la majorité des immigrés, notamment ceux venus des pays en développement. Cette variété économique et sociale est généralement le terreau de la ségrégation urbaine. Même si la classe moyenne peuple majoritairement les plus grosses aires métropolitaines, il est possible de rencontrer des localités ou des quartiers à la population très aisée à proximité de poches de pauvreté et de zones socialement défavorisées. La ségrégation territoriale est en moyenne très variable d'une région à l'autre, apparaissant toutefois à des niveaux supérieurs aux Etats-Unis par rapport à l'Europe de l'Ouest ou au Japon.

Dans le Sud, l'incidence de la pauvreté urbaine est déterminée par la position de chaque individu sur le marché du travail. Le salaire, la sécurité de l'emploi et les avantages liés au travail salarié sont déterminants pour éviter l'appauvrissement des ménages. L'industrie est encore très présente dans les

centres urbains du Sud même si, dans plusieurs cas, le secteur des services l'a remplacée. Le commerce de rue et le secteur informel constituent une source d'emplois importante pour ceux qui se trouvent en marge du secteur formel. Le secteur informel varie d'une ville à l'autre mais assure toujours au minimum 20 % des emplois.

II.2. La fragmentation géopolitique

L'un des plus importants enjeux pour la gouvernance surgit de la fragmentation des institutions dans des aires métropolitaines de plus en plus grandes et étendues. Cette fragmentation est essentiellement géopolitique. Au fur et à mesure qu'un plus grand nombre de personnes choisissent de vivre dans des communes éloignées des villes-centres, le nombre de collectivités locales impliquées dans la résolution de problèmes communs aux grandes aires métropolitaines augmente.

Un rapport de l'Observatoire international des métropoles (Hoffmann-Martinot et Sellers 2005) à partir des 476 aires métropolitaines, complété par des données sur d'autres pays, donne un aperçu systémique de la fragmentation géopolitique dans les pays de l'OCDE. Considérant la proportion de la population de la ville-centre dans les aires de plus de 200.000 habitants, Israël fait partie des pays les plus fragmentés sur le plan géopolitique avec la Suisse (30 %), l'Allemagne (31 %), les Etats-Unis (34 %) et la France (36 %). Alors que les Pays-Bas se situent sur la ligne des 50 %, les autres pays observés se caractérisent par des aires métropolitaines où plus d'habitants continuent à vivre dans les villes-centres que dans les banlieues.

Le nombre de communes de 100.000 habitants constitue une deuxième mesure de fragmentation géopolitique (Brunn et Ziegler 1980). Plus cet indicateur est élevé pour une aire métropolitaine, plus elle est fragmentée. Dans un certain nombre de pays étudiés par l'Observatoire international des métropoles, la fragmentation institutionnelle

L'un des plus importants enjeux pour la gouvernance surgit de la fragmentation des institutions dans des aires métropolitaines de plus en plus grandes et étendues

Dans l'ensemble, la fragmentation géopolitique est donc forte dans plusieurs pays étudiés par l'Observatoire international des métropoles : France, Allemagne, Suisse, l'est des Etats-Unis, pays dans lesquels la métropolisation s'est effectuée en continuité avec l'héritage géographique et administratif de villes plus anciennes

est particulièrement faible avec une valeur inférieure à 5 : il s'agit bien sûr des nations où des fusions de communes sont intervenues récemment, comme le Canada (1), ou bien il y a plus longtemps, comme la Suède et les Pays-Bas (2), la Pologne et Israël (3) et la Norvège (4). Les aires métropolitaines espagnoles se sont développées surtout au cours des dernières années, ce qui explique leur niveau assez bas de fragmentation institutionnelle (3). Les valeurs les plus élevées caractérisent la France (32), la République tchèque et la Suisse (21), l'Allemagne (18), les Etats-Unis (15) et la Hongrie (12). Il peut paraître surprenant que ces valeurs soient bien plus élevées en Hongrie et en République tchèque, anciens pays communistes, qu'en Pologne ou que dans d'autres pays postcommunistes comme la Slovaquie : ce niveau plus élevé de fragmentation résulte en grande partie des politiques de « défusion » menées par les gouvernements tchèque et hongrois.

On peut enfin recourir à un indice de fragmentation géopolitique – l'indice Zeigler et Brunn (1980) – reposant sur les deux indicateurs précédents afin d'évaluer par une seule mesure la fragmentation institutionnelle et démographique des pays étudiés par l'Observatoire international des métropoles.

On présente souvent la France comme le pays d'Europe territorialement le plus fragmenté. Elle est en effet encore plus fragmentée (11) que la moyenne américaine (7) qui se situe à peu près au même niveau que la Confédération helvétique (7). La comparaison internationale des indices Zeigler et Brunn permet aussi de réviser l'évocation d'un supposé modèle nord-américain : les aires métropolitaines canadiennes sont institutionnellement très différentes du contexte des Etats-Unis, et leurs récentes réformes de consolidation les rendent aujourd'hui très semblables au modèle d'Europe du Nord. De la même façon, il n'est pas possible de regrouper dans une même catégorie les pays d'Europe de l'Est. Bien sûr, ils ont tous été soumis à des vagues de fusions de

communes à l'époque communiste. Mais la République tchèque postcommuniste (3), fortement fragmentée, présente un profil fort différent de celui de la Hongrie (1,7) ou de la Pologne (0,6). En raison d'un processus de métropolisation plus récent et moins prononcé, l'Espagne (0,5) apparaît bien plus proche des Pays-Bas (0,5), de la Suède (0,3) et de la Norvège (0,8) que de sa voisine la France. Quant à l'Allemagne, sa fragmentation est élevée avec une moyenne de 6 et des niveaux particulièrement hauts atteints dans les aires métropolitaines de l'Est aussi bien que dans certaines métropoles de l'Ouest comme Coblenche.

Dans l'ensemble, la fragmentation géopolitique est donc forte dans plusieurs pays étudiés par l'Observatoire international des métropoles : France, Allemagne, Suisse, l'est des Etats-Unis, pays dans lesquels la métropolisation s'est effectuée en continuité avec l'héritage géographique et administratif de villes plus anciennes. La fragmentation progresse rapidement dans la plupart des autres pays à la métropolisation relativement récente (comme la République tchèque, la Hongrie, l'Espagne ou Israël). Cependant, des réformes drastiques et spectaculaires ont réussi à réduire cette fragmentation dans des nations aussi diverses que la Scandinavie, le Canada et le Royaume-Uni.

En dehors de l'Afrique du Sud, également incluse dans le projet de l'Observatoire, aucune donnée comparative n'est disponible pour définir une vue d'ensemble de la fragmentation géopolitique dans les pays du Sud en développement ou en transition. Pourtant, l'Afrique du Sud est l'exemple le plus marquant d'une tendance du Sud à ne pas suivre le modèle de fragmentation géopolitique courant au Nord. Les réformes postapartheid ont en effet redessiné les limites des villes en les faisant coïncider avec le tracé socio-économique existant, éliminant ainsi la fragmentation géopolitique.

Un mouvement similaire en direction de la consolidation des métropoles s'est mis en marche dans d'autres pays en développement, parallèlement avec la consolidation de l'Europe du Nord. Dès 1973, le régime militaire brésilien créa 9 régions métropolitaines qui existent encore aujourd'hui. Le régime sud-coréen institua également des gouvernements métropolitains régionaux au sein de la métropole de Séoul et dans d'autres villes du pays. De nombreuses villes du Sud ont instauré dans les capitales régionales une forme d'autorité territoriale métropolitaine.

Ces efforts de consolidation ont échoué à éradiquer totalement le problème de la fragmentation politique dans le Sud. Comme au Nord, le problème demeure particulièrement évident dans les régions urbaines les plus grandes. Laquian, dans une étude récente sur la gouvernance des métropoles asiatiques, qualifie la fragmentation politico-administrative de « problème le plus grave » auquel sont confrontées ces villes (2007, p. 145). Dans certaines anciennes colonies, les structures administratives coloniales sont restées en place pour définir les limites des régions en dehors des villes. Ailleurs, comme avec le *panchayat* indien ou le *barangay* philippin, ce sont les regroupements traditionnels qui définissent les juridictions municipales. Même en présence d'une autorité métropolitaine, l'expansion territoriale dépasse fréquemment les limites administratives jusqu'à englober les agglomérations environnantes. Les gouvernements métropolitains administrent désormais 50 % de l'actuelle population de Mexico City, 71 % de celle de São Paulo, 45 % de celle de Séoul, 38 % de celle de Johannesburg.

Quand la juridiction des autorités municipales parvient à couvrir l'aire métropolitaine dans son entier, des fragmentations d'un autre ordre peuvent encore contrarier leur action. A Bangkok, Manille ou, par exemple, Bombay où les autorités métropolitaines exercent une compétence géopolitique étendue, leur efficacité s'est souvent révélée limitée. D'une part, les

collectivités locales ou les autorités nationales peuvent limiter leurs pouvoirs ; d'autre part, la fragmentation des administrations et des autres fournisseurs de services (voirie, habitat, circulation, etc.) peut également faire obstacle à leur action.

II.3. Mondialisation économique et compétitivité

Tant au Nord qu'au Sud, les aires métropolitaines sont reconnues de plus en plus comme des régions clés dans les stratégies nationales d'accès à la prospérité. Ce sont également des lieux à l'important potentiel de mobilisation du développement économique. Conjointement avec la mondialisation des échanges et des réseaux de production, le passage à des activités économiques de services et de haute technologie a renforcé ce rôle.

Une importante littérature sur les « villes globales », initialement centrée sur les grandes métropoles du Nord, a tenté d'analyser les régions urbaines en fonction de hiérarchies globales elles-mêmes mesurées en termes de poids sur le marché international de la finance, d'indices de gouvernance corporative, de niveau de communication et de déplacement des élites (Sassen 1991, Taylor 2003). Une autre étude portant sur les « régions métropolitaines globales » fait remarquer le rôle des groupes économiques régionaux dans les secteurs de la haute technologie et des services de pointe dans les pays industrialisés (Scott 2001). Dans les pays développés, plusieurs régions urbaines de petite et moyenne taille ont réussi à stimuler la croissance en attirant des activités de haute technologie, des entreprises ainsi que des services administratifs ou éducatifs (Markusen, Lee et Di Giovanna 1999). Ces nouvelles formes de la compétitivité économique favorisent le développement en différentes directions. Les centres des métropoles considèrent ainsi de plus en plus l'excellence de l'aménagement urbain et les prestations culturelles comme un facteur important d'attractivité (Glaeser, Kolko et Saiz 2000). Cette dynamique économique

Tant au Nord qu'au Sud, les aires métropolitaines sont reconnues de plus en plus comme des régions clés dans les stratégies nationales d'accès à la prospérité. Ce sont également des lieux à l'important potentiel de mobilisation du développement économique

**L'émergence de
régions
métropolitaines a
des implications
indéniables dans
l'apparition de
conflits territoriaux**

régionale renforce les demandes envers une action collective régionale.

Au Sud, le développement économique se caractérise par une plus grande irrégularité. En dépit d'une pression accrue pour atteindre la prospérité économique, la gouvernance des régions métropolitaines dans ces pays pose des défis de plus en plus similaires à ceux du Nord. Dans la première moitié du XX^e siècle, les villes asiatiques et latino-américaines ont concentré tous leurs efforts sur leur développement industriel et leur modernisation. Dans la plupart des pays latino-américains et asiatiques, comme le Brésil ou la Thaïlande, l'industrialisation s'est concentrée dans les villes et celles-ci ont absorbé la plupart des ressources nationales. Dans beaucoup de ces régions, la présence de régimes autoritaires aggravant cette situation, la primauté de l'urbain a certainement réduit le potentiel de développement au niveau national (Ades et Glaeser 1994).

Depuis les années 70 pourtant, la capacité industrielle des pays en développement s'est déplacée hors des centres urbains, généralement vers les villes des alentours. Des phénomènes complexes de migrations lient ces centres urbains avec les régions rurales avoisinantes. Des projets de création de parcs industriels et de pépinières destinées aux hautes technologies, généralement situés à la périphérie des centres urbains les plus importants, ont vu le jour. C'est le cas de Campinas dans la région de São Paulo (Markusen, Lee et Di Giovanna) et du centre HITEC près d'Hyderabad (Kennedy 2007). Ces centres continuent de s'appuyer sur les infrastructures, le capital et les autres avantages offerts par leur proximité d'une concentration urbaine plus importante. Ce mode de développement contraste avec le Nord où des régions plus disparates, plus petites (Montpellier, Toulouse, Austin, Raleigh-Durham), ont souvent capté la plus forte croissance issue des hautes technologies et des nouveaux services (Sellers 2002).

L'une des conséquences de ces glissements économiques globaux est l'accroissement des inégalités. Selon Sassen (1991), l'accroissement des disparités entre les élites travaillant dans les services aux entreprises et les travailleurs immigrés sous-payés entraînerait une hausse de la polarisation sociale et spatiale. Les stratégies régionales en accord avec la globalisation sont généralement plus susceptibles d'encourager le développement économique plutôt que de pallier ces nouvelles disparités. Dans les régions les plus dynamiques, les dépenses publiques ont tendance à favoriser la construction d'infrastructures qui vont engendrer de la croissance. En particulier lorsqu'elles s'accompagnent d'une fragmentation des régions métropolitaines, de telles stratégies peuvent être à l'origine de disparités dans le fonctionnement des services publics locaux.

II.4. Conflits sociopolitiques

L'émergence de régions métropolitaines a des implications indéniables dans l'apparition de *conflits territoriaux*. Dans de nombreux cas, au Nord, la position initialement quasi monopolistique de l'ancienne cité par rapport à son environnement n'a cessé de se réduire. Une concurrence économique et politique souvent féroce oppose désormais des villes de moins en moins « centres » à des communes qui se refusent à n'être que des faubourgs ou des satellites. En Europe et en Amérique du Nord, jamais la thèse de l'exploitation fiscale n'a été aussi systématiquement brandie dans un sens ou dans un autre, à la charge ou à la défense des grandes villes, au fur et à mesure que des dispositifs intercommunaux de péréquation des ressources sont expérimentés.

Au gré des variations démographiques et de richesse entre la ville-centre et les communes périphériques, le partage intercommunal des responsabilités et des financements se complexifie. Qui doit financer plus ou moins les transports collectifs ? les grands équipements culturels et sportifs ? les réseaux d'assainissement ? Et dans quelle mesure ? Même à l'intérieur d'une collectivité locale

consolidée, on assiste à une polarisation sociospatiale croissante génératrice de conflits entre quartiers et d'autres parties de la ville. Dès le début de la décentralisation et de la démocratisation des villes du Sud, les décideurs au niveau municipal, aussi bien au Brésil, en Afrique du Sud qu'en Inde, se trouvent tous confrontés à ce genre de conflits.

Une deuxième catégorie de conflits se noue autour d'*enjeux socio-économiques* qui transcendent fréquemment les appartenances territoriales. Un exemple simple de cet état de fait est l'opposition entre les intérêts du capital et ceux du travail et des habitants. Des conflits de cet ordre nous ramènent aux origines mercantiles de la cité et conduisent inmanquablement au débat autour de l'institutionnalisation de la gouvernance métropolitaine. Les promoteurs les plus actifs des gouvernements métropolitains, qu'ils soient regroupés ou non au sein de chambres consulaires ou d'organisations corporatives, sont favorables à une croissance régionale forte et continue. Cependant, au Sud comme au Nord, les arguments justifiant cet objectif ont changé. Les services, la haute technologie et le développement des activités commerciales ont progressivement remplacé les activités industrielles traditionnelles et capté la majorité des recrutements en zones urbaines. Au Nord, les entrepreneurs promeuvent, main dans la main avec les gouvernements, des initiatives locales incitant l'installation de ce type d'activités (Sellers 2002, Jouve et Lefèvre 2002). Au Nord, la plupart des partisans de la « gestion de la croissance » (*growth limits*) s'interrogent aussi régulièrement sur la poursuite d'une croissance régionale à tout crin (Clark et Goetz 1994). Au Sud, des groupes de défense de l'environnement exercent une influence générale-moindre même s'ils sont de plus en plus actifs.

Des conflits ethniques et religieux sont une autre catégorie de conflits qui transcendent

également les appartenances territoriales. Au Nord comme au Sud, les différences ethniques, raciales et religieuses se superposent souvent aux clivages entre les riches et les pauvres. L'arrivée de minorités, notamment immigrées, dans des quartiers majoritairement habités par des populations d'ethnie ou de race différentes peut donner naissance à des conflits tant avec la population dominante au niveau national qu'avec la majorité des résidents. L'immigration et la citoyenneté sont des problématiques qui stimulent les résurgences populistes aussi bien que le développement des mouvements pour la défense des droits des minorités, ce dans la plupart des villes d'Europe, du Japon et des États-Unis. Un nombre croissant de villes est confronté à des divisions ethniques ou raciales de plus en plus importantes, à l'instar de Bombay ou Los Angeles, dans lesquelles l'identité des groupes cristallise les tensions sociales, la contestation politique ou la violence intergroupe.

La quatrième ligne de *clivage* est d'*ordre idéologique* et repose sur l'opposition des programmes et stratégies des organisations partisans. La pertinence de ces partis (voire de mouvements ou de coalitions non partisans) varie selon les pays et les contextes territoriaux. En partie en réaction aux autres catégories de conflits, les partis politiques ont inventé de nouvelles formes d'exercice. On observe dans de nombreux pays un élargissement de la gamme des partis et des formations politiques représentés dans les assemblées locales. En Europe, de nouvelles organisations écologiques et populistes ont vu le jour. Au Sud, la démocratisation et l'installation de démocraties locales ont vu une diversification du paysage partisan local. Les partis ont traditionnellement exercé un faible contrôle sur la politique locale dans de nombreuses villes du Sud. Les nouveaux partis ethniques et religieux concurrencent désormais dans de nombreuses grandes villes les partis traditionnels. Comme en Europe, ces nouveaux venus bouleversent la traditionnelle domination uni- ou bipartisane et contribuent à fragmenter le système partisan local.

On observe dans de nombreux pays un élargissement de la gamme des partis et des formations politiques représentés dans les assemblées locales

Le caractère peu démocratique de la gouvernance des aires métropolitaines serait le résultat de leur fragmentation en une myriade de petites localités dont la population ne se mobiliserait guère pour des enjeux locaux secondaires ou « triviaux » par rapport à ceux, cruciaux, de la région urbaine

III. Alternatives institutionnelles pour une gouvernance des aires métropolitaines

En Amérique du Nord au début du XX^e siècle, une suburbanisation généralisée créa quelques-unes des régions les plus étendues et dispersées connues à cette époque. Dans des conditions de fragmentation géopolitique intense, un débat se fit jour, qui continue à orienter les choix institutionnels pour la gouvernance métropolitaine. Dès le début des années 1940, l'un des principaux représentants de l'Ecole de Chicago, Louis Wirth (1942), prenait ainsi personnellement et clairement position en faveur d'une consolidation formelle des institutions : « Nous sommes dans une époque qui en train de dissoudre les limites administratives, mais l'inertie des juristes et des législateurs, les intérêts prédateurs des politiciens locaux, des agents immobiliers et des industriels, les intérêt paroissiaux et l'absence de vision des planificateurs nous ont empêchés de reconnaître l'inexorable nécessité d'une nouvelle unité de planification dans les régions métropolitaines. »

De nombreuses études suivirent dans les pays du Nord, majoritairement favorables à cette vision jusque dans les années 1970. Ce fut le principal enjeu de la réorganisation du gouvernement local dans les années 1960 et 1970 en Europe, en Amérique du Nord et dans certains pays du Sud. Deux arguments ont joué contre la fragmentation. Tout d'abord, des questions de gouvernance, de la gestion des infrastructures à l'équité sociale : ces questions dépassent les limites communales et exigent une réponse globale mise en cohérence par des institutions consolidées. Ensuite, des économies d'échelle : des unités gouvernementales plus grandes procureraient des services gouvernementaux à moindre coût (en opposition avec de multiples unités plus petites à la production redondante). Une organisation unique, assez grande pour bénéficier des économies d'échelle et pour internaliser les effets de débordement, devait représenter la solution optimale et rationnelle à ces problèmes.

Appliqués à des contextes régionaux, nationaux et sociopolitiques très différents, on peut résumer la multiplicité des arguments présentés et échangés depuis des décennies comme oscillant entre deux grands courants de propositions : le réformisme supracommunal et le polycentrisme territorial, auxquels on ajoutera la tendance du « nouveau régionalisme ».

a) Le réformisme supracommunal

Pour les partisans de la création de véritables gouvernements métropolitains destinés à remplacer les autorités municipales existantes, un des échecs patents du système local fragmenté tient à ses lacunes en termes de démocratie locale, génératrice d'un déclin de la participation politique et électorale locale dans beaucoup de pays du monde. De plus, de nombreux gouvernements locaux sont perçus comme inefficaces et déconnectés des attentes des citoyens.

Le caractère peu démocratique de la gouvernance des aires métropolitaines serait le résultat de leur fragmentation en une myriade de petites localités dont la population ne se mobiliserait guère pour des enjeux locaux secondaires ou « triviaux » par rapport à ceux, cruciaux, de la région urbaine. C'est cet argument que reprend, par exemple, le gouvernement du Québec dans son *Livre blanc sur la réorganisation municipale* (2000 : 20) : « La faible taille des municipalités est parfois présentée comme un avantage en ce qui a trait à l'exercice de la démocratie, parce qu'elle permet une administration plus proche des citoyens. Toutefois, dans la mesure où la fragmentation des municipalités conduit à une faible emprise de celles-ci sur les enjeux importants qui transcendent leurs territoires, comme l'aménagement, l'environnement, le transport en commun et le développement économique, cela risque plutôt de réduire l'intérêt des citoyens à participer à la vie municipale. »

Ces arguments doivent être compris à la lumière des exemples d'Etats fortement

décentralisés. En Amérique du Nord, l'émiettement des autorités locales (communes, districts spéciaux et scolaires) entraînerait des disparités importantes des services fournis à la population. Dans certains cas, ces différences sont générées par des variations en termes de compétences techniques locales et de professionnalisme des employés municipaux. Aux Etats-Unis et au Canada, les partisans de formes intégrées de gouvernement métropolitain ont généralement mis en avant comme principal argument de réforme la nécessité de réduire les disparités socio-économiques intra-métropolitaines, notamment en matière d'éducation et de sécurité (Dreier, Mollenkopf et Swanstrom 2004). Cette réforme a par ailleurs été présentée comme la réponse la mieux adaptée, par une action collective coordonnée débordant les territoires municipaux, pour toucher de vastes zones métropolitaines, notamment envers des secteurs tels que l'adduction d'eau, l'assainissement ou la pollution de l'air.

b) Le polycentrisme territorial

C'est dans les pays nord-européens les plus centralisés et au Royaume-Uni que, récemment, des vagues successives de fusions de communes ont été sur le point d'atteindre les objectifs d'une réforme nationale des institutions supracommunale. Aux Etats-Unis, un contre-mouvement est né pour défendre les institutions métropolitaines décentralisées. Au rebours de ces arguments, les opposants à la formation de gouvernements métropolitains leur reprochent leur lourdeur, leurs coûts élevés de fonctionnement et leur éloignement par rapport aux citoyens.

Les tenants du courant politico-économique dit du *public choice* ont été les principaux inspirateurs du mouvement privilégiant les petites unités locales et leurs arrangements intergouvernementaux pour la gestion des aires métropolitaines (Ostrom, Bish et Ostrom 1988). Selon cette approche, à l'instar des entreprises privées entrant en concurrence pour la production ou la vente des biens, il est plus efficace et démocratique

que les communes d'une aire métropolitaine rivalisent entre elles pour la production ou la vente de services publics. La coexistence de ces différentes unités de gouvernement aux niveaux d'imposition et de services divers favoriserait, en effet, un choix quasi marchand offert aux populations pour élire leur résidence. Les biens qui desservent une zone étendue sur plusieurs villes, comme peuvent l'être l'éducation, les transports ou la santé, se négocient à travers des accords spécifiques à ces secteurs (Marks et Hoohe 2003).

Pourtant, il paraît simplement irréaliste de penser qu'un changement radical des limites de la métropole puisse être mené à terme dans la plupart des pays. Les classes moyennes en particulier se sont montrées généralement peu désireuses de contribuer financièrement à la réduction des disparités des richesses intramétropolitaines et à la poursuite de l'objectif d'équité fiscale. De même, on constate un soutien limité au principe même sous-tendant les structures d'intégration métropolitaine.

c) Le « nouveau régionalisme »

On comprend dans ces conditions que la solution souple et à géométrie variable de l'intercommunalité, déclinée sous différentes formes, recueille un large soutien d'autant plus que les avantages de la coopération plus ou moins formalisée ont été soulignés dans de très nombreux travaux de recherche empiriques.

Depuis la fin des années 1970, un désenchantement à l'égard des institutions d'agglomération a vu le jour dans de nombreux pays où elles avaient été mises en place. Les années 80 ont vu : la suppression, en Grande-Bretagne, des comtés urbains et du Conseil du Grand Londres ; aux Pays-Bas, l'arrêt des structures d'agglomération de Rotterdam et d'Eindhoven ; les échecs répétés des tentatives fédérales et étatiques de consolidation des autorités locales des régions urbaines australiennes ; le

*Les tenants
du courant
politico-
économique dit
du public choice
ont été les
principaux
inspirateurs du
mouvement
privilégiant les
petites unités
locales et leurs
arrangements
intergouvernementaux pour la gestion
des aires
métropolitaines*

Il ne s'agit donc pas à proprement parler du remplacement pur et simple ou de la substitution dans le temps d'un modèle par un autre, mais d'une différenciation accrue des systèmes de gouvernance en vigueur

démantèlement des gouvernements métropolitains espagnols de Valence et de Barcelone ; l'arrêt prématuré de la progressive institutionnalisation des communautés urbaines françaises ; l'échec des efforts pour établir des aires métropolitaines italiennes ; le lent processus d'intégration de quelques expériences allemandes existantes comme le Umland Verband Frankfurt ou le Kommunalverband Ruhrgebiet.

La problématique de la gouvernance des métropoles a substantiellement évolué en l'espace d'une vingtaine d'années. La grande majorité des modèles envisagés ou expérimentés s'inscrit désormais dans une perspective de gouvernance plutôt que de gouvernement, appliquée non plus essentiellement à des agglomérations urbaines mais à de vastes régions urbaines multipolaires en expansion et en transformation.

Cette tendance de fond vers une gouvernance plus souple et polycentrique, qualifiée en Amérique du Nord de *new regionalism*, est d'abord liée au processus global de décentralisation renforçant les unités locales de base au détriment des grandes organisations supramunicipales, en particulier dans les régions et zones du monde en voie de démocratisation. Mais c'est également les formes, le rythme et l'ampleur du mouvement de métropolisation contemporain qui rendent clairement insuffisantes les formes classiques de gouvernement métropolitain.

Il ne s'agit donc pas à proprement parler du remplacement pur et simple ou de la substitution dans le temps d'un modèle par un autre, mais d'une différenciation accrue des systèmes de gouvernance en vigueur. Ce mouvement est observable dans la plupart des pays du Nord comme du Sud.

Comment peut-on caractériser les nouvelles formes de gouvernance métropolitaine ? L'analyse des expériences institutionnelles

récentes révèle cinq dimensions particulièrement significatives :

- *Le pragmatisme de la mise en place.* Les gouvernements étatiques ont tendance à ne plus imposer leurs conceptions, mais prennent au contraire grand soin de consulter, de sonder, de mettre en perspective, de rapprocher et de concilier. Plutôt que de proposer un modèle institutionnel applicable à l'ensemble des régions urbaines, ils travaillent délibérément « sur mesure ». Leur décision d'engager finalement un processus de réformes s'explique généralement par le niveau devenu limite de pression des enjeux relatifs à la gestion de la croissance urbaine.

C'est ainsi que l'on peut comprendre l'évolution de la gouvernance de la région de Tokyo qui ne peut se réduire au rôle du TMG (Tokyo Metropolitan Government), devenu l'un parmi d'autres d'une constellation d'acteurs impliqués (préfectures voisines, bureaux ministériels régionaux, Japan Railway, compagnies privées, etc.). De même, le Greater London Assembly récemment créé ne peut exercer une réelle influence qu'en concertation étroite avec les boroughs et les entreprises privées de services urbains, mais aussi avec deux agences régionales de développement et les départements ministériels. Ce n'est pas un hasard si le Canada, qui a été pendant toute la seconde moitié du XX^e siècle un pays phare du gouvernement métropolitain intégré, s'oriente désormais vers un néorégionalisme polycentrique se traduisant notamment par des mesures spectaculaires de « défusion », après référendum, des communes regroupées à l'intérieur des aires métropolitaines.

- *L'adaptation des unités territoriales existantes* et des gouvernements au niveau supramunicipal dans le but de gérer les enjeux dominants des régions métropolitaines. Dans le cas de régions

urbaines étendues comme Tokyo, Paris ou São Paulo, une unité de gouvernement régionale ou fédérale fournit une administration à un niveau dépassant le niveau du gouvernement local. De même, aux États-Unis, les comtés, qui sont au-dessus des instances municipales, donnent souvent un cadre administratif plus complet dans la conduite de politiques censées dépasser les limites de la métropole, par exemple, dans les cas de la planification territoriale ou l'offre des services sociaux. Aux États-Unis, les défenseurs de la gouvernance métropolitaine ont de plus en plus tendance à envisager la création de coalitions entre les représentants des villes et des banlieues dans le cadre de l'élaboration de législations et de politiques favorables aux métropoles au niveau du gouvernement fédéral et des états (Dreier, Mollenkopf et Swansstrom 2004).

- *Le renforcement de la légitimité démocratique.* Pour les partisans de nouvelles formes de gouvernance métropolitaine, l'élection directe par la population de l'assemblée et de l'exécutif répond à un double objectif : émanciper les instances métropolitaines d'un contrôle trop étroit des intérêts municipaux en lui garantissant ainsi de réelles chances d'autonomisation, et renforcer de la sorte le lien entre le citoyen et ses représentants politiques (*responsiveness*). L'élection directe des membres de Metro Toronto a constitué une innovation dès 1988. A Stuttgart, lorsque les partis politiques ont formé des listes de candidats aux élections de la communauté régionale de Stuttgart (Verband Region Stuttgart), créée en 1994, les chefs de partis ont veillé à n'inclure qu'un nombre aussi restreint que possible d'élus locaux. Cette tactique a eu pour effet de limiter les membres du parti présents dans des gouvernements locaux existants, ce qui a permis de conforter le pouvoir de l'assemblée régionale. Depuis 2000, la Greater London Assembly (GLA) et le maire

sont élus directement par la population. A la différence de l'ancien Greater London Council, la GLA se préoccupe davantage de la stratégie destinée à favoriser la compétitivité et la cohésion sociale que de la fourniture directe de services (Harloe 2003).

- *La primauté donnée à la mission sur la gestion.* L'administration métropolitaine se consacre désormais avant tout à la planification, à la coordination et à l'intégration des politiques des autorités locales de l'aire métropolitaine, les tâches proprement dites de gestion devant demeurer limitées. Cette combinaison d'approches, devenues au fil des débats et des confrontations de points de vue plus complémentaires qu'exclusives les unes des autres, correspond à l'état d'évolution des analyses des experts et des scientifiques sur le « problème métropolitain », beaucoup plus différenciées et « œcuméniques » aujourd'hui qu'il y a vingt ans. En tant qu'agences de pilotage stratégique, les administrations des nouvelles structures de gouvernance métropolitaine sont par nature plus légères : ainsi, le Greater London Authority ne compte guère plus de 600 employés.
- *L'association étroite du secteur privé.* A tous les stades du processus de maturation institutionnelle, on retrouve fréquemment l'influence forte des décideurs et organisations du secteur privé. En Europe comme aux États-Unis, les chambres de commerce et les associations d'entreprises jouent un rôle déterminant. Dans certains pays, le rôle du secteur privé est défini par le législateur.

IV. Panorama des institutions de gouvernance métropolitaine

Il existe une grande variété de dispositifs de gouvernance métropolitaine à travers le monde. En suivant la présentation du tableau ci-après, on peut les classer, selon l'importance politique et institutionnelle qui leur est spécifiquement reconnue, en fonction de

L'administration métropolitaine se consacre désormais avant tout à la planification, à la coordination et à l'intégration des politiques des autorités locales de l'aire métropolitaine, les tâches proprement dites de gestion devant demeurer limitées

Tableau 1

Les dimensions de l'intégration institutionnelle des aires métropolitaines

	Faible	Moyenne	Forte
INTERNE			
Couverture spatiale	Fraction de l'aire métropolitaine	Majorité de l'aire métropolitaine	Totalité de l'aire métropolitaine
Épaisseur institutionnelle	Coopération intercommunale	Autorité de développement métropolitain ou secteur spécifique	Ville métropolitaine
Intensité démocratique	Démocratie locale	Elections au niveau métropolitain mais aussi démocratie locale	Démocratie métropolitaine intégrale
EXTERNE			
Centralisation à un niveau supérieur de décision gouvernementale	Divisions à l'intérieur de la métropole Divisions entre métropoles Représentation limitée des intérêts métropolitains	Capitale régionale Alliance nationale de régions urbaines Intégration de secteurs spécifiques	Région urbaine prévalente Capitale nationale

trois dimensions constitutives : la couverture spatiale, l'épaisseur institutionnelle et l'intensité démocratique. La position des régions métropolitaines en relation avec les gouvernements étatiques, notamment les systèmes nationaux et autres, fait aussi la différence dans le fonctionnement et la compétence de la gouvernance métropolitaine. Enfin, l'analyse des compétences des institutions spécifiques de gouvernance métropolitaine révèle des similitudes, mais également un certain nombre de contrastes transnationaux dans la manière de gérer la gouvernance métropolitaine.

IV.1. La couverture spatiale

Les institutions existantes peuvent couvrir tout ou partie du territoire métropolitain. Leur capacité de régulation, de gestion et d'impact varie nécessairement en conséquence. En particulier dans des conditions de croissance rapide, la fluidité des limites fonctionnelles et démographiques des aires métropolitaines fait de la couverture spatiale un défi permanent.

La plupart des gouvernements métropolitains n'ont pas investi leur région au moment de leur création ou ont vu leur aire

métropolitaine grandir au-delà de leurs frontières. Référence internationale en matière de gouvernement métropolitain, Metro Toronto a été constitué dès 1953, mais il ne couvrait encore que 54 % de l'aire métropolitaine de Toronto en 1991. De même, la Greater Bombay Municipal Corporation (GBMC) ne regroupe que 67 % de la population de la région métropolitaine de Bombay bien qu'elle serve 12 des 18 millions de ses habitants. La récente réforme à l'origine des gouvernements métropolitains dans les régions sud-africaines n'a pu rassembler que 38 % de la population de Johannesburg sous la bannière de son unique gouvernement central métropolitain.

De nombreuses institutions de gouvernance métropolitaine sont limitées territorialement et socialement à des portions des zones métropolitaines. En Argentine, la région métropolitaine du Nord est un consortium créé en 2000 regroupant seulement une partie des municipalités, plutôt aisées, de l'aire métropolitaine de Buenos Aires (San Fernando, Vicente Lopez, San Isidro, Tigre). De même, une coordination minimale des politiques publiques menées par les 39 différentes villes de l'aire métropolitaine de São Paulo semble concerner surtout les 7 d'entre elles qui se concertent au sein de la Camara Regional do

Grande APC (Diadema, São Caetano do Sul, São Bernardo do Campo, Santo Andre, Maua, Ribeirão Pires et Rio Grande da Serra). Il est ici symptomatique que la ville-centre, São Paulo, ne participe pas à ce consortium.

IV.2. L'épaisseur institutionnelle

La gouvernance des aires métropolitaines peut être institutionnellement plus ou moins concentrée et intégrée, aussi bien territorialement que fonctionnellement.

a) La nouvelle ville ou la ville métropolitaine

Il est relativement rare qu'une seule autorité exerce une compétence générale et multifonctionnelle sur l'ensemble du territoire métropolitain. C'est le cas lorsqu'une fusion de l'ensemble des communes composantes a été réalisée.

L'aire métropolitaine est alors structurée par une ville métropolitaine qui assure la fourniture de la plupart des services. Le Metropolitan Bangkok Administration (BMA) résulte ainsi de la fusion de Bangkok et de Thonburi. Il existe d'autres exemples d'une concentration similaire de certaines compétences et responsabilités de villes voisines au profit de l'institution métropolitaine : Séoul, Kuala Lumpur, Surabaya et Jakarta. Le Seoul Metropolitan Government est dirigé par un maire et une assemblée élus directement par la population, qui chapeautent 25 arrondissements appelés *gu*. De même, le gouvernement chinois a créé des villes métropolitaines dirigées par des maires forts nommés par l'Etat à Pékin, Shanghai, Guangzhou, Chongqing et Tianjin. A l'échelon inframétropolitain subsistent des arrondissements dotés, cependant, de pouvoirs et de budgets réduits, ce qui peut entraîner des tensions et des frictions entre le niveau métropolitain et les arrondissements.

Une série de fusions de communes appartenant à des systèmes métropolitains à deux niveaux a été entreprise à l'initiative de

provinces canadiennes. En 1970, le New Democratic Party majoritaire au parlement provincial du Manitoba décida de regrouper la Corporation of Greater Winnipeg et ses municipalités en une seule ville de Winnipeg, afin de réaliser l'objectif d'égaliser les conditions socio-économiques et financières de la ville-centre en difficulté et de ses banlieues plus riches. Une fusion du même type fut décidée par le gouvernement de l'Ontario en 1998 avec la constitution d'une nouvelle ville de Toronto, suivie par la province du Québec mettant en place, deux ans plus tard, les nouvelles municipalités élargies de Montréal et de Québec.

L'une des expériences récentes les plus marquantes dans le monde a été l'évolution enregistrée en Afrique du Sud. Par nature, le régime de l'apartheid et de la ségrégation institutionnalisée empêchait toute forme d'organisation métropolitaine. Sa disparition va propulser, dans les années 1990 et en un laps de temps très court, la diffusion de villes métropolitaines sous la pression du parti dominant ANC. Les forces majoritaires du pays voient, en effet, dans le gouvernement métropolitain le véhicule de réforme territoriale le plus efficace de réduction des disparités socio-économiques. En décembre 1998, le *Local Government Municipal Structures Act* reconnaît officiellement la formation des villes métropolitaines dont les limites seront précisées avant les élections locales de 2000 par une commission spéciale (Municipal Demarcation Board) ; 6 villes métropolitaines existent désormais : Le Cap, Ethekwini, Johannesburg, Ekurhuleni, Tshwane et Nelson Mandela (Cameron et Alvarez 2005). Il est bien sûr encore trop tôt pour tirer un bilan de cette expérience unique de gouvernement métropolitain. En l'espace de seulement quelques années, la création de villes métropolitaines semble cependant avoir contribué, dans certaines régions, à une amélioration du bien-être des populations concernées ; dans d'autres, les résultats sont mitigés voire décevants.

*La gouvernance
des aires
métropolitaines
peut être
institutionnellement
plus ou moins
concentrée et
intégrée, aussi bien
territorialement
que
fonctionnellement*

*Le niveau
métropolitain peut
prendre la forme
d'un simple conseil
de développement
métropolitain,
d'une autorité de
développement
métropolitain ou
d'un véritable
gouvernement
métropolitain*

b) La coexistence entre communes et structure métropolitaine

Cette formule maintient une proximité entre autorités locales et citoyens tout en confiant le traitement d'enjeux métropolitains à une entité supracommunale spécifique. En principe, la logique fédérale sous-tendant une telle organisation exclut tout type de relation hiérarchique ou de subordination entre deux niveaux territoriaux. Les provinces canadiennes de l'Ontario, du Manitoba, du Québec et de Colombie-Britannique créèrent de telles structures pour l'ensemble de leurs métropoles dès les années 1950 et 1960 ; celle de Metro Toronto (1953-1997) a longtemps joué un rôle de précurseur et de modèle. On les retrouve aussi à Metro Manila, São Paulo, Lima, Rio de Janeiro, Bombay ou Calcutta.

Le niveau métropolitain peut prendre la forme d'un simple conseil de développement métropolitain, d'une autorité de développement métropolitain ou d'un véritable gouvernement métropolitain.

Le conseil de développement métropolitain garantit le maintien des pouvoirs des collectivités locales composantes, qui y délèguent leurs maires ou leurs délégués, lesquels désignent parmi eux l'exécutif. On trouve ce type de structures dans la plupart des métropoles des États-Unis, à l'image du Metropolitan Washington Council of Governments (WASHCOG) créé en 1957 pour l'aire métropolitaine de Washington, ou au Salvador avec le Conseil des maires de l'aire métropolitaine de San Salvador (COAMSS : Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador).

La MMDA (Metro Manila Development Authority) a été créée à Manille par la loi philippine, en 1995, avec un conseil composé de 17 maires (7 villes, dotées de compétences étendues, et 10 municipalités) et de représentants de l'État. Elle a remplacé la Manila Metropolitan Authority, laquelle avait succédé en 1990 à la Metropolitan Manila Commission mise en place

en 1975 et dotée de pouvoirs relativement importants. La MMDA n'est pas une collectivité territoriale, mais un établissement public spécifique placé sous le contrôle direct du Président des Philippines, assurant des tâches de planification, de surveillance et de coordination. Ses moyens demeurent limités, notamment du point de vue budgétaire, et cette structure est considérée comme peu apte à réguler les politiques de ses composantes en raison de la faiblesse de ses instruments d'intégration. Elle apparaît comme coincée entre la puissance des administrations étatiques et la volonté des 17 autorités municipales d'échapper à toute orientation ou contrainte venant d'un niveau supérieur, tout en s'appuyant sur le Code du gouvernement local de 1991 (Laquian 2001).

Par rapport au conseil de développement métropolitain, l'autorité de développement métropolitain met en œuvre des fonctions et emploie des méthodes plus technocratiques que politiques. Ce modèle a été adopté par de nombreuses métropoles indiennes telles que New Delhi, Bombay, Karachi et Colombo.

Enfin, une épaisseur institutionnelle supérieure est atteinte à travers un gouvernement métropolitain superposé aux autorités locales, doté d'un leadership généralement élu directement par la population. Il en est ainsi à Tokyo et à Toronto.

Le TMG (Tokyo Metropolitan Government) a été créé dès 1943 par une fusion entre la ville de Tokyo et la préfecture de Tokyo. Il s'agit aujourd'hui d'une préfecture métropolitaine comprenant non seulement la ville-centre et ses districts, mais aussi l'aire de Tama composée de 39 municipalités, 26 villes, 5 localités et 8 villages. Il apparaît que le TMG pilote en priorité les services et le développement de la ville de Tokyo (23 districts) grâce notamment à un système de péréquation financière, mais qu'il traite de manière plus distante la partie occidentale de son territoire (Tama) (Vogel 2001).

Le degré d'épaisseur institutionnelle se mesure notamment par le niveau d'autonomie financière de la structure métropolitaine. Les métropoles chinoises ont reçu du gouvernement central une capacité d'action importante dans les domaines de la fiscalité et des ressources propres (vente et achat de terrains, tarifs et redevances, lancement et souscription d'emprunts en Chine et à l'étranger). En France, les communautés urbaines sont responsables de budgets importants correspondant à la gamme élargie de compétences qu'elles exercent. Celui de la CUB (Communauté urbaine de Bordeaux) est plus de deux fois plus élevé que celui de la ville de Bordeaux, car la CUB remplit de manière obligatoire ou facultative un ensemble de missions liées à la réalisation de grands équipements, à la modernisation des services urbains et au développement de l'économie locale.

c) La coopération intercommunale

La gouvernance des aires métropolitaines peut s'effectuer aussi par des accords et arrangements intercommunaux s'appliquant à des secteurs ou à des services déterminés, en l'absence par conséquent d'une institution métropolitaine spécifique. Il semble que ce contexte institutionnel soit le plus répandu dans le monde, qu'il s'agisse, par exemple, des coopérations établies de manière plus ou moins formalisée à l'intérieur des aires métropolitaines de Sydney (Kübler 2005), de Lima-Callao, de Santiago du Chili, de Santa Fé de Bogota, ou entre les grandes villes russes et les *oblast* (régions) environnantes, ou entre celles des Etats-Unis avec les comtés voisins.

La fragmentation territoriale subsiste dans ces conditions, mais elle est, dans une certaine mesure, compensée par une ou des intégrations sectorielles spécifiques, le plus souvent via des agences mises en place dans les secteurs de l'eau, de l'assainissement, de l'électricité, des transports ou de la gestion des déchets. Ces agences sont censées réaliser des économies d'échelle en capital pour la gestion de services intensifs.

Les deux agences principales de Metro Manila sont Metropolitan Waterworks and Sewerage System (MWSS) et Light Rail Transit Authority (LRTA). A Karachi, la spécialisation est incarnée par la Karachi Metropolitan Corporation pour les projets de développement économique, par la Karachi Development Authority pour le foncier et les infrastructures ainsi que par la Karachi Water Supply and Sewerage Board. A Madras, le développement urbain et la gestion des services urbains sont pilotés par Madras Corporation, doté d'une assemblée de 120 membres élus et d'un exécutif nommé par l'état. Dans l'aire métropolitaine de Dacca, une série d'agences spécialisées agissent parallèlement à la ville de Dacca, à un ensemble de municipalités (*pourashava*) et à 42 services étatiques. On peut citer parmi les plus importantes RAJUK (*Capital Development Authority*), DCC (*Dhaka City Corporation*) et la structure paraétatique DWASA (*Dhaka Water and Sewerage Authority*). Des fonctionnements similaires peuvent se rencontrer dans d'autres régions métropolitaines, de Los Angeles à São Paulo (voir annexe).

Des structures souples de réflexion et de coordination d'initiatives sont courantes et tendent à se généraliser depuis quelques années. Par exemple, l'état de São Paulo a lancé plusieurs initiatives dans ce sens depuis 1990. En partenariat avec une ONG, le Forum métropolitain pour la sécurité publique a créé l'Instituto São Paulo contra a violência. L'état a également mis en place un système de gouvernance de partage des eaux du fleuve incorporant divers partenaires locaux (Abers et Keck 2006).

Particulièrement dans le Sud, de nombreux contextes métropolitains sont également caractérisés par une coordination intramétropolitaine faible, voire inexistante, faute d'une autonomie locale suffisante. Au Nigeria, en Éthiopie, en Tanzanie, les autorités urbaines ont rarement disposé d'une réelle autonomie leur permettant de conduire des politiques propres ou en coopéra-

*Le degré
d'épaisseur
institutionnelle se
mesure notamment
par le niveau
d'autonomie
financière de la
structure
métropolitaine*

Le rôle du citoyen dans la désignation et le contrôle des autorités métropolitaines est éminemment variable, bien que l'on assiste depuis quelques années à des réformes valorisant la participation citoyenne

tion avec d'autres unités locales. Au Nigeria, les limites de compétence demeurent floues. Ce n'est qu'en 2003 que la décentralisation engagée par le pouvoir d'État éthiopien a doté Addis-Abeba d'une nouvelle charte qui tente de mettre fin à un siècle de développement centralisé. En Tanzanie, la décentralisation des années 1970 n'était qu'une simple déconcentration et la nouvelle structure municipale de Dar es-Salaam, opérationnelle depuis le 1^{er} février 2000, fait suite, comme à Addis-Abeba, à une longue période de gestion technocratique et centralisée de la ville. Dans ces trois pays, le morcellement territorial par création de nouvelles unités administratives contraste avec le processus d'unification observé en Afrique du Sud.

L'intervention de gouvernements de niveau supérieur peut également supplanter la coopération métropolitaine. Bien que la proportion de la population d'Israël vivant dans ses quatre aires métropolitaines (Tel-Aviv, Jérusalem, Haïfa et Beersheva) soit particulièrement élevé, il existe très peu de mécanismes de gouvernance métropolitaine. La plupart des syndicats intercommunaux de l'aire métropolitaine de Tel-Aviv ont une capacité d'organisation faible, et ce d'autant plus que les administrations centrales contrôlent de près l'aménagement du territoire, les transports et les infrastructures régionales (Razin et Hazan 2005).

IV.3. L'intensité démocratique

Le rôle du citoyen dans la désignation et le contrôle des autorités métropolitaines est éminemment variable, bien que l'on assiste depuis quelques années à des réformes valorisant la participation citoyenne. La taille croissante, la complexité et l'interconnexion territoriale des régions métropolitaines posent ce que Devas (2005) appelle un échange entre « échelle » et « voix » dans la gouvernance. Plus la gouvernance s'effectue à une grande échelle, plus il est difficile d'assurer la participation des unités locales, des quartiers, de la société civile ou du citoyen.

En effet, des structures métropolitaines intégrées ont fréquemment été imposées par des gouvernements centraux autoritaires au nom de critères à la fois technocratiques d'efficacité de la gestion urbaine et politiques de contrôle de régions urbaines politiquement « sensibles » car foyers potentiels d'opposition. C'est en 1973 que le régime militaire brésilien crée les 9 régions métropolitaines de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba et Porto Alegre ; les agences mises en place, fortement soutenues et contrôlées par l'État, disparaîtront pour la plupart au début des années 1990 dans le sillage du processus de démocratisation et de décentralisation. La Metropolitan Manila Commission a été créée dans des circonstances semblables par la dictature de Ferdinand Marcos en 1975 dont le leadership fut significativement confié à Imelda Marcos. Ce contexte historique et politique explique que la problématique de la gouvernance métropolitaine ait été par la suite refoulée car trop étroitement associée au régime militaire.

Dans les systèmes de gouvernance métropolitaine reposant sur des agences fonctionnellement spécialisées, le pilotage est assuré principalement par des techniciens ou des bureaucrates, ce qui réduit nécessairement le contrôle démocratique et leur légitimité. Nommé par le Président des Philippines, l'exécutif de la MMDA (*Metro Manila Development Authority*) se trouve souvent politiquement désarmé face aux 17 maires des villes de la métropole, élus directement par la population, auxquels il doit régulièrement réclamer les contributions financières au budget de cette autorité métropolitaine.

L'intégration politique métropolitaine est favorisée par l'élection directe de l'exécutif métropolitain par la population comme à Tokyo, Bangkok et Jakarta Raya. Les villes métropolitaines sud-africaines sont dirigées soit par des maires (à Johannesburg, Ekurhuleni, Tshwane et Nelson Mandela), soit par des exécutifs collégiaux (au Cap et à Ethekwini) qui ne sont pas directement élus par la population mais désignés par les par-

tis en fonction de leur score électoral. Le conseil de la Greater Bombay Municipal Corporation (GBMC) est élu, contrairement à son exécutif qui est nommé par l'état de Maharashtra.

La démocratie peut être organisée à l'échelon inframétropolitain. Les autorités inframunicipales élues jouent un rôle plus important lorsque la municipalité est étendue. Ainsi, la législation sud-africaine prévoit la mise en place, par les autorités provinciales, soit de sous-conseils (*sub-councils*), soit de comités de quartier (*ward committees*). Constitués par des conseillers municipaux ou des conseillers de quartier, les sous-conseils ont un rôle consultatif auprès du conseil municipal qui peut leur déléguer des pouvoirs spécifiques, 16 puis 20 sous-conseils ont ainsi été créés au Cap, tandis que des comités de quartier étaient établis à Johannesburg, Ekurhuleni, Tshwane et Nelson Mandela. Les premières évaluations de leur fonctionnement révèlent une faible participation de la population aux réunions de ces instances auxquelles les municipalités sont généralement réticentes à transférer des compétences (Cameron 2005).

Dans le cas du TMG (*Tokyo Metropolitan Government*), des institutions favorisant la démocratie sous-métropolitaine ont récemment permis d'atteindre une nouvelle intensité démocratique. C'est depuis 1974 que les maires des districts du TMG, jusque-là nommés par le gouverneur, sont élus directement par la population. Depuis cette date, les districts ne sont plus considérés comme de simples entités administratives, mais comme des gouvernements urbains spéciaux assurant cependant une partie des services relevant normalement des municipalités ; l'administration métropolitaine est responsable des services de lutte contre l'incendie ainsi que de l'eau et de l'assainissement. Une réforme de déconcentration des fonctions et des compétences financières en faveur des districts a été adoptée en 1998 et est entrée en vigueur en 2000. L'administration métropolitaine est responsable des ser-

vices de lutte contre l'incendie ainsi que de l'eau et de l'assainissement.

L'intensité démocratique fait appel à une aspiration qui ne pourra peut-être jamais être totalement satisfaite. Pour accomplir cette aspiration de rendre la participation citoyenne plus significative, des quartiers jusqu'au niveau métropolitain, il faudrait dépasser les procédures de participation interinstitutionnelles. Des mécanismes de participation, au-delà même du procédé électoral, comme la prise de décision participative en matière de planification ou de budget, sont des moyens d'intensifier la démocratie. Depuis que les aires métropolitaines sont une des formes d'établissement humain plus répandues, les théoriciens de la démocratie évoquent des formes démocratiques composées (Dahl 1969).

IV.4. Relations avec les gouvernements de niveau supérieur

Les politiques de la gouvernance métropolitaine interagissent avec les niveaux de gouvernement supérieurs aussi bien qu'au sein même de leur aire métropolitaine. Dans l'optique des dirigeants métropolitains, une gouvernance efficace dépendra souvent de la capacité à obtenir des moyens et le soutien d'organismes nationaux et régionaux. Conséquence de l'extension croissante des régions urbaines et d'une interaction accrue avec leurs hinterlands, une meilleure compréhension des évolutions des dynamiques intergouvernementales entre les grandes villes et leur région s'impose.

Les relations entre les régions métropolitaines et les gouvernements étatiques varient considérablement. D'abord viennent les régions urbaines qui ont su conserver une place centrale dans les décisions politiques nationales, les villes de premier rang qui concentrent la majeure partie de la population urbaine nationale, l'activité économique, la production cul-

La démocratie peut être organisée à l'échelon inframétropolitain. Les autorités inframunicipales élues jouent un rôle plus important lorsque la municipalité est étendue

Même s'il est vrai que les villes, en particulier les plus grandes d'entre elles, sont plus prospères que les zones rurales, des analyses récentes sont en désaccord avec cette conclusion

turelle. La région métropolitaine de Séoul, par exemple, regroupe 47 % de la population sud-coréenne ; Lima métropole, 32 % de la population péruvienne; l'aire métropolitaine de Buenos Aires, 32 % de la population argentine. Le poids démographique de ces villes s'accompagne d'un centralisme culturel, économique et politique. Dans de petits pays du Nord, l'expansion de certaines villes qui va jusqu'à englober leur proche région a créé des aires métropolitaines de ce type. Aux Pays-Bas, par exemple, l'économie nationale gravite autour de la région de Randstad, qui englobe Amsterdam, Rotterdam et La Hague. Même dans le cas où ces villes ne représentent qu'une petite partie de la population totale, leur statut de capitale nationale rehausse la position d'une région urbaine au niveau de l'économie et des politiques publiques nationales.

Au Sud a surgi, à la moitié du XX^e siècle, une critique de la domination politique des grandes villes. La polarisation urbaine au niveau des prises de décisions de politique nationale aurait privilégié les élites urbaines aux dépens des populations d'agglomérations de taille plus modeste et/ou de zones rurales (Lipton 1977, Bates 1983). Même s'il est vrai que les villes, en particulier les plus grandes d'entre elles, sont plus prospères que les zones rurales, des analyses récentes sont en désaccord avec cette conclusion. La prospérité croissante des petites comme des villes plus grandes, l'augmentation de la pauvreté au sein des villes, la démocratisation des institutions locales et étatiques et l'interpénétration croissante de la ville avec la campagne ont fondamentalement modifié les présupposés sur lesquels reposait cette analyse (Corbridge et Jones 2005). De plus, il est prouvé que l'intervention publique altère les disparités socio-économiques entre les villes et entre les villes et les campagnes (Overman et Vanables 2005). Dans de nombreuses villes du Sud, le développement à l'échelle nationale s'articule désormais autour de l'exploitation de

bénéfices communs à la ville et à la campagne, mais aussi aux zones en expansion situées entre ville et campagne.

Si on les compare aux autres aires métropolitaines, les villes bénéficiant d'une position favorisée en regard des politiques nationales jouissent d'avantages certains. Paris, par exemple, a bénéficié d'initiatives de planifications successives depuis le XIX^e siècle alors que des initiatives similaires n'ont eu lieu dans d'autres villes françaises de moindre importance que dans les années 70. Des capitales latino-américaines comme Santa Fé de Bogota ou Santiago du Chili, des villes asiatiques comme Bangkok, Manille ou Séoul sont les figures de proue dans les efforts de construction d'institutions gouvernementales métropolitaines.

Dans les nations les plus grandes notamment, les aires métropolitaines ne reflètent pas un tel degré de centralisation politique, sociale et économique. Même dans ces conditions, cependant, les aires métropolitaines peuvent se faire entendre au niveau national et s'assurer ainsi un soutien essentiel au niveau métropolitain. Dans les pays à structure fédérale, la prédominance d'une entité métropolitaine au sein d'un état peut présenter les mêmes caractères. La région de São Paulo, par exemple, occupe une place plus significative que tout l'état de São Paulo au niveau du pays ; la région de Bombay est pour l'Inde la métropole référence de l'état du Maharastra. Des dirigeants et des hommes d'affaires de la région de São Paulo ont participé à l'élaboration d'une loi gérant les réserves d'eau et impulsé son vote, créant par la même de nouvelles opportunités au niveau métropolitain. De même, des entreprises publiques et des élus de l'état du Maharastra ont joué un rôle essentiel dans la planification territoriale de l'aire métropolitaine de Bombay.

Dans des domaines particuliers, les ministres d'état ou des organisations représentatives de niveau supérieur de gouvernement peuvent contribuer à la

gouvernance métropolitaine sans nécessairement impliquer l'ensemble de leur gouvernement. L'exemple des agences nationales pour l'environnement est significatif par leur action en faveur d'initiatives antipollution. Des organismes comme The Metropolitan Region Development Authorities de Karachi ou Bombay sont capables de mobiliser au niveau national des ressources et des décisions au bénéfice du développement local (voir annexe).

Au plan national, il arrive également que des aires métropolitaines disparates s'allient dans la représentation d'intérêts collectifs. Des organisations de représentants métropolitains influentes sur le plan politique, tels le Städtetag allemand ou l'Association nordique de gouvernements locaux, sont des exemples probants de cette potentialité (Sellers et Lidström 2007). Dans d'autres pays comme aux Etats-Unis, les représentants métropolitains doivent faire face à une marginalisation accrue au sein des processus politiques nationaux (Dreier, Mollenkopf et Swanstrom 2005).

Dans les pays développés, les aires métropolitaines ont tendance à être de plus en plus dispersées, fragmentées, divisées, ce qui pose de nouvelles difficultés, tel l'impact de leur représentation politique. Dans le même temps, des divergences entre les diverses aires métropolitaines risquent d'entraver la création d'alliances dans la poursuite d'intérêts communs. Les divisions politiques intra- et intermétropolitaines sont désormais une donnée récurrente de la gouvernance aux Etats-Unis alors qu'elles apparaissent depuis peu en France, au Canada, en Suisse, au Royaume-Uni (Hoffmann-Martinot et Sellers 2005).

IV.5. Diversité sectorielle et limites de la convergence

Selon Hooghe et Marks (2003), les mécanismes de gouvernance basés sur la coo-

pération locale, notamment en matière de voirie, d'éducation et de contrôle des pollutions, diffèrent du modèle hiérarchique traditionnel régissant les relations entre l'Etat et les institutions au niveau local. De façon générale, les institutions en charge des aires métropolitaines reflètent une convergence autour d'une approche souple et sectorielle proche du courant du « nouveau régionalisme ». Les récents débats menés aux Etats-Unis sur les modèles polycentrique et supracommunal montrent que les hautes sphères de gouvernement ont joué un rôle déterminant dans plusieurs secteurs.

L'étude des secteurs les plus impliqués dans la gouvernance de six des plus grandes régions métropolitaines mondiales témoigne de l'existence d'une pluralité de modèles (voir annexe). Les deux cas issus des pays développés illustrent les modèles de décentralisation et de centralisation. L'exemple de Los Angeles montre une autorité relativement décentralisée au sein d'un gouvernement fédéral. L'exemple de Paris est celui d'une structure beaucoup plus centralisée au sein d'un Etat unitaire. On peut rapprocher de la ville de Séoul, caractérisée par une industrialisation et une démocratisation rapides, trois métropoles de continents du Sud : Johannesburg en Afrique, Bombay en Inde et São Paulo en Amérique latine. La démonstration présente donc deux capitales nationales (Paris et Séoul), deux capitales d'états fédéraux (Bombay et São Paulo) et deux métropoles sans statut de capitale (Los Angeles et Johannesburg). Le tableau comparatif de l'annexe est centré sur les principaux organismes chargés de mener à terme les politiques dans neuf secteurs, entre autres les services publics et privés.

La fragmentation géopolitique elle-même crée des difficultés similaires au sein des différentes structures gouvernementales. De même que dans le cas d'autres métropoles, le centre-ville dans les cas exposés regroupe de 19 à 67 % de la

Dans les pays développés, les aires métropolitaines ont tendance à être de plus en plus dispersées, fragmentées, divisées, ce qui pose de nouvelles difficultés, tel l'impact de leur représentation politique

Dans tous les cas, que ce soit dans des États fédéraux ou centralisés, un gouvernement intermédiaire au niveau régional fait tampon entre l'État et les institutions locales

population métropolitaine. Dans tous les cas – même dans le cas de Johannesburg dans le sillage de réformes récentes – les gouvernements locaux se divisent en multiples unités à l'intérieur de l'aire métropolitaine. Si l'on inclut la dimension de district infracommunal à Johannesburg, chaque gouvernement « généraliste » comprend des unités locales et des unités qui travaillent à l'échelle de la métropole. Dans tous les cas, que ce soit dans des États fédéraux ou centralisés, un gouvernement intermédiaire au niveau régional fait tampon entre l'État et les institutions locales.

Plus frappantes encore sont les similitudes entre ces métropoles si on regarde de plus près leurs politiques dans certains secteurs spécifiques. Ainsi on observe qu'aux niveaux national, local et métropolitain, les agences et autres entreprises chargées de la régulation des transports, quel que soit leur niveau d'intervention ou leur taille, présentent des structures similaires. L'administration des routes est souvent assurée par des agences nationales en charge des principaux axes routiers du pays ; des gouvernements locaux sont chargés des artères locales, et d'autres institutions s'occupent des réseaux intermédiaires. Les institutions municipales et intercommunales intègrent dans leurs services la collecte des ordures et la planification du territoire. Dans les six pays étudiés, ce sont en réalité les gouvernements locaux ou métropolitains qui sont en charge de la mise en œuvre des politiques environnementales en s'appuyant sur la législation nationale. Ces tendances communes reflètent un partage transnational de la connaissance des cas exemplaires (*best practices*) ainsi que des influences communes à l'œuvre au sein de chaque secteur.

Des contrastes majeurs se font également jour. Dans les aires métropolitaines du Sud, comme Séoul, les exemples étudiés montrent que les entreprises publiques liées à quelque institution nationale ou d'État exercent une forte influence. Par exemple, dans quatre pays, les aéroports sont

contrôlés par des entreprises nationales. Des entreprises nationales ou contrôlées par l'État jouent un rôle prépondérant dans la planification de l'occupation des sols et les routes. Des autorités nationales ou provinciales gèrent l'éducation secondaire et (à l'exception de Bombay) primaire. Même quand les autorités locales portent la plus grande part des responsabilités, le pouvoir des initiatives locales ou des institutions intercommunales est moins probant que dans les métropoles françaises et d'Amérique du Nord. Dans les nouvelles villes qui se développent rapidement à la périphérie des principales métropoles, le pouvoir des gouvernements locaux reste faible.

Dans les aires métropolitaines de Paris et Los Angeles, ce contraste avec le Sud montre encore davantage une plus forte capacité institutionnelle au niveau local, et en particulier l'importance des ressources disponibles aux villes en dehors des centres urbains. En plus de cette similitude, les deux villes présentent une différence notable dans leurs modèles de fragmentation organisationnelle. Davantage probantes que la région métropolitaine américaine, les 1.584 autorités locales de l'aire métropolitaine parisienne sont exemplaires du modèle polycentrique adopté par les partisans du choix public en matière de fragmentation territoriale. Toutefois, divers secteurs comme les aéroports, le contrôle de la pollution, l'éducation, une partie de l'administration des routes restent très centralisés. Dans d'autres secteurs comme la collecte des ordures, le traitement des eaux, l'assainissement et la planification des sols, les institutions intercommunales ont proliféré contrairement à ce que la théorie du choix public établit. Même dans ces secteurs, de nombreuses municipalités dépendent d'entreprises ou d'agences centralisées. En France, avec la décentralisation des années 80, l'occupation des sols est gérée par des agences nationales déconcentrées.

En contraste, les 180 mairies et 5 comtés du Grand Los Angeles présentent un paysage organisationnel moins fragmenté que



celui des gouvernements locaux à compétence générale. Toutefois, de nombreux secteurs qui sont centralisés en France sont décentralisés à Los Angeles. L'éducation primaire et secondaire est sans doute l'exemple le plus frappant. Contrairement aux autres aires métropolitaines, une myriade de districts locaux qui travaillent de manière quasi autonome par rapport aux mairies sont en charge de ce secteur. Les différents aéroports appartiennent également à 4 gouvernements locaux distincts, même si le plus grand d'entre eux (Los Angeles International) reste aux mains du pouvoir central métropolitain. A l'inverse de la région parisienne et d'autres régions métropolitaines, la planification urbaine manque d'outils de coordination. De même, la régulation environnementale incombe à des organisations morcelées au niveau des districts métropolitains au lieu d'être supervisée par des sphères supérieures de gouvernement. Le résultat est un

paysage plus fragmenté que celui de la métropole parisienne. La participation du secteur privé, pratique généralisée à Los Angeles dans les domaines de la collecte des ordures, amplifie la fragmentation dans la fourniture des services locaux.

Une mise en regard complète de la gouvernance métropolitaine devrait inclure d'autres éléments difficiles à cataloger sans ajouter de nouveaux détails à notre analyse comparative de cas : normes légales, relations fiscales entre les différents niveaux de gouvernement, rôle des acteurs privés, dynamiques de leadership. Cependant, la comparaison effectuée sur le plan de l'organisation démontre d'importantes similitudes générales dans la forme concrète que prend la gouvernance, et des contrastes notables qui n'apparaissent que lorsque les différences entre les divers secteurs de la gouvernance sont prises en compte.

Conclusion : l'Agenda des régions métropolitaines émergentes

De manière caractéristique, la gouvernance des régions métropolitaines du XXI^e siècle pose aux vieilles métropoles du Nord et aux métropoles émergentes du Sud des problématiques similaires. L'expansion et la diversité croissante des métropoles ont mis à jour de nouvelles exigences de gouvernance dans les aires métropolitaines des deux régions. Dans les deux cas, les institutions sont confrontées aux mêmes dilemmes de fragmentation et de coordination. Au Nord comme au Sud, les choix formels pour une gouvernance métropolitaine sont similaires. La gouvernance métropolitaine pose le problème global de concilier une variété d'intérêts et d'influences disparates et conflictuels. Tant au Sud qu'au Nord, la mobilité croissante et l'influence des connections translocales et transnationales redessinent les possibilités et les exigences d'une gouvernance métropolitaine.

Dans une large mesure cependant, les difficultés rencontrées par la gouvernance métropolitaine dans les régions urbaines du Sud diffèrent de celles constatées au Nord. La croissance des métropoles du Sud en a fait les plus grandes aires métropolitaines du monde. Plus compactes, plus denses, moins fragmentées géographiquement, les métropoles du Sud sont souvent davantage touchées par des disparités entre quartiers riches et pauvres et une plus grande insécurité. Les aires métropolitaines du Sud ont peu de moyens économiques et administratifs pour pouvoir peser et gérer des problèmes lourds et contraignants.

Une gouvernance à plusieurs niveaux. Les régions urbaines n'ont cessé de grandir, tout comme les interconnexions, avec leurs périphéries. Il est donc nécessaire de mieux comprendre les changements dans la dynamique des relations entre les autorités des grandes villes et celles de leurs territoires périphériques. Les aires métropolitaines tant au Sud qu'au

Nord sont cruciales pour la bonne marche de nombreuses politiques publiques et les inspirent, voire participent à leur élaboration.

La participation dans la gouvernance métropolitaine. La participation dans le processus de gouvernance métropolitaine est essentielle pour le déroulement de la démocratie et pour la prise de décisions politiques effectives et efficaces. Quelle que soit sa forme institutionnelle, la gouvernance métropolitaine est confrontée à la difficulté d'intégrer la participation d'un nombre grandissant d'intérêts divers. Il est impératif d'appréhender les dimensions formelle et informelle de la participation. Les défis de cette participation sont particulièrement aigus en ce qui concerne les groupes marginaux, comme les populations urbaines plus pauvres ou appartenant à des minorités ethniques ou raciales.

Environnement durable. Les politiques publiques en matière d'environnement dépendent d'une mise en œuvre efficace au niveau local, mais aussi de l'efficacité de la gouvernance métropolitaine. L'approvisionnement adéquat en eau et la qualité de cette eau, en particulier dans le Sud, sont des défis majeurs. Les efforts menés au niveau national et mondial pour garantir une bonne qualité de l'air et la conservation du carbone dépendent des modes de transport durables et des politiques de régulation de la consommation d'énergie au niveau local. Les initiatives métropolitaines jouent un rôle clé dans ces domaines.

Inégalités sociales et territoriales. La gouvernance métropolitaine a pour priorité la lutte contre l'activité informelle et la pauvreté dans les villes du Sud. Les concentrations de populations défavorisées requièrent souvent une forte intervention publique avec des moyens importants pour combattre des problèmes tels que le crime, les faiblesses du système éducatif et les besoins en terme de

De manière caractéristique, la gouvernance des régions métropolitaines du XXI^e siècle pose aux vieilles métropoles du Nord et aux métropoles émergentes du Sud des problématiques similaires



santé (Pack 1993, Chernick et Reschovsky 1995). Dans des aires métropolitaines diversifiées et fragmentées, la gouvernance peut renforcer les handicaps des plus pauvres en accentuant les disparités dans l'accès aux services publics (Alesina, Baqir et Easterly 1997). De la même manière, des régions métropoli-

taines étendues et fragmentées peuvent offrir aux populations aisées des opportunités et des incitations à s'isoler du reste de la société. Ces processus risquent d'affaiblir les efforts consentis collectivement pour fournir des biens publics à l'ensemble de la métropole.

Annexe

Exemples d'organisation métropolitaine par tâches

Aire métropolitaine	Los Angeles	Paris	Séoul	São Paulo	Bombay	Johannesburg
Population (par km²)	196,2 par km ²	927 par km ²	1.929 par km ²	2.314 par km ²	4.089 par km ²	1.692 par km ²
Pourcentage en ville-centre	22,29 %	19,00 %	44,94 %	57,32 %	66,90 %	38,23 %
Gouvernements sous-nationaux	Etat (1), comtés (5), municipalités (180), conseils de gouvernement régionaux (11)	Régions (1), départements (7), communes (1.584)	Province (1), gouvernements locaux métropolitains (2), autres municipalités (20)	Etat (1), régions métropolitaines (3), municipalités (139)	Etat (1), entreprises municipales (7), conseils municipaux (13), districts d'état (4), villages (900)	Municipalités métropolitaines ou de district (3)
Transport	Amtrak (compagnie nationale de chemins de fer), Metrolink (regroupement d'agences de transport), autorités autonomes de comtés (5), autorités intercommunales (6), systèmes municipaux (39), lignes privées	SNCF (Société nationale de chemins de fer), RATP (compagnie nationale de métro, bus, chemin de fer régional), OPTILE (réseau de 39 lignes publiques et privées), STIVO (réseau de lignes publiques et privées)	Korail (compagnie nationale de chemins de fer), Gouvernement métropolitain de Séoul, Seoul Metro Subway Corporation et Seoul Metro Rapid Transit Corporation (compagnies appartenant à la municipalité), autorités de transport provinciales, systèmes municipaux et lignes privées, ministères nationaux	Secrétariat d'Etat de Transports Métropolitains, São Paulo Transporte SA (compagnie privée), Companhia do Metropolitano de São Paulo Metro, Companhia Paulista de Trens Metropolitanos et Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (compagnies publiques), nombreuses entreprises privées concessionnaires	Indian Railways (compagnie nationale de chemins de fer), State Road Transport Corporation, Mumbai Metropolitan Region Development Authority (agences d'état avec participation de la ville centrale), autres agences d'état, services de bus intercommunaux et municipaux	Spoornet (compagnie nationale de chemins de fer), Metrobus (compagnie municipale); gouvernements municipaux; département provincial de Transport public, routes et voirie
Routes	Federal Highway Administration (routes nationales), département d'état des Transports, Regional Council of Governments (conseil), comtés, municipalités (routes locales)	Ministère de l'Équipement (région, département); départements, municipalités (routes locales)	Ministry of Construction and Transportation, Special Metropolitan City Government, Provincial/City/County/District Government, entreprises publiques (Korea Construction Management Corporation, Korea Expressway Corporation)	Ministère fédéral des Transports (routes fédérales), Département d'Etat des Routes, municipalités (routes locales), compagnies privées avec concessions	National Highways Authority, Mumbai Metropolitan Region Development Authority (agence d'état), City Industrial Development Co. (compagnie d'état), communes	National Roads Agency (routes nationales), Johannesburg Roads (compagnie appartenant à la ville), communes
Collecte des ordures	Privés (42), gouvernements municipaux (13), coopération intercommunale	Municipal et quelques agences intercommunales: 65 (ramassage), 30 (traitement)	Communes et compagnies privées. Un peu de coopération intercommunale	Communes (la plupart), recours limité au secteur privé, entreprises municipales	Collectivités locales, recours limité au secteur privé	Pikitung (compagnie appartenant à la ville), autres collectivités locales
Eau/ assainissement	Nombreuses agences appartenant aux comtés, municipalités et intercommunalités, compagnies privées	Municipal et quelques agences intercommunales, compagnies privées	Gouvernements municipaux, entreprises publiques nationales. Environment Management Cooperation (EMC), ENVICO (Korea Environment & Resources Corporation), coopération intercommunale sous la direction du ministère de l'Environnement.	Basic Sanitation Company of the State of São Paulo (SABESP) (compagnie appartenant à l'état), gouvernement d'état, comités de bassin des agents locaux et autres	Collectivités locales, City Industrial Development Co. and Maharastra Industrial Development Co. (compagnies d'état)	Johannesburg Water (compagnie appartenant à la ville), autres collectivités locales, compagnies privées

Annexe

Exemples d'organisation métropolitaine par tâches (suite)

Aire métropolitaine	Los Angeles	Paris	Séoul	São Paulo	Bombay	Johannesburg
Aéroports	Cinq (deux appartiennent à la ville, les autres à des communes ou des comtés)	Deux (appartenant à Aéroports de Paris, entreprise publique nationale)	Deux (appartenant à Korea Airport Corporation, compagnie publique nationale)	Trois (appartenant à INFRAERO, compagnie publique nationale)	Deux (un sous l'égide du Airport Authority of India et un géré par une entreprise privée)	Cinq (appartenant au Airports Company South Africa, entreprise publique nationale)
Planification et aménagement du territoire	Communes, comtés, conseil consultatif du gouvernement	Région et coopérative intercommunale	Collectivités locales assistées par la Korea Land Corporation (agence nationale) et le Ministère de la Construction et des Transports, Séoul Metropolitan Development Corporation (entreprise locale)	Gouvernements municipaux, secteur privé, Empresa Municipal de Urbanização	Mumbai Metropolitan Region Development Authority (agence d'état avec forte participation de la ville), City Industrial Development Co. (compagnie d'état), autres agences de l'état, gouvernements municipaux	Gouvernements municipaux conseillés par le gouvernement provincial
Pollution de l'air	Districts de contrôle de la qualité de l'air instaurés par l'état (2), contrôlés par des conseils des agents locaux	Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables (bureaux sur place)	Gouvernements municipaux, coopération intercommunale sous le leadership du ministère de l'Environnement	Ministère d'état à l'Environnement, Agence d'état pour l'environnement (CETESB)	Bureau d'état pour le contrôle de la pollution, communes	Communes
Pollution de l'eau	Districts de contrôle de la qualité de l'eau instaurés par l'état (3), contrôlés par des agents des conseils locaux	Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables (bureaux sur place)	Agences gouvernementales et municipales et entreprises publiques, ministère de la Construction et des Transports, K-Water (Korean Water Resources Corporation (compagnie publique), centres de test de la qualité de l'eau désignés au plan national (normalement des institutions publiques)	Ministère d'état à l'Environnement, Agence d'état pour l'environnement (CETESB)	Bureau d'état pour le contrôle de la pollution, communes	Communes
Education primaire et secondaire	Ecoles gérées par les districts (172)	Ministère national de l'Education	Ministère national de l'Education	Secrétaire d'état à l'Education (élémentaire et secondaire), municipalités (élémentaire)	Gouvernement de l'état (secondaire), gouvernements locaux (primaire), écoles privées	Département d'éducation du gouvernement provincial

Sources : Abers et Keck 2006, Metropolis 2007, Segbers et al. 2007, et sites Internet des organisations et des États.