

La Gouvernance des métropoles

**Rome, Madrid et Londres
Dans une perspective comparative**

**Christian Lefèvre
Professeur, IFU**

IHEDATE 21 septembre

Gouverner une métropole c'est:

- 1) Produire des politiques visant à répondre aux problèmes et défis de la métropole,
- 2) Orienter son développement économique et social à travers une action stratégique

Modes de Gouvernance

La fragmentation est présentée comme l'une des questions majeures à résoudre pour gouverner une métropole

Les modes de gouvernance sont l'ensemble des instruments, structures, mécanismes, arrangements établis au niveau métropolitain pour répondre à la fragmentation et produire les politiques et l'action stratégique pertinente par rapport aux problèmes et défis auxquels la métropole est confrontée

Types de modes de gouvernance

- une autorité métropolitaine forte (Tokyo, Madrid)
- un système de pilotage par une institution métropolitaine (Londres, Lisbonne, Stuttgart)
- un système de pilotage par un processus (Barcelone, Turin, Florence)
- un système de pilotage par une ville-centre (Rome,)
- Pas de système de pilotage (Milan, Paris, New York, Berlin)

Aucune métropole ne s'identifie à un type de mode unique mais emprunte à plusieurs

Analyse de trois configurations différentes

Rome: Une ville-centre puissante mais incapable de piloter son aire métropolitaine

Madrid: Une autorité régionale forte

Londres: Un mode de gouvernance « lache » et instable

Analyse des modes de gouvernance en trois temps:

- Etat des lieux
- Diagnostic (caractérisation de la gouvernance)
- Les scénarios possibles

Principaux éléments d'analyse des modes de gouvernance

- **Le système des acteurs public:** nombre, niveaux, degré de fragmentation
- **Le système des acteurs privés:** nombre, degré de fragmentation,
- **Le système infra-métropolitain:** nombre de structures infra-métropolitaines de nature stratégique, degré de coordination ou de fragmentation,
- **Le système métropolitain:** existence de structures de regulation/relations entre acteurs au niveau métropolitain, degré de coordination ou de fragmentation,

Trois métropoles

	ROME	LONDON	MADRID
Aire métropolitaine (km²)	5 400 Province	1 500 (GLA)	8 000 (CAM)
Population de l'aire métropolitaine (millions)	3,6	7,4 (GLA) 18, 1 (South East)	5,6 (CAM)
PIB (millions €) Per capita (PPS)	130 26471	331 40058	122 27153
Nombre de communes	119	32	179
Population de la ville-centre	2,5	Pas pertinent	2,9
Part de la ville-centre dans l'aire métropolitaine (%)	69	Pas pertinent	54
Pertinence d'une institution /aire métropolitaine	OUI (Province)	OUI (GLA) Non (south-East)	OUI (CAM)
Nombre d'échelons institutionnels	3	2	2
Nature de l'Etat	federalisation	Unitaire	Quasi federal
Budget de l'institution métropolitaine (milliards €)	0,8	7,5	12,5
Budget de la ville-centre en milliards €)	3,2		2,4

ROME: Une métropole fragmentée

Acteurs publics

- Etat
- Region (Lazio)
- Province
- 119 communes
- Commune de Rome (+ 19 districts)

Fragmentés

Acteurs privés

- 1 Chambre de Commerce
- Plusieurs organisations provinciales d'entreprises
- 2 grandes associations (Federlazio et UIR)

Fragmentés

Structures infra métropolitaines

- 4 pactes territoriaux

**Peu de structuration
Infra-métropolitaine**

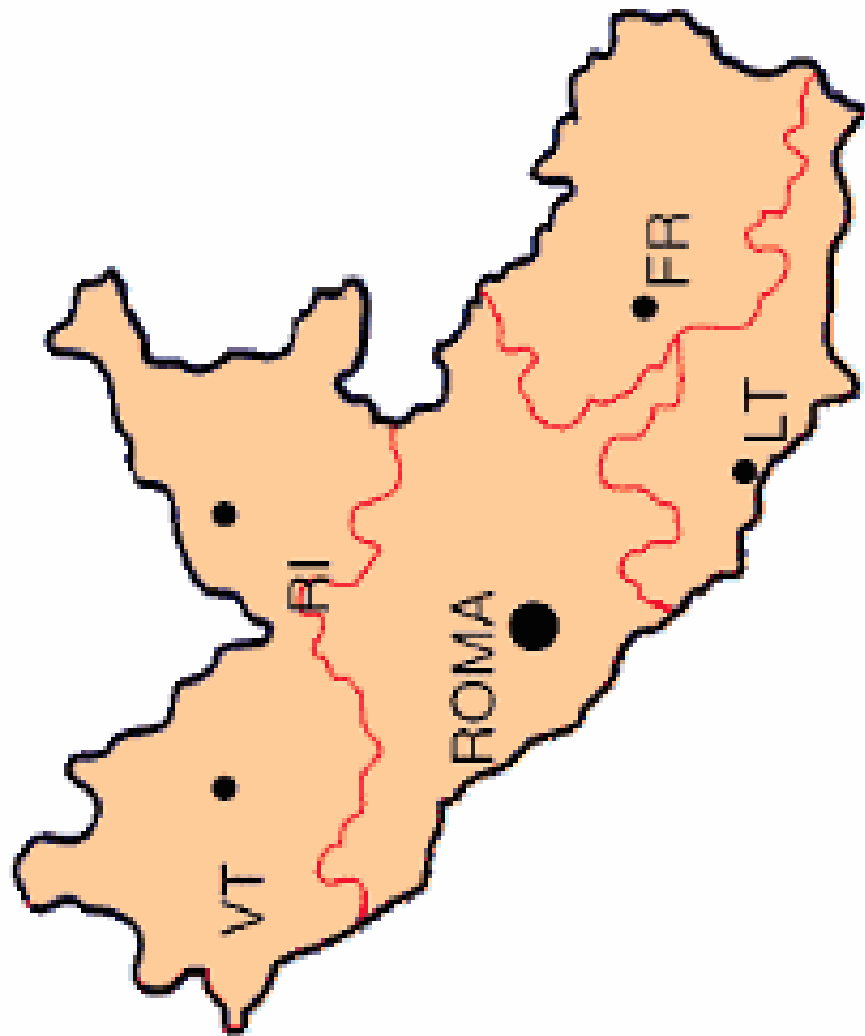
Structures métropolitaines

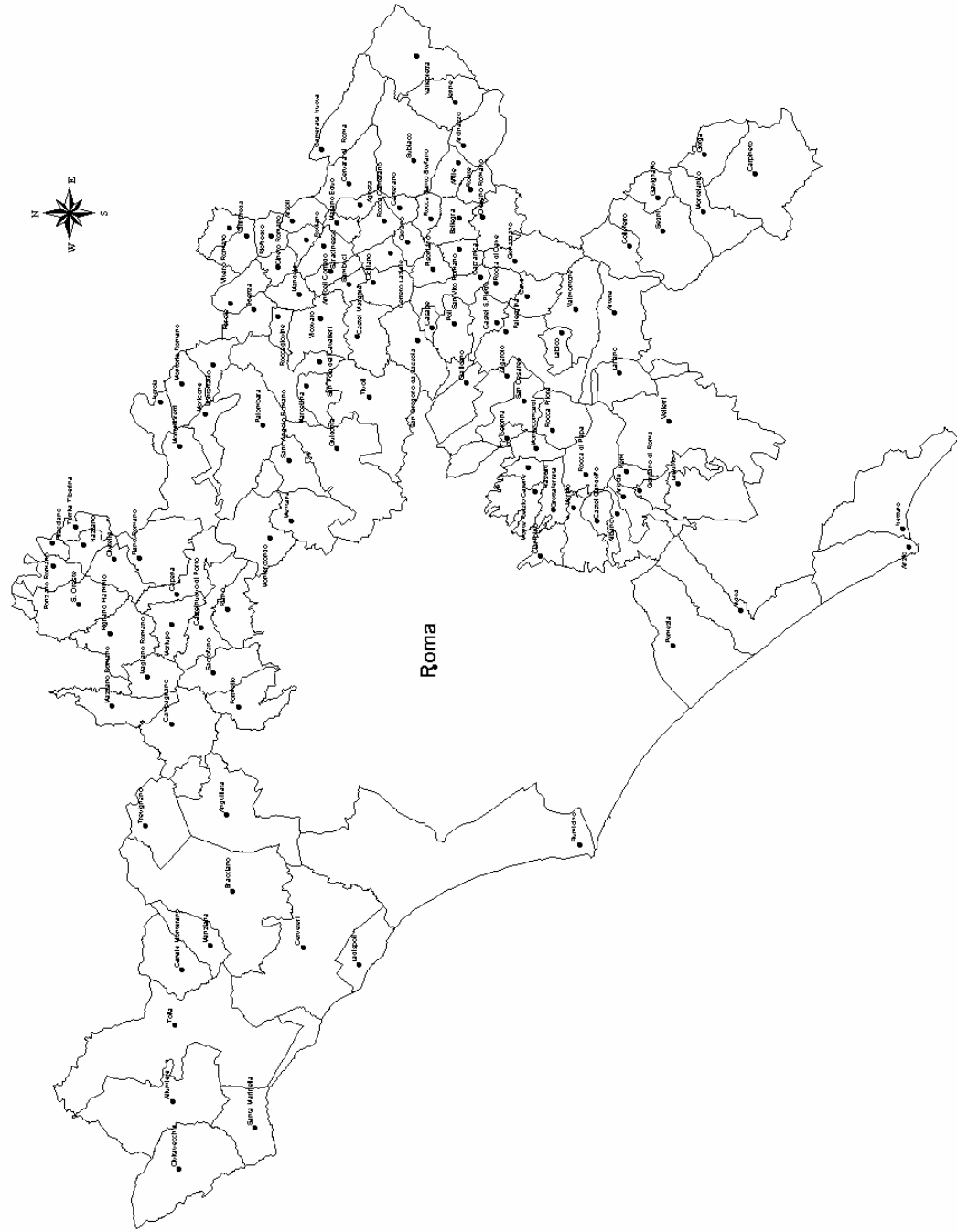
Aucune mais...

- Progetto Roma
- Piano Regolatore Generale (PRG)

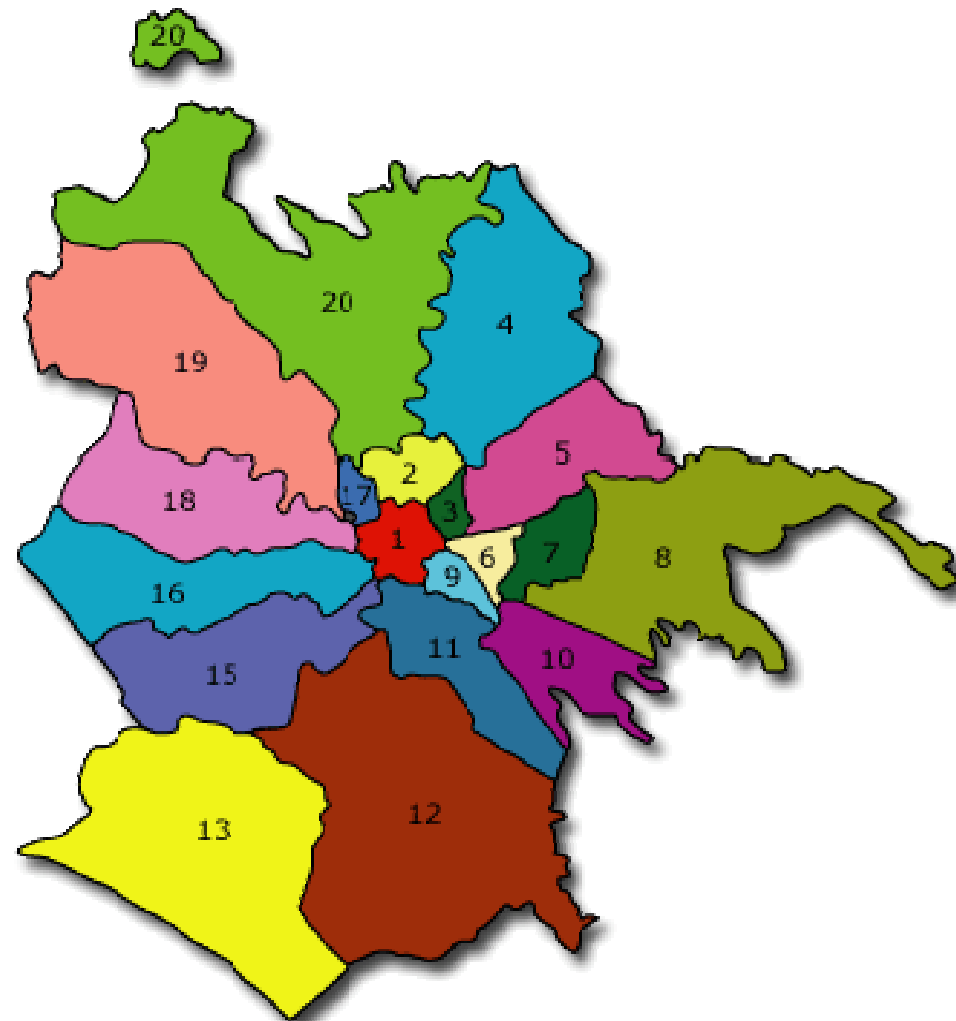
**Pas de
structuration
métropolitaine**

Fragmentation + pas d'intégration infra et métropolitaine = métropole bloquée





Les 19 'municipi' de la communes de Rome



MADRID: une institution métropolitaine forte

Acteurs publics

- Etat
- Comunidad Autonoma de Madrid (CAM)
- 179 communes
- Ville de Madrid

**Peu fragmenté
leader fort**

Acteurs privés

- 1 Chambre de Commerce
- 1 grande Organisation (CEIM)
- 2 principaux syndicats

**Pas de
fragmentation**

Structures Infra métropolitaines

Aucune

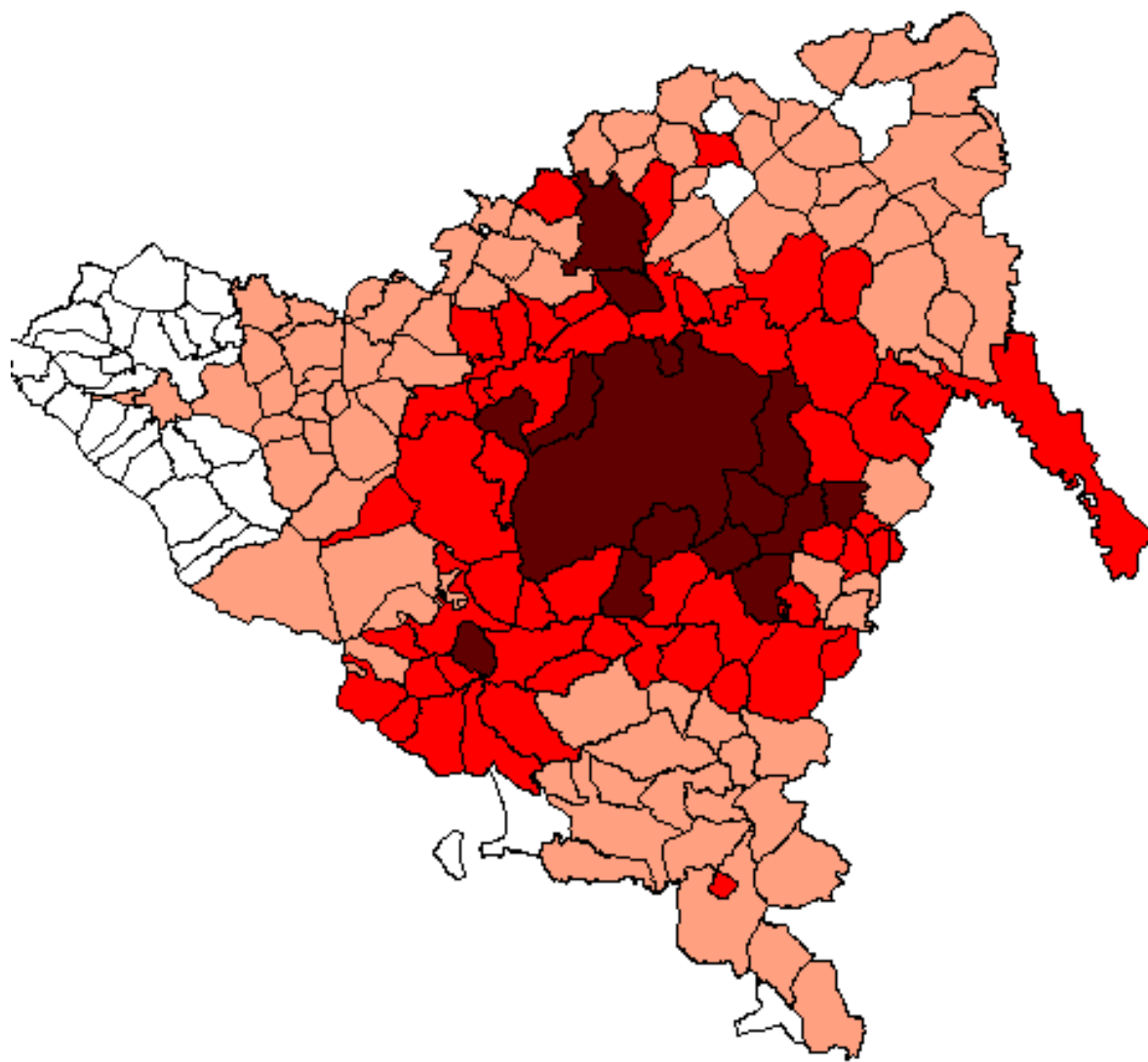
**Pas de structuration
Infra-métropolitaine**

Structures métropolitaines

- conseil économique et social (CES)
- plusieurs Structures Régionales Public-privé Avec la CAM, CEIM, CCIM et Les syndicats

**Forte structuration
métropolitaine**

**Faible fragmentation, région puissante et forte intégration métropolitaine =
autorité métropolitaine de fait**



LONDRES: une gouvernance « lache »

Acteurs publics

- Etat
- Etat local (Government Office for London)
- GLA
- 32 boroughs

peu fragmenté

Acteurs privés

- 3 grandes associations: Chambre de Commerce, London First, City Corporation

peu fragmenté

Structures Infra-métropolitaines

- nombreux Partenariats Public-privé

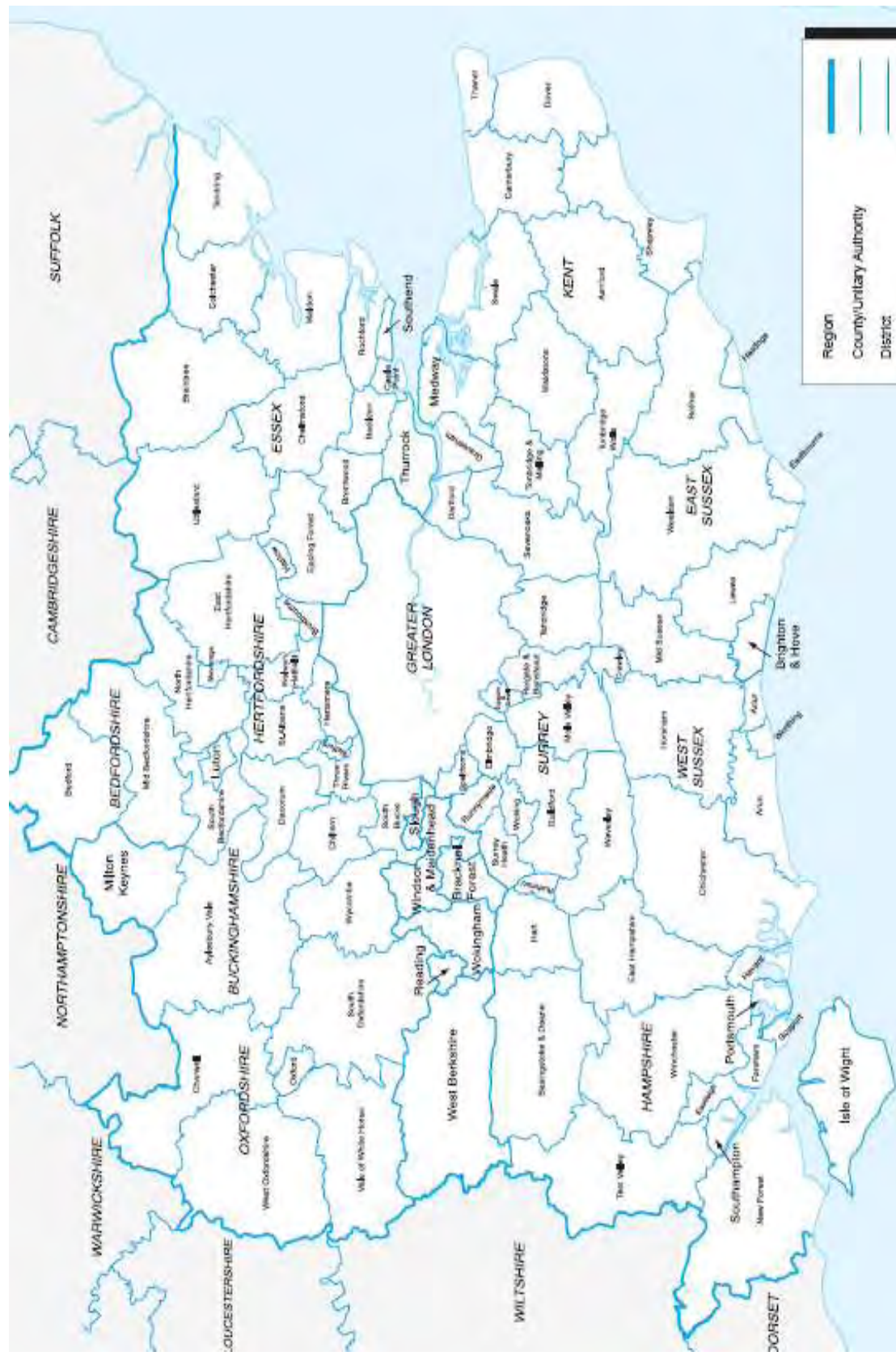
Quelques structurations Infra-métropolitaines

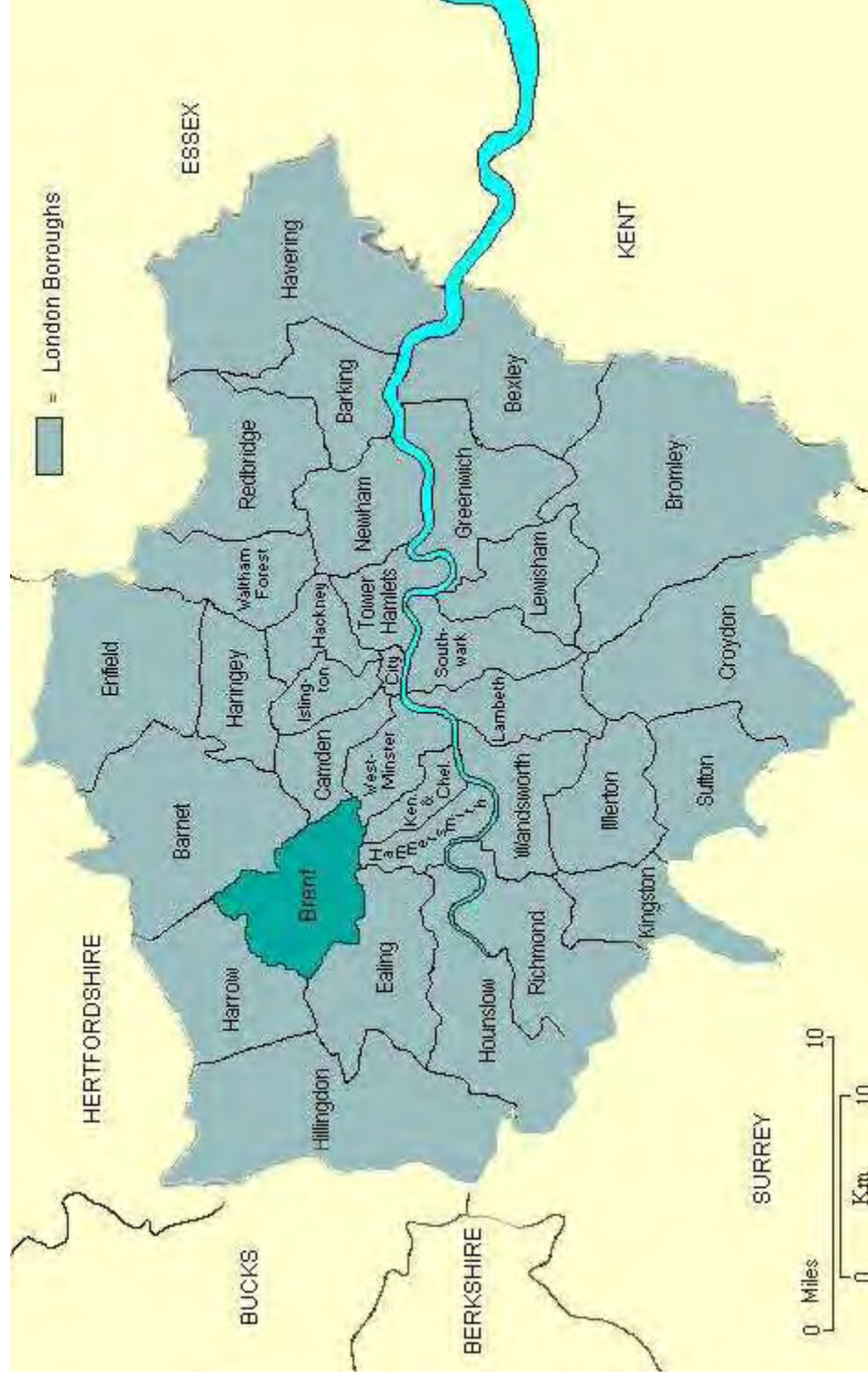
Structures métropolitaines

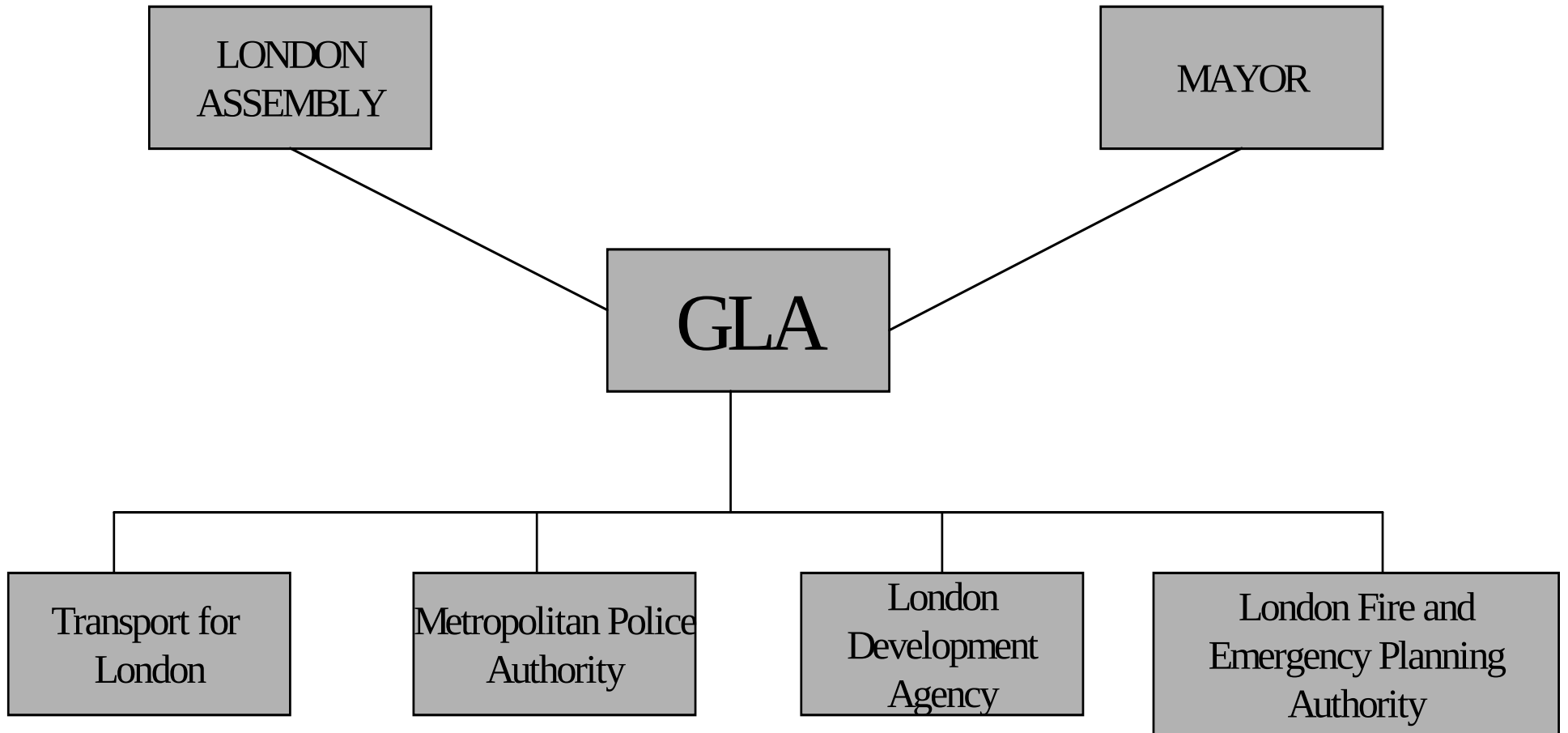
- GLA agences (LDA, TfL, etc)
- plusieurs arrangements Formels et informels avec la société civile

Structuration métropolitaine faible

Peu de fragmentation mais peu d'intégration = système instable







ROME: une métropole bloquée

Acteurs publics

- Rome est légitime pour piloter son aire métropolitaine car
 - elle est puissante sur le plan économique (gruppo di Roma), démographique et territorial
 - elle est forte sur le plan politique face à une province faible et à une multitude de petites communes
- mais
- le gouvernement régional est fort (fédéralisation)
 - le processus de décentralisation est confus
 - Les collectivités locales ont peur de la ville-centre
 - Rome a des ressources instables
 - L'Etat n'est pas fiable

La ville-centre est légitime mais fortement contestée

Acteurs privés

- Bien qu'il y ait des structures au niveau métropolitain/provincial les acteurs privés sont fortement absents du débat sur la gouvernance de la métropole

Faible implication

Structuration métropolitaine

- pratiquement inexistantes
- Progetto di Roma et PRG ne sont pas en mesure de jouer un rôle significatif dans un avenir proche

Structuration insignifiante au niveau infra et au niveau métropolitain

MADRID: un gouvernement métropolitain de fait

Acteurs publics

- Le quasi-fédéralisme espagnol s'est fait au profit des régions
- la CAM est une région mono provinciale
- Jusqu'en 2003, il y a eu un leadership politique fort à la CAM
- Jusqu'en 2003, la ville de Madrid n'avait pas de leader

Le pouvoir est concentré dans la CAM

Acteurs privés

- les entreprises et les syndicats sont traditionnellement structurés au niveau provincial (CAM = province)
- Les acteurs économiques sont bien intégrés dans la CCIM et la CEIM

Forte intégration

Structuration métropolitaine

- le territoire de la CAM recouvre à peu près la métropole
- le CES est un organisme qui fonctionne bien et qui est utilisé
- forte intégration des structures métropolitaines car elles regroupent les mêmes membres
- la CAM a entretenu de bonnes relations avec les entreprises et les syndicats quel que soit le parti au pouvoir

Meso-corporatisme au niveau métropolitain

LONDRES: un système instable

Acteurs publics

- GLA: peu de ressources propres
- GLA: fort contrôle de l'Etat
- présence forte de l'Etat (ministères et GOL)
- les boroughs commencent à parler d'une seule voix (London councils)

Une autorité prise en sandwich

Acteurs privés

- Le London Business Board
- fort soutien des acteurs économiques à la GLA

Forte mobilisation au niveau de la GLA

Structuration métropolitaine

- structuration métropolitaine légère (les stratégies de la GLA)
- coordination sectorielle à travers les agences de la GLA

Faible intégration

Structuration infra-métropolitaine

- renforcement de certaines structures de partenariat?

Renforcement de la structuration?

ROME: leadership de la ville-centre ou paralysie persistante ?

Leadership de la ville-centre ?

- la ville de Rome représente une grande part de l'aire métropolitaine
- le maire de Rome est un leader fort
- le 'progetto di Roma' a du succès et pourrait s'étendre au niveau métropolitain
- Depuis 2005 il y a une opportunité politique car toutes les collectivités locales appartiennent à la même coalition politique.
- Un statut spécial pour Rome a été récemment introduit dans la constitution italienne
- la ville de Rome a un projet institutionnel pour l'aire métropolitaine

Paralysie persistante ?

- L'incertitude sur le positionnement de l'Etat
- L'incertitude sur le positionnement de la Région
- L'opposition de la Province, future « Città metropolitana »?
- Le manque de soutien des acteurs économiques et sociaux
- la croissante autonomie des « municipi » qui érode le pouvoir du maire
- Pas de crise économique en vue

MADRID: Conflit ou coopération sous l'égide de la CAM ?

Le leadership contesté de la CAM

- Conflits entre la CAM et les communes (FMM) à propos du processus de décentralisation (Pacto Local)
- conflit entre la CAM et la ville de Madrid sur le statut (capitalidad) de la ville-centre et renforcement des pouvoirs de la ville de Madrid (ley de capitalidad de 2006).
- la loi de 2003 et la « loi de capitalité » renforcent le pouvoir des exécutifs des grandes villes: leadership plus fort
- le maire de Madrid est un leader fort depuis 2003 (ancien président de la CAM)
- Depuis 2003, la ville de Madrid s'est lancée dans un processus de relations avec les acteurs économiques
- Depuis 2003, la CAM est dirigée par une présidente plutôt faible

Coopération

- La CAM demeure l'acteur fort de la métropole
- La ville de Madrid demeure politiquement et financièrement faible
- La « loi de capitalité » crée une commission de coopération Etat-CAM-Madrid
- La coopération entre la ville-centre et les acteurs économiques et sociaux est acceptée seulement si elle est complémentaire avec la coopération existante avec la CAM
- La coopération entre la ville et la région est importante et fonctionne bien dans plusieurs domaines stratégiques (candidature aux J.O., extension de l'aéroport, transports, etc.)

LONDRES: Restaurer Gargantua ?

Le renforcement de la GLA

- fort leadership du maire
- Succès de la candidature aux J.O.
- contrôle de TfL et succès du péage urbain
- réforme en cours (logement, formation, planification) pour changer le London Act
- soutien persistant des acteurs économiques

Un statu quo ?

- La GLA ne représente pas l'aire fonctionnelle (Greater South East)
- L'Etat n'envisage pas de réduire son rôle et maintient GOL
- les boroughs ne voient pas d'un bon œil le renforcement des pouvoirs de la GLA
- incertitude sur les processus de structuration infra-métropolitain

Conclusion

1. Forte contingence des modes de gouvernance (nature de l'Etat, culture politique, structure institutionnelle de la métropole, etc.)
2. La fragmentation n'est pas le problème dans la mesure où il existe des structures de régulation (Londres, Madrid)
3. Un danger: le processus d'autonomisation des territoires infra-métropolitains (Londres avec les partenariats sub-régionaux)
4. Le processus de décentralisation au niveau infra-municipal ou municipal ne doit pas s'effectuer sans un processus équivalent au niveau métropolitain (Rome)
5. La même appartenance partisane n'est pas une garantie d'une meilleure coopération parce que les enjeux institutionnels et territoriaux peuvent être plus importants (Rome)
6. Le travail politique d'un leader au niveau métropolitain est crucial (Londres, Madrid)