

L'importance de la démocratie pour la gouvernance des espaces métropolitains mondialisés

Dans le monde entier, les espaces métropolitains prennent une importance grandissante et s'étendent souvent sur de très nombreuses collectivités locales. Les efforts de coordination augmentent en parallèle et certaines métropoles européennes ont dû mettre en place de nouveaux échelons de gouvernance. Sur la base des exemples de Lyon, Stuttgart et Londres, le présent article montre comment le recours à des institutions et des procédures démocratiques a pour effet d'améliorer la capacité d'action des gouvernements métropolitains. Dans le même temps, on assiste, dans ces ensembles, à une évolution du mode de décision politique qui tend à abandonner la confrontation au profit de pratiques plus consensuelles¹.

1 Cet article s'inspire du projet de recherche *Cleavages, governance and the media in European metropolitan areas* réalisé dans le cadre du PNR Démocratie.

2 Held (2006).

3 Weber (1972).

4 Putnam (1993).

5 Nations Unies (2009).

6 Castells (2000).



Les espaces métropolitains franchissent le plus souvent de nombreuses frontières communales ou régionales, voire nationales. Cela engendre des contraintes de coordination considérables, qui compliquent la tâche des autorités. En illustration: la mairie de Londres, siège de la Greater London Authority. Photo: Keystone

Les villes sont depuis toujours au cœur du progrès culturel, technologique et politique. Elles ont joué un rôle majeur dans le développement du système de gouvernement que l'on nomme démocratie. Cette dernière a été inventée dans l'antique Athènes². Les cités médiévales européennes ont été les moteurs de la modernisation économique et politique de l'Occident³. Dans les cités-États italiennes de la Renaissance, par exemple, ont pris corps des vertus civiles et civiques qui, aujourd'hui

encore, sont indispensables au bon fonctionnement des institutions démocratiques⁴. L'année 2008 a représenté une étape importante: pour la première fois dans l'histoire humaine, la population des villes a dépassé en nombre celle des campagnes sur notre planète⁵. Au XXI^e siècle, l'humanité est devenue une espèce citadine.

Bien sûr, le visage de la cité s'est modifié au cours du temps. Il y a longtemps que les villes ne sont plus des unités compactes intégrées avec leur place du marché et leur cathédrale dans d'épaisses murailles. Ce sont, de nos jours, des zones d'habitation plus ou moins denses qui s'étendent sur d'immenses superficies. Elles sont organisées en «espaces de flux»⁶ et possèdent des infrastructures techniques qui assurent la mobilité spatiale des personnes, des marchandises, des services et des informations, favorisant ainsi les échanges économiques, culturels et sociaux. La *région-cité* ou plutôt, pour employer l'expression des géographes, l'espace métropolitain, est la ville du XXI^e siècle.



Pr Daniel Kübler

Professeur de sciences politiques de l'université de Zurich et responsable de département au «Zentrum für Demokratie Aarau» (ZDA)

Tableau 1

Fragmentation institutionnelle des espaces métropolitains de plus de 200 000 habitants, par pays, 2000

Pays	Part de la ville-centre dans la population métropolitaine (moyenne de tous les espaces métropolitains)	Nombre de communes pour 100 000 habitants (moyenne de tous les espaces métropolitains)	Indice de fragmentation selon Zeigler et Brunn (1980)
Suède	58%	2	0.03
Canada	66%	1	0.04
Pays-Bas	50%	2	0.05
Espagne	64%	3	0.05
Pologne	59%	3	0.06
Norvège	54%	4	0.08
Hongrie	75%	3	0.17
Tchéquie	70%	21	0.30
Allemagne	31%	18	0.63
États-Unis	34%	15	0.71
Suisse	30%	21	0.73
France	36%	32	1.06

Source: Hoffmann-Martinot et Sellers (2007) / La Vie économique

L'organisation politique des espaces métropolitains

De quelles institutions politiques les espaces métropolitains ont-ils besoin? Cette question se pose pour la simple raison que ces derniers ont grandi sans tenir compte d'aucune limite politico-administrative et qu'ils franchissent le plus souvent de nombreuses frontières communales ou régionales, voire nationales. En dépit de réformes territoriales (p. ex: fusion de communes) auxquelles un certain nombre de pays ont procédé au XX^e siècle, la fragmentation géopolitique des espaces métropolitains actuels est souvent très élevée (voir *tableau 1*). Cela soumet les autorités métropolitaines à des contraintes de coordination considérables, qui compliquent leurs tâches.

En Europe occidentale, divers modèles ont été inventés pour remédier au morcellement géopolitique des espaces métropolitains⁷. Le présent article s'intéresse aux nouvelles institutions publiques conçues pour les administrer. Les communes subsistent certes, mais elles doivent céder certaines de leurs prérogatives aux nouvelles instances. De tels abandons portent essentiellement sur des questions supra-communales, en rapport notamment avec l'aménagement du territoire et le développement urbain, la protection de l'environnement, les transports ou encore la promotion économique. La capacité dirigeante des nouvelles institutions métropolitaines ne dépend pas de leurs seules compétences et ressources, mais aussi de leur poids politique à l'égard des communes. Leurs perspectives de succès s'affirment ou s'effacent en fonction de leur légitimité et

acceptabilité. Comme nous le verrons ci-après, les procédures démocratiques jouent à cet égard un rôle primordial.

Les gouvernements métropolitains et leurs processus démocratiques

Lyon, Stuttgart et Londres sont trois exemples de zones métropolitaines européennes où des niveaux de gouvernance supplémentaires ont été mis en place, appelés ici gouvernements métropolitains (voir *encadré 1*). Dans leur contexte national, toutes trois constituent des innovations institutionnelles importantes et remarquées. Ce sont, toutefois, des institutions relativement faibles⁸ en raison de leur petit nombre d'employés – surtout à Stuttgart et à Londres –, de leurs pouvoirs administratifs limités et de leur dépendance à l'égard des paiements de transfert (il n'y a que le Grand Lyon dont les revenus proviennent pour une part importante des impôts directs). Ces trois agglomérations sont prises en sandwich entre les différents étages de la gouvernance publique. Leur rôle dans l'aménagement de la zone métropolitaine consiste surtout à élaborer des stratégies, non à les mettre en œuvre. Par métaphore, disons qu'elles se contentent de piloter, sans pouvoir ramer⁹. Pour bien mener leur barque, elles doivent imposer à l'équipe des rameurs – les autres autorités et collectivités régionales – une cadence qu'elle sera prête à suivre. Il leur faut donc appliquer des procédures politiques fondées sur des règles démocratiques qui confèrent à leurs décisions toute la légitimité et l'acceptabilité nécessaires.

Le Grand Lyon

Dans le Grand Lyon, le processus décisionnel répond, pour l'essentiel, aux règles du parlementarisme, que l'on retrouve en France dans d'autres collectivités publiques. Les décisions souveraines sont prises à la majorité simple par le *Conseil de communauté*, composé de 155 députés désignés par les communes. L'exécutif est un cabinet formé d'un président et de 40 vice-présidents, titulaires des portefeuilles. Il est élu par le Conseil de communauté sur la base d'un «plan de mandat» (accord de coalition) négocié et défini par les députés formant le Conseil. Il est intéressant de relever que ces négociations ne concernent pas seulement les intérêts des communes d'origine des députés (leur base électorale) mais aussi les programmes politiques. La forte influence des partis qui caractérise la politique locale en France fait que les députés ne sont pas seulement les représentants de leurs communes, mais aussi ceux de leur formation politique dont ils sont tenus

7 Heinekt et Kübler (2005).

8 Lefèvre (2009), p. 46.

9 Osborne & Gaebler (1993).

de respecter le programme. Cette double loyauté des députés constitue les deux points d'articulation des négociations de coalition, autrement dit du processus de prise de décision du Grand Lyon. Cela débouche sur des programmes de législation de large assise, qui ne répondent pas à la logique d'une *coalition minimale gagnante* mais s'élaborent, au contraire, au-delà des clivages partisans.

La communauté régionale de Stuttgart

Dans la communauté régionale de Stuttgart (*Verband Region Stuttgart VRS*), les pouvoirs décisionnels sont également confiés à une assemblée régionale. Celle-ci se compose de 93 députés élus directement par la population au scrutin proportionnel. L'Assemblée régionale nomme à son tour l'exécutif, qui comprend le président du VRS, ses deux suppléants ainsi qu'un directeur régional, fonctionnaire administratif placé à la tête du secrétariat du VRS. Comme prévu initialement, ce système s'est traduit par une politisation des dossiers intéressant l'ensemble de l'espace métropolitain, puisque les partis se doivent de les traiter publiquement pour

obtenir des voix aux élections régionales. Cependant, l'assemblée régionale ne reproduit pas le schéma de confrontation politique que l'on trouve habituellement en Allemagne à d'autres niveaux de l'État. Au contraire, les décisions du VRS, depuis sa création, sont portées par une grande coalition réunissant les deux principaux partis du pays, le SPD et la CDU, qui sont contraints de s'unir pour éloigner des leviers de commande les indépendants *Freie Wähler*, fondamentalement sceptiques à l'égard du VRS et qui, dès l'origine, occupent entre 10 et 20% des sièges de l'Assemblée régionale.

Le Grand Londres

En revanche, les structures décisionnelles de la *Greater London Authority (GLA)* s'apparentent à un système présidentiel. Ici l'exécutif est dirigé par le *maire de Londres*, élu directement au scrutin majoritaire par tous les citoyens du Grand Londres. Le maire est responsable des stratégies mises en place dans les domaines de compétence de la GLA; il définit son budget ainsi que celui de quatre autorités et entreprises subordonnées. Son parlement (la *London Assembly*) se compose de 25 députés. Ils sont, eux aussi, élus directement, à savoir pour 14 d'entre eux au scrutin majoritaire dans leurs circonscriptions et pour les 11 autres au scrutin proportionnel par l'ensemble du Grand Londres. Ce système mixte fait cohabiter dans l'assemblée londonienne un nombre de partis inhabituellement élevé selon les standards britanniques. À côté des conservateurs et des travaillistes, on trouve en effet dans cette enceinte des représentants des libéraux-démocrates, des Verts et même du British National Party. Des majorités nettes sont donc introuvables à l'assemblée qui a, jusqu'ici, fonctionné au gré des changements de coalitions. Ses pouvoirs décisionnels sont toutefois limités. Elle a pour fonction de surveiller le maire et de commenter ses décisions. Celui-ci joue très clairement un rôle de premier plan dans les structures institutionnelles de la GLA. Toutefois, comme il est tenu de soumettre le budget à l'assemblée, il doit aussi veiller à ce que ses propositions réunissent des majorités favorables. Le fonctionnement de la GLA repose donc sur un équilibre des pouvoirs entre le maire et l'assemblée.

La capacité de gouverner dépend du partage du pouvoir

Dans les trois exemples présentés ci-dessus, on constate que les règles démocratiques de la représentation politique facilitent grandement l'action des gouvernements métropolitains. Leurs programmes et stratégies

Encadré 1

Les gouvernements métropolitains de Lyon, Stuttgart et Londres

Le gouvernement du *Grand Lyon* a été institué en 1966 par décret du gouvernement français. Son territoire comprend 57 communes totalisant 1,3 million d'habitants. Sur le plan stratégique, la communauté du Grand Lyon est responsable de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de la promotion économique. Elle a la responsabilité opérationnelle de toute une série de services qu'elle offre directement (entretien des rues, eaux usées, revalorisation des déchets, abattoirs, cimetières, marchés de gros) ou qu'elle délègue à des entreprises indépendantes (transports publics, logements sociaux, distribution d'eau, parcs de stationnement et foires). Le budget annuel du Grand Lyon s'élève à près de 1,6 milliard d'euros (pour 2009). Ses recettes proviennent de l'impôt direct sur les sociétés (taxe professionnelle; 32% des rentrées), des transferts du gouvernement français (25%), de taxes (20%), ainsi que de crédits et de subventions (24%). Le Grand Lyon occupe quelque 4000 personnes.

Le *Verband Region Stuttgart* est né d'un texte de loi édicté en 1994 par le Land du Bade-Wurtemberg. Il s'étend sur plus de 179 communes et comprend quelque 2,8 millions d'habitants. La loi lui confère des compétences stratégiques en matière de développement régional, d'aménagement du territoire, de transports et de promotion économique. Sur le plan opérationnel, il est aussi responsable des transports publics de voyageurs et de l'élimination des déchets dans toute la zone métropolitaine de Stuttgart. Ces dernières années, des tâches supplémentaires lui ont été confiées dans les domaines du développement touristique, du sport et de la culture. Son

budget annuel de 278 millions d'euros (pour 2009) est relativement modeste au regard de ses compétences opérationnelles. Les recettes du VRS proviennent des taxes sur les services (32%), des subsides fournis par les communes et les districts (28%), des ressources financières affectées du gouvernement allemand (12%), ainsi que des paiements de transfert provenant du Land fédéral (11%). Le VRS ne compte que 50 employés en propre, un chiffre qui ne comprend pas les fonctionnaires des entreprises exécutrices juridiquement indépendantes de lui.

La *Greater London Authority* a été fondée en 1999 par décret légal du gouvernement central britannique – 13 ans après la suppression d'une institution semblable. Elle englobe 32 arrondissements (les «boroughs») qui totalisent 7,6 millions d'habitants. Sa mission consiste à développer des programmes d'action dans les domaines suivants: transports publics, aménagement du territoire, culture et protection de l'environnement. La GLA supervise, en outre, l'activité des autorités et des entreprises au service des secteurs suivants: police et sécurité (Metropolitan Police Authority), protection incendie et sauvetage (London Fire and Emergency Planning Authority), transports publics (Transport for London), développement économique (London Development Agency) et santé (National Health Service). Le budget de la *Greater London Authority* s'élève à 12,2 milliards de livres (en 2009/10). Ses principaux revenus sont les contributions du gouvernement central (52%), les taxes (34%) et les subsides des communes (7%). La GLA compte quelque 600 employés, sans compter le personnel des autorités et entreprises indépendantes.

de gouvernement sont l'objet d'une compétition entre partis dans le cadre d'élections démocratiques. Cette concurrence et les débats publics dont elle s'accompagne confèrent aux dossiers traités un poids politique qui contribue à renforcer l'instance supra-locale. On observe très clairement cela à Stuttgart, où l'élection directe de l'Assemblée régionale oblige les partis à se saisir des sujets de dimension métropolitaine. À Londres aussi, lors de l'élection du maire, les partis ont pris position à ce niveau. Le cas le plus intéressant est celui de Lyon où, en dépit de l'enracinement local des députés (dans leurs communes), on assiste à des discussions fortement teintées de politique partisane sur des thèmes supra-locaux, qui marquent ensuite de leur empreinte la négociation des accords de coalition.

On constate, inversement, que les gouvernements métropolitains constituent une arène fort accueillante pour les stratégies marquées par le partage du pouvoir. Dans les trois cas passés en revue, les processus de décision apparaissent sensiblement moins marqués par la recherche d'une *coalition minimale gagnante* que ne le laisserait supposer le contexte national respectif¹⁰. Dans chacun de ces gouvernements métropolitains, tout indique en effet que le partage des pouvoirs entre les principales forces politiques est une pratique constante. Cela peut s'expliquer par la configuration des antagonismes politiques que l'on retrouve dans la plupart des espaces métropolitains¹¹. Certains secteurs ou communes sont souvent des bastions partisans, dont les membres ne peuvent pas faire entièrement abstraction lorsqu'ils prennent des décisions de portée supra-locale. À

l'échelle du gouvernement métropolitain, le partage du pouvoir se présente dès lors comme un instrument permettant d'assurer le «suivisme» des communes ou secteurs contrôlés par certains partis. Cette stratégie contribue ainsi à assurer leur capacité d'action aux gouvernements métropolitains.

La politique suivie dans les entités métropolitaines met clairement en évidence une tendance à la prise de décision consensuelle plutôt que concurrentielle. Cette tendance semble indépendante du contexte national aussi bien que de la structure institutionnelle des gouvernements métropolitains considérés. Ces derniers paraissent, en fait, très ouverts aux logiques de décision majoritaires. Nous pouvons en déduire que l'importance croissante des espaces métropolitains et la nécessité d'assurer leur pilotage politique devrait tendre à modifier également nos autres mécanismes de prise de décision démocratiques, dans le sens d'un traitement désormais plus consensuel et moins conflictuel des dossiers politiques. ■

10 Lijphart (1999).

11 Hoffmann-Martinot & Sellers (2007).

Encadré 2

Bibliographie

- Castells Manuel E., *The Rise of the Network Society*, Oxford, 2000, Blackwell Publishers.
- Heinelt Hubert et Kübler Daniel (éd.), *Metropolitan Governance: Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*, Londres, 2005, Routledge.
- Held David, *Models of Democracy*, Cambridge, 2006, Polity Press.
- Hoffmann-Martinot Vincent et Sellers Jeffrey, «Conclusion: la métropolisation de la politique», dans Vincent Hoffmann-Martinot et Jeffrey Sellers (éd.), *Politique et métropole. Une comparaison internationale*, Paris, 2007, CNRS Éditions, p. 215-233.
- Lefèvre Christian, *Gouverner les métropoles*, Paris, 2009, LGDJ – lextenso éditions.
- Lijphart Arend, *Patterns of Democracy*, New Haven, 1999, Yale University Press.
- Nations Unies, *Révision des perspectives de l'urbanisation mondiale 2009*, Division Population du département des Affaires économiques et sociales, 2009.
- Osborne David et Gaebler Ted, *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York, 1993, Plume.
- Putnam Robert D., *Making Democracy Work*, Princeton (NJ), 1993, Princeton University Press.
- Weber Max, «Die Nichtlegitime Herrschaft (Typologie der Städte)», dans Max Weber (éd.) *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, 1972, Mohr, p. 727-815.
- Zeigler Don J. et Brunn Stanley D., «Geopolitical Fragmentation and the Pattern of Growth and Need», dans S.D. Brunn und J.O. Wheeler (éds.), *The American Metropolitan System: Present and Future*, New York, 1980, John Wiley, p. 77-92.