

# H

## ORIZONS MÉTROPOLITAINS

**BERNARD JOUVE &  
CHRISTIAN LEFÈVRE, ÉD.**

**RECHERCHES URBAINES**





*H*

**ORIZONS  
MÉTROPOLITAINS**



**H**

**ORIZONS  
MÉTROPOLITAINS**

**BERNARD JOUVE &  
CHRISTIAN LEFÈVRE, ÉD.**

**RECHERCHES URBAINES**



Collection «Recherches urbaines», dirigée par les professeurs Michel Bassand et Vincent Kaufmann (EPFL) et Jean-Marc Offner (ENPC)

*Métropolisation et inégalités sociales* (épuisé)

Michel Bassand

*Vivre et créer l'espace public*

Michel Bassand, Anne Compagnon, Dominique Joye, Véronique Stein

*Au-delà du laboratoire*

Pierre Rossel, Michel Bassand et Marie-Annick Roy, Ed.

*Mobilité quotidienne et dynamiques urbaines*

Vincent Kaufmann

*Métropolisation, crise écologique et développement durable*

Michel Bassand, Thai Thi Ngoc Du, Joseph Tarradellas, Antonio Cunha, Jean-Claude Bolay

*Locataire ou propriétaire ?*

Philippe Thalmann, Philippe Favarger

*Coordonner transports et urbanisme*

Vincent Kaufmann, Fritz Sager, Yves Ferrari, Dominique Joye

Les Presses polytechniques et universitaires romandes sont une fondation scientifique dont le but est principalement la diffusion des travaux de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne et d'autres universités et écoles d'ingénieurs francophones.

Le catalogue de leurs publications peut être obtenu par courrier aux Presses polytechniques et universitaires romandes, EPFL – Centre Midi, CH-1015 Lausanne, par E-Mail à [ppur@epfl.ch](mailto:ppur@epfl.ch), par téléphone au (0)21 693 41 40, ou par fax au (0)21 693 40 27.

**<http://www.ppur.org>**

Première édition

© 2004, Presses polytechniques et universitaires romandes,

CH – 1015 Lausanne.

ISBN 2-88074-561-6

Imprimé en Suisse

Tous droits réservés.

Reproduction, même partielle, sous quelque forme

ou sur quelque support que ce soit, interdite sans l'accord écrit de l'éditeur.

## LES AUTEURS

FLORIDEA DI CIOMMO est doctorante en urbanisme au Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés (LATTS) de l'École Nationale des Ponts et Chaussées. Elle s'intéresse aux questions de planification et de développement local dans le cadre de la régénération urbaine des villes européennes. Elle a écrit plusieurs articles et chapitres d'ouvrages consacrés à la participation des acteurs économiques aux politiques de régénération urbaine à Milan et à Naples. Contact: diciommo@latts.enpc.fr

DAVID GUÉRANGER est enseignant et chercheur au Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés (LATTS) de l'École Nationale des Ponts et Chaussées. Docteur en science politique, il travaille sur les dynamiques institutionnelles des autorités locales, et en particulier des structures intercommunales. Il a participé à différentes comparaisons menées tant au niveau national qu'international. Contact: gueranger@mail.enpc.fr

BERNARD JOUVE est titulaire de la Chaire de recherche du Canada en étude des dynamiques territoriales et professeur au département de Géographie de l'Université du Québec à Montréal. Docteur en urbanisme, il travaille sur les politiques urbaines dans une perspective comparée (Amérique du Nord, Europe de l'Ouest). Contact: jouve.bernard@uqam.ca

DANIEL KÜBLER est docteur en science politique. Il a été chercheur au Laboratoire de sociologie urbaine de l'École polytechnique fédérale de

Lausanne entre 1993 et 2003. Il bénéficie actuellement d'une bourse pour chercheurs avancés du Fonds national suisse de la recherche scientifique au sein de l'Institut de science politique de l'Université de Zurich où il travaille sur les questions de gouvernance métropolitaine.

Contact: dkuebler@pwi.unizh.ch

CHRISTIAN LEFÈVRE est professeur à l'Institut Français d'Urbanisme (Université Paris 8) et chercheur au LATTS. Spécialiste des questions institutionnelles et des politiques territoriales dans les grandes villes européennes, il est membre du bureau de l'Association Européenne de Recherche Urbaine (EURA) et a travaillé pour le compte de nombreuses organisations internationales (Union Européenne, OCDE, Nations Unies) et nationales en France et en Europe. Contact: lefevre@enpc.fr

RACHEL LIHOSSIER prépare un doctorat à l'Institut d'urbanisme de Lyon (UMR CNRS 5600/Université Lyon 2). Elle est attachée temporaire d'enseignement et de recherche au département de Géographie de l'Université Jean Monnet de Saint-Etienne. Elle travaille sur les politiques urbaines de développement économique et sur la territorialisation de l'action publique en France. Contact: rachel.linossier@wanadoo.fr

BRIGITTE SCHWAB est actuellement boursière du Fonds national suisse de la recherche scientifique au Deutsches Institut für Urbanistik à Berlin (Allemagne) où elle termine son doctorat qui porte sur les politiques culturelles des villes suisses. Elle a travaillé sur les politiques d'agglomération en Suisse et le développement durable urbain à Cuba au sein du Laboratoire de sociologie urbaine de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne et comme assistante d'enseignement en politique Suisse et politiques urbaines à l'Institut d'études politiques et internationales de l'Université de Lausanne. Contact: Brigitte.Schwab@iepi.unil.ch

MARC WOLFRAM est architecte et docteur en urbanisme. Il travaille à Cologne comme consultant pour la Commission Européenne. Ses recherches comparatives portent sur la planification urbaine et les politiques d'aménagement du territoire en Europe. Il se focalise plus particulièrement sur le rôle des infrastructures de transports et des nouvelles technologies d'information. Contact: marcwolfram@gmx.net

# TABLE DES MATIÈRES

<b>Les auteurs</b> .....	V
<b>Chapitre 1 Les nouveaux enjeux de la métropolisation</b>	
1.1 Introduction .....	1
1.2 Les enjeux de la métropolisation.....	3
1.3 La métropolisation: un processus univoque?	12
1.4 Conclusion.....	29
Bibliographie.....	32
<b>Chapitre 2 La métropolisation politique du bassin lémanique en questions</b>	
2.1 Introduction .....	37
2.2 Deux projets d'envergure métropolitaine dans le bassin lémanique.....	38
2.3 Les origines et le pilotage des deux projets métropolitains.....	49
2.4 Quelles retombées escomptées de l'internationalisation?.....	55
2.5 Le débat public engendré par les deux projets et leur consécration politique .....	57
2.6 Métropolisation et recomposition du système de représentation des intérêts économiques.....	62
2.7 Conclusion: La métropolisation politique de l'espace lémanique: mythe ou réalité? ..	67
Bibliographie.....	71

<b>Chapitre 3</b>	<b>La production de «catalyseurs métropolitains» : l'exemple de la transformation des politiques urbaines à Stuttgart</b>	
3.1	Introduction .....	73
3.2	Le système de production de la région de Stuttgart .....	76
3.3	Permanence et changements du contexte institutionnel .....	80
3.4	Les transformations des politiques urbaines .....	91
3.5	Conclusion.....	108
	Bibliographie.....	111
<b>Chapitre 4</b>	<b>Naples, entre développement économique et modernisation politique de la ville</b>	
4.1	Introduction .....	113
4.2	La modernisation de la ville entre amélioration du cadre de vie et compétition urbaine.....	116
4.3	Du projet étatique de développement du Mezzogiorno au grand projet international du maire de Naples .....	126
4.4	Conclusion: entre continuité procédurale et discontinuité substantielle .....	137
	Bibliographie.....	139
<b>Chapitre 5</b>	<b>Aire Métropolitaine Marseillaise : la quête de l'émancipation dans les politiques publiques</b>	
5.1	Introduction .....	141
5.2	La «colonisation» de Fos et des rives de l'étang de Berre .....	143
5.3	Euroméditerranée ou les chemins de l'indépendance? .....	156
5.4	Conclusion.....	169
	Bibliographie.....	170

<b>Chapitre 6</b>	<b>Métropolisation à la zurichoise : tertiarisation, fragmentation et démocratie directe</b>	
6.1	Introduction .....	173
6.2	La «métropolisation à la zurichoise» : étalement urbain, tertiarisation et immobilisme des structures de représentation politico-économiques.....	175
6.3	Métropolisation, style de politique publique et reconfiguration des niveaux de gouvernement .....	188
6.4	Conclusion.....	202
	Bibliographie.....	206
<b>Chapitre 7</b>	<b>De l'urbanisme à la maïeutique : permanence et recomposition des politiques urbaines à Lyon</b>	
7.1	Introduction .....	209
7.2	De l'aménagement physique à la maïeutique	211
7.3	L'évolution des modes de médiation .....	220
7.4	Conclusion.....	236
	Bibliographie.....	238
<b>Chapitre 8</b>	<b>Existe-t-il une élite politique métropolitaine? Une comparaison quantitative franco-suisse</b>	
8.1	Introduction .....	241
8.2	Les élus de l'agglomération lyonnaise face aux transformations du contexte métropolitain .....	243
8.3	Analyse de l'effet de la métropolisation sur les profils de l'élite partisane locale et des élus communaux en Suisse.....	254
8.4	Conclusion: à la recherche d'un effet «métropole» dans la sélection du personnel politique local .....	266
8.5	Annexe méthodologique .....	267
	Bibliographie.....	271



# LES NOUVEAUX ENJEUX DE LA MÉTROPOLISATION<sup>1</sup>

Bernard Jouve  
Christian Lefèvre

## 1.1 INTRODUCTION

Le développement du phénomène urbain, depuis ses origines au Proche et Moyen-Orient jusqu'à sa diffusion généralisée à l'échelle planétaire, est parfaitement connu (Bairoch 1985). Si l'on se réfère aux statistiques des Nations Unies, actuellement près de 50 % de l'humanité vit dans des villes. Comparativement, en 1950, ce taux n'était que de 35 %. Sur la base de cette très forte progression, il est prévu qu'en 2050, 65 % de la population mondiale habiteront les villes (UNCHS 2001). La métropolisation constitue le stade le plus avancé, actuellement, du fait urbain. Mais de quoi parle-t-on exactement lorsque l'on évoque le terme de métropolisation ?

Au-delà de l'approche proprement démographique, on sait par exemple que sur la base des travaux de G. Simmel, l'École de sociologie de Chicago accordait un statut particulier à la « Grande Ville » en tant que construit sociologique générant des modes de vie, des processus de socialisation différents de ceux observés dans les espaces moins urbanisés (Simmel 1989; Grafmeyer et Joseph 1990). Comment aborder cet espace social spécifique ? En la matière, l'un des premiers problèmes à résoudre est d'ordre méthodologique. Les indicateurs pour analyser l'évolution du fait

---

<sup>1</sup> Le programme de recherche à l'origine de cet ouvrage a bénéficié du soutien financier de l'Action Concertée Incitative « Ville » dans le cadre de son sous-programme « Dynamique et mutations urbaines ». Trois séminaires réunissant l'ensemble des chercheurs associés ont été organisés à Paris et à Lyon entre 2000 et 2002.

urbain se sont adaptés pour rendre compte d'un processus qui revêt plusieurs dimensions. En effet, il s'agit à la fois d'un phénomène ayant des traductions physiques (étalement urbain, importance des flux matériels...), sociales (polarisation et spécialisation fonctionnelle renforcées), environnementales (prélèvements très forts sur les ressources naturelles, pollutions atmosphérique, sonore, des eaux...), économique (nouvelle organisation productive, centralisation des fonctions supérieures et d'intermédiation dans un petit nombre de villes globales...) et politiques (transformation des rapports entre les métropoles et les Etats, recomposition interne aux métropoles des relations entre la sphère du politique et la «société civile»...) (Bassand 1996; Bassand, Kaufmann et Joye 2001). Par rapport aux formes urbaines précédentes, la métropolisation pose à l'analyse scientifique, mais également à l'action publique, un certain nombre de difficultés qui résident dans le fait qu'il s'agit d'un processus agrégeant ces différentes dimensions. De plus, la quintuple dynamique spatiale, sociale, environnementale, économique et politique n'est pas encore stabilisée. Toute démarche scientifique empirique ne peut donc qu'offrir une photographie instantanée. A moins de se doter d'un cadre méthodologique permettant de resituer sur une période historique donnée les transformations accompagnant la métropolisation. C'est le choix opéré dans cet ouvrage qui vise à analyser, sur une période de 40 ans (des années 1960 à la fin des années 1990) les transformations qu'ont connu six métropoles européennes: Genève-Lausanne, Lyon, Marseille, Naples, Stuttgart et Zurich. Le choix de ces métropoles est justifié par deux types de considérations:

- Ces métropoles sont situées dans des contextes institutionnels très différents (confédération, fédération, Etat en cours de fédéralisation, Etat décentralisé). A l'heure où la question de l'identité européenne est en débat, où il est notamment fait état de la convergence des sociétés européennes non seulement en termes économiques mais aussi socio-politiques, nous avons voulu savoir, pour reprendre une question structurante de la science politique, si les institutions comptent. Si le fait que ces métropoles se situent dans des ensembles institutionnels différents affecte ou non et de quelle manière leur gouvernabilité, le leadership métropolitain, les relations entre la sphère politique et la «société civile».
- Ce niveau de villes européennes, de rang moyen si on le compare aux grandes mégalo-poles mondiales que sont Mexico (31 millions d'habitants), Sao Paulo (25,8 millions d'habitants) ou Tokyo (24,2 millions

d'habitants), est un élément essentiel dans la structuration sur le long terme des sociétés ouest-européennes. Il s'agit des territoires politiques à partir desquels se redéfinissent depuis une quarantaine d'années les cadres opératoires de la gouvernance urbaine, qu'il s'agisse des relations avec les Etats, avec les acteurs privés et associatifs locaux (Le Galès 2002). C'est aussi au sein de ce type de ville que de nouveaux cadres opératoires des politiques publiques – aussi bien au niveau des instruments, des méthodes, des référentiels – ont évolué pour ensuite se généraliser.

Il ne s'agit pas ici de dresser un tableau complet de l'évolution de toutes les dimensions caractérisant la métropolisation dans ces six ensembles territoriaux et sur la période considérée. Cette démarche mériterait d'être menée mais elle nécessite des moyens très importants. Nous avons fait le choix de sérier notre objet et de situer notre démarche collective dans le cadre de l'ensemble des réflexions actuelles sur la transformation de la gouvernance urbaine en Europe. On ne reviendra pas sur l'ensemble de la littérature très volumineuse relative à cette notion, dont le statut scientifique même est controversé. Certains ouvrages récents font état des débats entourant le développement dans le champ académique de cet «outil» qui, selon les auteurs qui l'utilisent, est tantôt appréhendé comme une notion, tantôt comme un cadre de réflexion sur les transformations actuelles de la puissance publique (Leresche 2001 ; Jouve 2003).

Ce livre voudrait contribuer à la réflexion générale sur la gouvernance des métropoles européennes en s'attachant à analyser la portée réelle des changements qui sont intervenus dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques urbaines dans les six villes du panel rassemblé ici. Existe-t-il d'ailleurs une «réalité» européenne, un modèle urbain européen, une évolution univoque dans la gouvernance des métropoles européennes? C'est à cette question que l'on souhaiterait apporter quelques éléments de réponse à travers cet ouvrage en nous fondant sur les résultats et la comparaison des monographies.

## 1.2 LES ENJEUX DE LA MÉTROPOLISATION

Vouloir analyser l'évolution de la gouvernance des métropoles européennes constitue d'ailleurs en soi une entreprise délicate à mener tant le spectre des questions posées par la gouvernance, comme programme de travail, est large. Pour notre part, nous avons choisi de restreindre, d'un point

de vue méthodologique, notre analyse à trois «indicateurs» qui ont été observés à travers le prisme que constituent les politiques urbaines dans les six métropoles choisies: la transformation des relations entre les métropoles et les Etats, l'évolution des cadres opératoires à travers lesquels ces politiques urbaines ont été élaborées et mises en œuvre, la recomposition des relations entre la sphère politique et la «société civile». Il serait bien entendu nécessaire d'augmenter cette liste d'indicateurs pour avoir une appréhension encore plus précise de la gouvernance urbaine en Europe. Pour autant, nous nous sommes limités à cette série de questions en considérant qu'elles structurent très largement l'agenda scientifique porté par la gouvernance urbaine.

### **Les métropoles face à la globalisation et à la transformation des Etats**

Les années 1980-1990 ont été marquées par deux processus majeurs touchant directement la gouvernabilité des métropoles: la recomposition des Etats et la globalisation. Ces deux dynamiques sont étroitement liées à la transformation du capitalisme avancé (Brenner et Theodore 2003). Le «desserrement du verrou de l'Etat» sur les autorités locales a, a priori, permis une plus grande marge de manœuvre à ces dernières (Le Galès 1999) en même temps qu'il a conduit les collectivités locales à s'impliquer dans de nouveaux champs de politiques publiques. Ainsi, les politiques urbaines se sont progressivement éloignées de la seule maîtrise du cadre physique de l'urbanisation pour intégrer progressivement de nouveaux enjeux comme le développement économique. L'urbanisme, à travers notamment sa dimension architecturale, le cadre de vie qu'elle génère, est devenu un outil de marketing territorial dans la compétition que se livrent les métropoles en vue d'attirer vers elles les entreprises et les catégories sociales aisées.

La métropolisation constitue une forme d'organisation économique qui remet en question la géographie des lieux centraux et surtout une organisation politique du territoire de type pyramidal. L'organisation de l'espace économique (et administratif) a longtemps été pensée en fonction du modèle de W. Christaller qui a modélisé la taille, le nombre et de la distribution relativement régulière des villes dans un espace donné. W. Christaller a mis en évidence le rôle de l'économie de marché, plus précisément de la fourniture des biens et des services destinés à la population, comme principe organisateur de l'espace. La hiérarchie des villes que propose W. Christaller repose sur l'idée que les villes les plus peuplées

fournissent à la population des biens et services rares sur un espace très étendu. Ces villes de rang supérieur sont entourées de centres moyens rayonnant sur des espaces d'étendue moindre qui sont eux-mêmes entourés de petits centres desservant des superficies réduites. La hiérarchie des biens et des services, depuis ceux qui répondent à des besoins courants jusqu'à ceux répondant à des besoins rares ou peu fréquents, engendre une hiérarchie de centres urbains et leur disposition régulière dans l'espace. Les aires d'influence s'emboîtent avec régularité et, en se recoupant, prennent des formes hexagonales et pyramidales. Au sommet de la hiérarchie se trouvent les métropoles. Ce qui les distingue des villes et autres espaces urbains secondaires, c'est donc la présence de biens et services qui, dans une économie de marché, sont rares et qui en font des lieux centraux, de commandement (Lacour et Puisant 1999).

Dans les années 1980 et 1990, le développement sans précédent de la globalisation a remis en question ce modèle, ou plus exactement il a posé la question du territoire de référence sur lequel appliquer ce modèle (Rodrigue 2000). En effet, le modèle de W. Christaller s'appliquait aux espaces régionaux et nationaux. Il avait même été le bréviaire de nombreux aménagistes et le fondement des politiques d'aménagement du territoire en France, en Italie, aux Pays-Bas. En raison de la «révolution» des transports à partir des années 1960, de la baisse des barrières douanières et des progrès sans précédent des technologies de la communication, le territoire de référence de l'économie a cessé d'être le cadre national pour devenir mondial. De plus, la «révolution conservatrice» engagée dans les années 1980 tout d'abord aux Etats-Unis sous Ronald Reagan, poursuivie en Grande-Bretagne sous les gouvernements de Margaret Thatcher puis généralisée à l'ensemble des Etats européens avec la conversion des élites social-démocrates au néo-libéralisme (Jobert 1994) a conféré aux firmes un rôle de premier plan dans les politiques économiques. Le contrôle des Etats sur les économies nationales a progressivement diminué. Obligés de recourir à des mesures symboliques, ils sont actuellement contraints de cacher le «vilain petit secret» de leur incapacité à réguler, seuls, une économie-monde de plus en plus dominée par les firmes et la financiarisation du capitalisme (Crouch et Streeck 1996). Les métropoles sont ainsi devenues les points d'ancrage de cette «économie d'archipel» (Veltz 1996) à partir desquels se mettent en place les «nouvelles géographies» liées aux changements globaux (Johnston, Taylor et Watts 2003).

Dans le même temps, les métropoles ont été confrontées à la question de la compétition interurbaine du fait de la transformation des Etats. La notion

de «glocalisation» a trouvé depuis les années 1990 une résonance toute particulière dans les métropoles qui sont les territoires les plus directement interpellés par la globalisation des échanges économiques (Swyngedouw 1989; Scott 2001). Les études de cas figurant dans cet ouvrage illustrent cette tendance. Sur la période de 40 ans retenue ici, on voit très nettement une inflexion se mettre en place et la thématique de la compétition interurbaine devenir centrale sur les agendas des pouvoirs publics locaux. En investissant le champ du développement économique, les métropoles européennes ont, avec l'appui et le soutien des Etats, intégré dans leur champ de compétence un domaine d'action publique «noble», valorisant, répondant à une demande sociale très forte dans un contexte de crise économique très importante. Quelle est la nature et la portée réelle des changements intervenus dans les relations centre/périphérie que l'on désigne maintenant comme des relations intergouvernementales? Ce changement de terminologie est d'ailleurs révélateur d'une recomposition des Etats européens, notamment des Etats unitaires. En effet, l'analyse des relations entre l'Etat et les autorités locales, saisies en termes de relations intergouvernementales, procède d'une importation de grilles d'analyse élaborées dans les Etats fédéraux, en premier lieu aux Etats-Unis. La métropolisation s'accompagne-t-elle d'une plus grande marge de manœuvre pour les élus locaux? La dépendance juridique, financière, en termes d'expertise a-t-elle été réellement remise en cause au profit des métropoles? Qui sont les acteurs locaux ayant participé durant les années 1980-1990 à la recomposition des relations entre les Etats et les métropoles? C'est notamment à cette série de questions que cet ouvrage entend apporter des éléments de réponse.

### **La transformation des cadres de l'action publique**

Au-delà des enjeux liés à la recomposition des relations entre les Etats et les métropoles, celles-ci sont également mises en demeure d'innover dans le contenu même des politiques publiques qu'elles traitent. On connaît le succès qu'a eu ces dernières années la «territorialisation des politiques publiques», notamment urbaines, comme nouveau cadre opératoire dans lequel l'action publique doit être actuellement élaborée et mise en œuvre afin de s'assurer d'une plus grande efficacité et d'une utilisation efficiente de ressources budgétaires par nature limitées du fait de la crise économique. Le diagnostic de l'essoufflement d'un mode d'organisation de la puissance publique reposant sur les seules approches sectorielles a parfaitement été dressé (Duran et Thoenig 1996). La puissance

publique ne peut plus traiter efficacement, par une approche uniquement sectorielle, les nouvelles problématiques comme la précarité, l'exclusion, le développement durable... De même, la recomposition des Etats, et les processus de décentralisation, voire de fédéralisation dans certains pays européens (Belgique, Italie, Espagne notamment), ont conduit les acteurs de « terrain » à demander plus de capacité d'action. Le territoire est, selon cette perspective, une nouvelle matrice à partir de laquelle les politiques publiques peuvent véritablement être adaptées à la spécificité des configurations locales entre acteurs et institutions... La territorialisation renvoie donc à une transformation des relations centre/périphérie et à la mise en place d'un nouveau cadre cognitif et instrumental des politiques urbaines. L'Etat keynésien sectoriel a semble-t-il vécu : place au territoire et à l'innovation portée par les acteurs de terrain qui seraient les plus à même de gérer le besoin de proximité. Le territoire est devenu l'espace de résolution de la tension qui existe entre, d'une part, la globalisation et, d'autre part, l'ancrage des relations sociales dans des espaces avant tout locaux. Il est, dans bien des discours savant et politique, synonyme d'efficacité, de démocratie locale, d'innovation... quitte à oublier que l'Etat aussi, dans sa définition wébérienne, se définit par un territoire borné. Alors que dans les années 1980, la notion de territoire, dans la science politique, était intrinsèquement liée à l'Etat (Alliès 1980), elle s'en est très largement éloignée pour fusionner avec la notion de « local ». Le territoire, c'est non seulement l'administration déconcentrée de l'Etat et les élus locaux mais également tous les acteurs constitutifs de la « société civile ».

On peut aussi aborder la territorialisation selon une perspective désenchantée et considérer que le thème de la « territorialisation » comme pilier de la réforme de l'Etat représente un moyen pour les Etats de se décharger d'une partie de leur responsabilité dans la conduite des politiques publiques et plus globalement dans la régulation des sociétés. A ce titre, on ne peut que constater une convergence assez forte entre l'Amérique du Nord et l'Europe de l'Ouest en ce qui concerne les modalités de modification de l'action publique. En effet, la territorialisation de l'action publique et l'*empowerment* entretiennent des relations évidentes, même si les acteurs et institutions qui, a priori, bénéficient de cette transformation de l'Etat keynésien diffèrent. La territorialisation de l'action publique rime avec la décentralisation politique et le renforcement du poids des élus locaux. Venue d'Amérique du Nord à travers notamment les politiques constitutives de la « Nouvelle Société » de Lyndon B. Johnson

et en premier les programmes s'adressant aux minorités raciales et ethniques des centres-villes (Hallman 1974; Schoenberg et Rosenbaum 1982; Yates 1982), la responsabilisation qui accompagne les stratégies d'*empowerment* atteste davantage d'un transfert de capacité d'action de l'Etat vers la « société civile » (Favreau 2002; Lévesque 2002). Pourtant, dans les deux cas, on peut s'interroger sur la portée réelle de ces processus d'adaptation des Etats modernes aux transformations du capitalisme tant, très généralement, les élus locaux et les acteurs associatifs, communautaires représentant la « société civile », mettent en place des politiques « d'adaptation » à la globalisation qui conduisent à décliner et à habiller la logique libérale sous un jour acceptable (Jessop 2002). Les métropoles sont ainsi devenues progressivement des territoires politiques essentiels dans la légitimation d'un régime d'accumulation qui conduit les acteurs locaux à travailler et à mettre en scène les avantages comparatifs de leur territoire à l'échelle internationale, qu'ils s'agissent des coûts de production les plus classiques ou de leur capacité à agir collectivement (« *capacity building* »), à utiliser un « capital social » territorialisé en s'appuyant sur des cultures territoriales, une épaisseur institutionnelle, un leadership politique qui sont autant de facteurs limitant la fragmentation structurelle des métropoles.

Que l'on opte pour une approche positive ou désenchantée, on se rend compte effectivement, à la lecture des monographies présentées dans cet ouvrage, que les métropoles européennes ont connu au cours de ces quarante dernières années deux grands types de politiques publiques :

- Des politiques reposant sur un pilotage politique fort, centré sur l'Etat. C'est par exemple le cas de l'opération de la Part-Dieu à Lyon, de la construction du CERN à Genève, du centre directionnel de Naples, de l'opération de Fos-sur-Mer à Marseille, des projets de réseau ferroviaire régional à Zurich et à Stuttgart.
- Des politiques de mise en réseau des institutions et des acteurs agissant à différents niveaux territoriaux et aux statuts très divers (institutions publiques, privées, associatives, communautaires...). Le « Plan technopolitain » de Lyon, l'opération de renouvellement autour du quartier de Bagnoli à Naples, le « projet triangulaire » entre les universités de Genève et Lausanne, l'action autour d'Euroméditerranée à Marseille, le projet « Stuttgart 21 » s'inscrivent dans cette dynamique. Il s'agit d'opérations urbaines qui ont une traduction physique, sur la morphologie métropolitaine et la localisation des fonctions supérieures mais qui, avant tout,

nécessitent l'établissement de compromis, d'accords entre acteurs et institutions partageant ressources et légitimité, sans que ces compromis ne soient nécessairement institutionnalisés.

La véritable innovation porte donc davantage sur le cadre opératoire des politiques urbaines (la nécessité de rendre les démarches intersectorielles, de les «territorialiser») que sur le but ultime visé: il s'agit toujours de renforcer la centralité économique des métropoles dans un capitalisme en transformation. L'accent est mis sur une centralité à la fois au niveau régional, national, puis plus récemment international. La problématique est d'autant plus épineuse que les métropoles constituent des territoires institutionnellement denses, voire saturés d'institutions publiques de tous ordres qui interviennent sur des territoires non emboîtés (Stephens et Winkstrom 2000).

Par rapport aux années 1960-1970, les métropoles européennes sont donc actuellement confrontées à une pluralité d'enjeux: l'obligation de se constituer en territoires pertinents en regard des transformations du capitalisme, la nécessité de mettre en place des mécanismes de régulation entre différents niveaux de décision, différents secteurs de politiques publiques, différents types d'acteurs porteurs d'intérêts contradictoires, voire divergents, mais qui se partagent les ressources et la légitimité nécessaires à la production de toute politique publique. En effet, on connaît maintenant assez bien les limites qui pèsent sur toute tentative de vouloir établir une régulation politique d'ensemble conférée à une institution métropolitaine unique: la dynamique territoriale des déplacements, des flux matériels et immatériels (Offner et Pumain 1996) ainsi que les tensions internes aux systèmes sociopolitiques finissent très généralement par rendre caduc ce type de régulation institutionnelle et/ou l'empêchent de voir le jour (Jouve et Lefèvre 2002). C'est cette activité de maïeutique qui distingue les métropoles actuelles d'autres formes urbaines contemporaines ou passées.

Cette dimension est en effet particulièrement présente dans les monographies rassemblées ici. Sur une période de 40 ans, on voit très nettement apparaître cette problématique dans le pilotage politique des métropoles. Les métropoles européennes, mais ce constat semble valable pour tout type de métropole, sont condamnées au «bricolage institutionnel», (Offe 1997) au «bricolage organisationnel» (Coutard 2001), c'est-à-dire à des formes non stabilisées d'arrangements et de compromis établies entre acteurs et institutions en l'absence de principes hiérarchiques clairs, sauf

dans les cas où les systèmes institutionnels nationaux sont restés stables dans le temps. C'est le cas de la Suisse et l'on verra plus loin quels sont les « impacts » de cette stabilité qui fait de ce pays un cas à part, un *Sonderfall* pour reprendre l'expression consacrée.

Dans les autres pays, la situation actuelle est essentiellement due à la recomposition de l'autorité et des principes assurant la domination politique dans l'ordre politique contemporain. C'est bien la transformation des États au cours des quarante dernières années qui a conduit à cette situation impliquant de nouveaux styles d'action publique, l'invention de nouveaux principes de pilotage de l'action publique fondés davantage sur l'action collective, la mobilisation et beaucoup moins sur l'usage du « monopole de la violence légitime », pour paraphraser M. Weber, comme principe d'intégration des acteurs. C'est bien cette fonction d'intégration, classiquement dévolue au niveau étatique, qui s'est déplacée vers les métropoles, essentiellement du fait de la transformation du capitalisme (Harvey 1989). Cependant, en l'absence d'institution disposant d'une légitimité à intégrer les logiques des autres acteurs en mobilisant l'autorité, les politiques métropolitaines sont confrontées également à l'enjeu de générer le moins possible de conflits qui paralyseraient l'action collective. Les institutions locales qui agissent sur les métropoles sont mises au défi de produire cette mise en réseau des acteurs et des niveaux de décision sans pouvoir avoir recours aux mécanismes d'agrégation classiques reposant sur la coercition et la domination d'un acteur, d'un niveau de gouvernement sur les autres. On se rangera ici aux arguments de J.-P. Leresche pour lequel ce qui distingue la métropolisation d'autres formes d'organisation urbaine et sociale, c'est l'obligation de susciter la coopération entre acteurs locaux, de développer des réseaux interinstitutionnels sur fond de crise budgétaire, d'élargissement physique des territoires de politique publique (Leresche 1996).

Au-delà de la simple communication politique, les métropoles étudiées ici sont-elles parvenues à relever le défi de l'action publique transversale ? A l'heure où la territorialisation des politiques publiques est devenue un véritable leitmotiv, les métropoles européennes sont-elles des territoires d'innovation, de création de nouveaux cadres opératoires moins sectoriels, et si oui à quelles conditions ? Les politiques actuelles sont-elles élaborées et mises en œuvre dans des contextes moins conflictuels que dans les années 1960-1970 ? La fin des idéologies et l'affaiblissement des oppositions partisans favorisent-ils des politiques métropolitaines plus consensuelles, moins conflictuelles ? Nous tenterons de répondre à ces questions.

## Une nouvelle gouvernance urbaine ?

Enfin, la métropolisation a des incidences directes sur la transformation des rapports sociaux et sur l'exercice du Politique. A la suite des analyses d'A. Touraine, les travaux plus récents sur les mouvements sociaux spécifiquement urbains (c'est-à-dire qui touchent à la question de la gestion urbaine, des politiques urbaines, à la participation démocratique) ou qui ont pour arène spatiale les métropoles (mouvements communautaires, de genre...) ont insisté sur une spécificité métropolitaine dans l'organisation des sociétés (Hamel, Lustiger-Thaler et Mayer 2000; Hamel 2001). Pour M. Mayer, «actuellement, les mouvements urbains sont plus hétérogènes et divers, il n'y a pas de claire domination d'un type sur un autre, les enjeux et les luttes qui les structurent au sein des grands centres métropolitains sont différents de ceux qui se développent dans les petites et moyennes villes. Cette transformation, qui a pris place depuis quelques décennies, peut être interprétée dans le contexte des récentes restructurations urbaines et de la transformation de l'Etat local dans la mesure où ces processus ont structurellement généré de nouvelles lignes de conflit dans lesquels les mouvements urbains sont actuellement engagés» (Mayer 2000). Ces mouvements urbains ont donc la particularité d'être très fortement articulés à la globalisation et à la recomposition des Etats.

On trouve également dans d'autres pans de la littérature un ensemble de réflexions sur la transformation des sociétés urbaines et plus particulièrement sur la recomposition des liens entre la sphère politique et la «société civile». C'est par exemple le cas des travaux T.N. Clark et R. Inglehart sur la «nouvelle culture politique» qui se développe à partir des années 1980 et qui est caractérisée notamment par la remise en question des oppositions idéologiques structurées par les rapports de classe, l'apparition de nouveaux enjeux sociétaux non médiatisés par les partis politiques traditionnels, le déclin des organisations politiques hiérarchiques qui s'accompagne de l'émergence de revendications postmatérialistes et en termes de participation... l'ensemble de ces processus étant le fait d'une population au profil sociologique assez typé: des jeunes dotés d'un solide capital culturel et économique (Clark et Inglehart 1998).

De même, M. Mayer observe dans la gouvernance urbaine qui se développe dans les villes post-fordistes, une mobilisation accrue des sociétés civiles locales. Elle établit le double diagnostic suivant: «de nouveaux systèmes de négociation et de nouvelles formes de collaboration public/privé émergent actuellement, dans lesquels le rôle des autorités

publiques locales, en regard de celui des acteurs privés, des acteurs associatifs et du monde communautaire, est amené à être redéfini» (Mayer 1994) et «les nouvelles relations institutionnelles contribuent à réduire une tendance à la crise de l'Etat local traditionnel en remplaçant l'Etat hiérarchique par une version davantage pluraliste et dans un sens plus égalitariste» (Mayer 1995).

Ces analyses partagent un même intérêt pour la recomposition des systèmes de médiation entre le Politique et les sociétés civiles et surtout considèrent que la double transformation des Etats (fordiste, providence) et des sociétés locales de type métropolitain (aussi bien au niveau de leurs représentations, de leur préférences, de leur stratégie d'accès à la sphère du Politique) induit une tendance au pluralisme politique dans la gouvernance urbaine. Cette thèse de la transformation du politique, de la perte de centralité des élus locaux dans le processus décisionnel vient pour autant en quelque sorte télescoper les analyses de plus en plus nombreuses qui réhabilitent le rôle du leadership politique dans la conduite des politiques territoriales, métropolitaines à la fois en Europe et en Amérique du Nord. Alors que les métropoles sont atteintes par un «mal endémique», la fragmentation institutionnelle, l'exercice du leadership politique permet de réduire cet état de fait et favorise l'agrégation des demandes sociales (DiGaetano et Klemanski 1999; Keating 2001). Dans les métropoles composant notre panel, observe-t-on une tendance, sur une quarantaine d'années, à la pluralisation des systèmes de médiation? Les politiques urbaines les plus actuelles réservent-elles davantage de place et de responsabilité aux représentants de la «société civile»? Comment se combinent à la fois pluralité et affirmation du leadership politique? C'est la troisième série de questions à laquelle nous entendons répondre.

### 1.3 LA MÉTROPOLISATION: UN PROCESSUS UNIVOQUE?

Si la métropolisation constitue le stade le plus avancé du fait urbain et marque la «fin des villes» diagnostiquée par F. Choay et H. Chombart de Lauwe (Chombart de Lauwe 1982; Choay 1994), peut-on pour autant considérer que le sens des transformations actuelles est univoque, que les processus contenus dans la métropolisation se déclinent uniformément et affectent de la même manière l'ensemble des métropoles? Du point de vue des logiques politiques à l'œuvre, des choix opérés en matière de

politiques publiques, on sait par exemple que les profils des villes varient, entre celles qui optent pour des politiques pro-actives soutenant la croissance économique et celles qui font davantage le choix de la qualité de vie et de la cohésion sociale. Pour autant, des travaux récents montrent qu'il convient de ne pas s'enfermer dans cette vision dichotomique et que de très nombreuses métropoles nord-américaines et ouest-européennes tentent de rendre compatibles ces deux registres (Savitch et Kantor 2002). A la lumière des trois «analyseurs» de la gouvernance que nous avons retenus ici, comment qualifier les évolutions qu'ont connu les métropoles européennes au cours de ces 40 dernières années ?

### **Des relations centre/périphérie aux relations intergouvernementales**

La question de la marge de manœuvre, de l'autonomie des institutions locales par rapport aux Etats a généré une littérature très abondante à la fin des années 1980 ; signe évident que les sociétés européennes connaissaient alors des processus de transformation des relations entre les centres politiques (les Etats) et les périphéries (les régions, les villes) (Gurr et King 1987 ; Page et Goldsmith 1987). Ce paradigme «centre/périphérie» a ainsi donné lieu à plusieurs typologies. Celle par exemple de J. Hesse et L. J. Sharpe qui identifient en 1991 trois groupes d'Etats en fonction de l'autonomie locale (Hesse et Sharpe 1991) :

- un groupe de tradition napoléonienne où l'autonomie est modérée et la raison d'être des collectivités locales est essentiellement politique en ce sens qu'elle vise à rendre possible l'intégration des élites périphériques aux Etats ;
- un groupe de tradition britannique comprenant le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie, les Etats-Unis, la Nouvelle Zélande qui se caractérise par une forte autonomie du local qui a avant tout une logique fonctionnelle de production de services de proximité à la population ;
- enfin, un groupe composé des Etats scandinaves, de l'Allemagne, de la Suisse, des Pays-Bas qui se distingue du second par le fait que le niveau local est considéré comme un échelon fondamental d'exercice de la démocratie.

De même, toujours en 1991, E. Page identifie également trois types d'Etat en fonction de la marge de manœuvre conférée aux collectivités locales qui est elle-même le produit du cadre institutionnel national et des opportunités politiques dont peuvent se saisir les élites locales pour accéder

à l'appareil d'Etat et ainsi porter leurs intérêts (Page 1991). Il distingue ainsi les pays à longue tradition d'autonomie locale basée sur le principe du *self government* (Grande-Bretagne, Suède), les Etats centralisés (France, Italie, Espagne) et les Etats sans tradition localiste mais dans lesquels les marges de manœuvre des autorités locales existent (Danemark, Norvège).

Avec le recul conféré par la dizaine d'années qui nous sépare de ces textes, on s'aperçoit que ces typologies sont certes pertinentes et offrent une photographie instantanée plutôt conforme à la réalité des années 1970 mais qu'elles sont devenues caduques depuis les années 1980 et encore plus du fait des évolutions des années 1990. Très clairement, les gouvernements conservateurs anglais n'ont eu de cesse de limiter l'autonomie des grandes villes, les lois de décentralisation en France ont largement reconfiguré les relations entre l'Etat central et les collectivités locales, notamment les grandes villes, le régime des autonomies en Espagne ou encore la fédéralisation rampante en Italie conduisent objectivement à ne plus considérer ces pays comme des Etats centralisés. De même, les transformations du fédéralisme allemand, et notamment la place donnée aux grandes métropoles, conduit à reconsidérer l'équilibre des relations entre le Bund, les *Länder* et les grandes villes, comme le montre le chapitre sur Stuttgart. On rejoint en ce sens les propos de M. Goldsmith pour qui la question de la mesure de l'autonomie locale ne peut être pertinente qu'en y intégrant une dimension dynamique (Goldsmith 1995). Munis de ce principe méthodologique, on se rend compte alors que la situation des Etats a très nettement évolué, à l'exception notable de la Suisse dont la structure institutionnelle est restée inchangée depuis plus d'un siècle.

La nouvelle Constitution fédérale suisse de 1999, qui mentionne explicitement les villes pour la première fois dans son article 50 alinéa 3, modifie certes peut-être à terme les relations entre les différents paliers de gouvernement. Il reste que les métropoles helvétiques sont toujours sous la domination directe des Cantons, comme cela est très généralement le cas dans les Etats à structure fédérale. Cette asymétrie dans l'économie des relations s'observe très clairement dans les deux monographies de la métropole lémanique et de Zurich. On se rend compte qu'elle n'a guère évolué au cours des 40 dernières années. La création du Laboratoire de européen pour la physique des particules à Genève à la fin des années 1950 a totalement échappé, du moins dans sa phase de mise en œuvre, aux acteurs proprement locaux. Le projet a été traité uniquement par les niveaux cantonal et confédéral qui ont fait preuve d'une stratégie très efficace auprès de l'Organisation Européenne pour la Recherche

Nucléaire pour attirer à Genève une infrastructure au rayonnement international. De même, dans les années 1990, le «projet triangulaire» qui vise à rationaliser l'offre d'enseignement et de recherche entre les cantons de Vaud et de Genève à travers notamment la constitution d'un pôle de première importance à l'échelle internationale dans le domaine des sciences du vivant a échappé à tout contrôle, dans la phase d'élaboration du projet, des municipalités concernées. Le constat est identique, bien qu'un peu plus nuancé, pour ce qui est de la construction du réseau du *S-Bahn* à Zurich où la puissance financière du canton et la coalition établie entre ce niveau de gouvernement, les Chemins de Fer Fédéraux et les principales organisations représentatives du patronat ont eu raison de l'opposition initiale de la commune centre de Zurich à un tel projet. Ainsi, les défis posés par la globalisation et les transformations de l'action publique à la société helvétique et à la sphère du politique n'occasionnent aucun changement institutionnel qui remettrait en question l'équilibre des relations entre les différents paliers de gouvernement (Joye et Leresche 1999). Les monographies de Zurich et de la métropole lémanique présentées dans cet ouvrage mettent pour autant en avant des dynamiques institutionnelles notables :

- Les instances métropolitaines dans les deux cas sont dans les faits les deux cantons. Compte tenu à la fois de l'évolution morphologique et fonctionnelle des deux métropoles, de la répartition des compétences et des ressources politiques, budgétaires, techniques, administratives entre les communes et les cantons, il y a en quelque sorte une métropolisation fonctionnelle et politique des cantons qui sont devenus les institutions au sein desquelles s'opère la régulation politique des métropoles, c'est-à-dire l'établissement des arbitrages, des compromis, la résolution des conflits touchant les espaces métropolitains.
- C'est par le biais de réseaux de politique publique que le système politique et administratif suisse s'adapte également, comme en atteste le cadre dans lequel s'est développé le «projet triangulaire». Compte tenu du système institutionnel helvétique, de la quasi-impossibilité de fusionner deux cantons, des tensions identitaires structurant les relations entre cantons, les politiques publiques nécessitant la coopération entre plusieurs autorités cantonales s'établissent bien souvent en dehors de tout cadre formel, de toute instance, par le biais de réseaux de politique publique, entre un petit nombre d'acteurs clés. On sait que ce mode d'intégration a le mérite de l'efficacité (car il réduit le nombre d'acteurs) mais

qu'il présente aussi, revers de la médaille, des dérives technocratiques très importantes (Jouve 2002). Pourtant, il est aussi indéniable que c'est dans le système institutionnel suisse que les acteurs métropolitains ont trouvé les réponses pratiques permettant de lutter contre cette dérive que connaissent nombre de métropoles : le recours aux votations populaires, à la démocratie directe inscrite dans les constitutions cantonales et dans la vie politique quotidienne en Suisse représente un sérieux atout pour les métropoles helvétiques. Il permet en effet de conserver un système politique inchangé, tout en le faisant évoluer à la marge par des pratiques partenariales en réseau qui échappent, dans leur phase d'élaboration, à tout débat public, à toute controverse mais qui, en dernière instance, peuvent être jugées, contrôlées par le biais de référendums. C'est ainsi que la question de l'imputabilité politique est réglée, par le respect des règles fondamentales de la démocratie participative qui compte parmi l'une des pierres angulaires du système politique suisse.

Dans les autres pays de notre panel, il est légitime d'évoquer la modification des relations centre/périphérie et leur transformation en relations intergouvernementales faisant intervenir différents niveaux de décision publique, des institutions européennes aux villes, en passant par les Etats et niveaux de gouvernement intermédiaires (régions, provinces, départements...). Les Etats européens n'ont plus la capacité de piloter seuls les politiques urbaines. La comparaison des cas de Marseille, Naples, Lyon, de Stuttgart est révélatrice de cette nouvelle donne qui est largement le résultat de la recomposition des Etats européens depuis une quarantaine d'années dans le sens de la décentralisation et de la construction européenne.

Quels sont le sens et la portée de cette transformation? Avant de répondre à cette question, il convient de souligner un biais méthodologique qui a trait au choix des opérations, des projets urbains qui ont été analysés dans le détail au sein des monographies qui suivent. Du fait de la répartition des ressources budgétaires entre les Etats européens et les métropoles, certaines opérations ne peuvent se faire sans transferts budgétaires venant des Etats, voire d'autres niveaux de décision (région, Union européenne). Si, à Lyon, l'Etat central est peu présent dans le «Plan technopolitain», c'est en grande partie parce que ce programme ne nécessite pas la captation par les élus locaux de ressources budgétaires qu'ils n'ont pas. Dans ce cas, il s'agit essentiellement de produire de l'action publique transversale en décloisonnant les secteurs économiques

afin de générer des *clusters*. La plus-value du Grand Lyon dans l'opération réside dans sa capacité à générer des réseaux interinstitutionnels et interentreprises. C'est donc essentiellement une fonction de mise en réseau dont les montants financiers en jeu sont très loin de correspondre à ceux générés par la réhabilitation de la friche industrielle du quartier de Bagnoli à Naples, le projet Euroméditerranée à Marseille ou encore la transformation du quartier de la gare TGV et la relocalisation de la Foire Internationale à Stuttgart. Dans ces cas-là, la dépendance financière des métropoles par rapport aux niveaux de gouvernement supérieurs existe toujours même si elle s'est indéniablement atténuée par rapport aux années 1960-1970. Par contre, cette dépendance s'est élargie à de nouvelles institutions publiques (région, province, département) et privées. Evoquer que la métropolisation conduit à une plus grande autonomie des métropoles est une position difficilement tenable. Dans l'ensemble, elles sont au contraire intégrées dans des configurations institutionnelles plus complexes, faisant intervenir beaucoup plus d'acteurs et d'institutions à la fois verticalement (entre les niveaux local, régional, national, voire européen) et horizontalement (entre les communes-centres et les communes de banlieue). Les métropoles européennes évoluent donc actuellement dans le cadre d'une gouvernance multi-niveaux.

L'une des principales innovations réside certainement dans la recomposition de l'expertise technique, administrative, financière autrefois centralisée uniquement sur les Etats et actuellement beaucoup plus partagées. Les cas de Fos-sur-Mer ou encore du quartier de la Part-Dieu sont emblématiques de ce déséquilibre des capacités d'expertise entre les Etats et les métropoles; la situation étant poussée à son paroxysme avec le centre directionnel de Naples qui a été entièrement piloté et mis en œuvre par les administrations d'Etat, sans aucune concertation avec les élus locaux, sans la moindre tentative de coordination avec les politiques municipales en matière d'urbanisme. La transformation de l'Etat italien au cours des années 1990, l'avènement des grands maires urbains grâce à la réforme du mode de scrutin et à leur élection au suffrage universel direct, notamment Antonio Bassolino à Naples, rendent impossible tout retour à un type de relation centre/périphérie. Dans ce type de relations intergouvernementales, sous couvert d'aménagement du territoire et du *Mezzogiorno*, les logiques clientélistes de l'Etat central et la corruption n'étaient pas étrangères à la création de certains «éléphants blancs» comme ce fut le cas du centre directionnel de Naples pendant plus de vingt ans, inoccupé et isolé fonctionnellement du reste de la métropole.

Autre élément participant de la transformation des relations intergouvernementales, la montée en puissance de l'Europe. Une nouvelle fois, du fait des projets urbains analysés ici, la place des institutions européennes est très différente d'une métropole à une autre. Elle est par exemple à l'origine de la réhabilitation de Bagnoli en raison de sa politique de reconversion industrielle qui a obligé l'Etat italien (trop content de pouvoir s'abriter derrière l'argument de la «décision européenne») à fermer les usines sidérurgiques du quartier. L'Europe agit aussi, non seulement, à travers ses programmes mais aussi comme un horizon d'action, le cadre de référence territorial dans lequel se pensent actuellement les politiques urbaines. C'est le cas du Plan technopolitain, d'Euroméditerranée, de «Stuttgart 21». Pas besoin d'être formellement intégré dans l'Union européenne pour partager ce cadre: l'exemple de la métropole lémanique développé dans cet ouvrage atteste du tropisme européen que connaît la Suisse, du moins sa partie romande. Le CERN a été pensé à travers ce prisme, et sur fond de Guerre froide. Il en va de même avec le «Projet triangulaire».

Le traitement des conflits participe également de la transformation des relations intergouvernementales. Les projets urbains des années 1960-1970 mettent très classiquement aux prises l'Etat et les collectivités locales représentant les intérêts métropolitains. Leur degré d'organisation politique diffère fortement d'un cas à un autre, selon la présence ou non de structures intercommunales assurant un minimum d'intégration politique face à l'Etat. Si pendant les années 1970, les conflits sont traités sur la place publique, fortement médiatisés, ce n'est plus le cas de nos jours. Ils existent toujours, comme on le détaille plus loin, mais ils font davantage l'objet d'une régulation institutionnelle. C'est entre ces institutions, par le biais ou non de structures de régulation, que les conflits se règlent et non plus, comme avant, par la controverse dans l'espace public et médiatique. Nous pouvons avancer un début d'explication à ce phénomène: ce qui est en jeu, du fait de la compétition internationale que se livrent les territoires, c'est l'image collective que présente la ville à l'extérieur, notamment sa capacité à générer de l'action collective. Par conséquent, le conflit ouvert, comme stratégie politique, est plus difficile à tenir, même dans le cas de Naples où le leadership politique est fort.

La création du *Verband Region Stuttgart* (VRS) s'inscrit dans cette tendance. Le poids réel de cette nouvelle institution métropolitaine apparaît bien faible, notamment du fait de ses compétences et de ses ressources budgétaires. Il reste cependant qu'elle constitue une instance de

traitement des conflits qui, comme le montre très clairement le projet «Stuttgart 21», a fait preuve d'une remarquable efficacité en réduisant considérablement les tensions entre les acteurs locaux dont les intérêts étaient divergents. On peut faire un constat identique à Marseille ou encore à Naples: l'Etablissement Public Euroméditerranée ou encore la société *Bagnoli Futura* constituent des instances de régulation qui participent indéniablement à l'établissement de compromis, d'arrangements essentiels à la gouvernance urbaine contemporaine.

La composition même de ces instances atteste d'une transformation. Contrairement à l'image d'Epinal que l'on veut en donner, les acteurs composant les gouvernements urbains en Europe n'ont pas découvert le partenariat public/privé dans les années 1990. Les projets de la Part-Dieu, de Fos-sur-Mer, le centre directionnel de Naples sont autant d'opérations qui ont intégré des acteurs privés dans leur financement. Parfois, ils en ont même été les principaux bénéficiaires. La nouveauté vient davantage du fait que les élus locaux admettent cette dépendance, qu'ils ont revêtu avec une aisance remarquable les vêtements du «maire entrepreneur». De plus, cette dépendance est dorénavant institutionnalisée au niveau proprement local – et non plus au niveau des Etats – soit dans le cadre de procédures *ad hoc* comme le Plan technopolitain ou le Schéma de développement économique à Lyon, soit dans le cadre d'instances comme l'Etablissement Public Euroméditerranée à Marseille, *Bagnoli Futura* à Naples, le *Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH – WRS* à Stuttgart qui associe le VRS, les municipalités ainsi que la Chambre de commerce et d'industrie de Stuttgart, la Chambre des Métiers, la Banque du Bade-Würtemberg et le principal syndicat de salariés (IG Metall) ou encore le *Greater Zurich Area Standortmarketing* à Zurich. La métropolisation et l'augmentation de la dépendance financière des élus locaux face à de nouveaux acteurs publics et privés, et la complexité en termes d'expertise juridique, financière engendrée par ces montages partenariaux, ont été traités essentiellement à travers ces deux modes adhocratiques qui ont certes le mérite de l'efficacité, en termes d'agrégation de ressources budgétaires, voire qui ont été pensés, comme c'est le cas à Naples, pour rendre la chose publique plus transparente. Cependant, ils posent de sérieux problèmes à l'exercice de la démocratie locale et à la transformation des scènes politiques métropolitaines en arènes politiques pluralistes. A ce titre, le système institutionnel suisse, qui peut être considéré comme conservateur et inadapté aux nouveaux enjeux liés à la transformation des sociétés modernes, présente néanmoins un «garde-fou»

remarquable, la démocratie directe, face à cette tendance à la montée en puissance d'un *gouvernement métropolitain adhocratique* que l'on observe dans les monographies analysées dans cet ouvrage. Ailleurs, la transformation des relations intergouvernementales (à la fois verticalement et horizontalement) et la recherche du partenariat avec la « société civile » ne sont pas garantes d'un meilleur contrôle démocratique et d'une ouverture des machines politiques locales. L'imputabilité des décisions et des choix collectifs y est, dans la plupart des cas, problématique.

Enfin, parmi les éléments alimentant la dynamique des relations entre les Etats et les métropoles européennes, on fait souvent référence à l'émergence dans les années 1980-1990 d'une nouvelle génération d'élites politiques métropolitaines transformant les cadres de l'action publique, converties à la compétition interurbaine portée par la globalisation (tout en étant soucieuse de « protéger » leurs villes des effets négatifs de ce processus en termes de polarisation sociale). On a vu indéniablement le registre politique de légitimation se diversifier et valoriser très nettement l'image du maire entrepreneur. De là à conclure que cette transformation s'est opérée grâce à l'avènement de nouvelles élites politiques locales prenant la place des élus gestionnaires des années 1960-1970, il n'y a qu'un pas qu'il semble aisé de franchir dans l'analyse : à nouvelles idées et recettes d'action publique, nouveaux acteurs, nouvelles élites en quelque sorte. Après le *Pater Familias* bonasse, voici venu le temps des élites entrepreneuriales en phase avec les évolutions du capitalisme. Comme nous y invite B. Jobert dans son ouvrage sur la conversion des élites politiques nationales au néolibéralisme (Jobert 1994), on doit pourtant se méfier de ce raccourci qui a le mérite de la radicalité, de la simplicité dans la logique mécanique qui le sous-tend et qui, enfin, convient parfaitement à l'attrait qu'exerce depuis plus d'une décennie le thème de l'innovation (notamment politique à travers la transformation des élites) sur les sciences sociales en Europe.

Pour autant, le chapitre de D. Guéranger et D. Kübler portant sur la comparaison des profils sociographiques des élus métropolitains lyonnais et suisses vient remettre en question cette hypothèse. Il n'y a pas d'« effet métropolitain » sur les attributs sociologiques des élus métropolitains. L'hypothèse, que l'on pourrait tirer des travaux de G. Simmel, de l'impact sociopolitique de la « Grande Ville » sur le processus de sélection du personnel politique métropolitain ne tient pas. Il n'y a pas de classe politique métropolitaine qui différencierait par l'âge, les catégories socioprofessionnelles, le genre... des élus siégeant dans les villes moyennes (comme le montre

très nettement D. Guéranger dans sa comparaison entre Lyon et Chambéry) ou dans les zones rurales (comme l'atteste l'analyse de D. Kübler lorsqu'il compare les élus métropolitains et ruraux en Suisse). La métropolisation et ses enjeux économiques sont pris en charge par un personnel politique que rien ne distingue sociologiquement des autres élus locaux. La thèse des «nouvelles élites métropolitaines», à laquelle nous avons nous-mêmes souscrits (Jouve et Lefèvre 1999), demande ainsi à être très sérieusement relativisée, du point de vue des attributs sociologiques de cette élite. L'internationalisation des métropoles, la compétition interurbaine, le partenariat en réseau sont autant de registres politiques de légitimation qui ont été intégrés par un personnel politique somme toute très classique, si l'on se réfère au processus de sélection. Les entrepreneurs politiques métropolitains se fabriquent, apprennent de nouveaux codes, de nouveaux référentiels, ils ne naissent pas différents, pour paraphraser J. Painter (Painter 1998) C'est donc une classe politique «classique» qui a participé à la transformation des relations entre les Etats et les collectivités locales.

### **L'évolution dans le style des politiques publiques**

Si les métropoles européennes doivent relever le défi de la transversalité, de l'intersectoriel et de l'ouverture à la «société civile», on se rend compte dans les faits que les réponses qu'elles proposent sont très contrastées. Contrastées car l'on n'observe pas d'évolution générale allant dans le sens défini ci-dessus. Contrastée aussi parce que si certaines villes montrent des éléments d'évolution conformes à ce que nous dit la littérature, d'autres au contraire font preuve de tendances inverses ou d'absence d'évolution significative. En règle générale, les caractéristiques institutionnelles des pays continuent de jouer un rôle déterminant. Dans les faits, si dans les métropoles de Genève-Lausanne et de Zurich, on observe une participation de la population dans les politiques urbaines, ceci est essentiellement dû aux caractéristiques du système politique suisse où la démocratie directe par le biais des votations est chose courante et obligatoire pour certains types d'actions.

Pour autant, des évolutions apparaissent car les politiques urbaines ont évolué vers plus d'intersectorialité et de transversalité<sup>2</sup>. Les politiques

---

<sup>2</sup> Sauf dans les cas genevois et zurichoïses, ceci pouvant être dû à la nature même des projets analysés, le CERN étant une infrastructure scientifique ponctuelle sans autre dimension et le projet «triangulaire» une opération de création d'une manière de recherche nouvelle au niveau de la métropole lémanique.

urbaines récentes font montre d'une logique intersectorielle qui les distingue des projets urbains des décennies antérieures. Ainsi, à Lyon, l'opération de la Part-Dieu a été purement une opération d'urbanisme physique alors que le «Plan technopolitain» possède des dimensions technologiques bien sûr mais aussi de marketing et de communication. A Marseille, le projet Euroméditerranée se démarque fortement de celui de Fos des années 1960 car il intègre le développement économique, le réaménagement des zones portuaires et la réhabilitation de certains quartiers. On retrouve cette évolution dans les deux projets urbains napolitains. Le Centre directionnel construit dans les années 1960 et 1970 restait sectoriel et focalisé sur l'immobilier de bureaux alors que la régénération de la friche industrielle de Bagnoli comprend la construction d'un musée, d'un hôtel, d'un centre de recherche et d'autres équipements. A Stuttgart enfin, alors que le projet de *S-Bahn* des années 1970 ne traite que du transport, le projet «Stuttgart 21», tout en gardant une dimension infrastructure de transport avec la construction de la gare TGV, y mêle la réhabilitation de quartiers en centre ville et intègre en même temps la relocalisation de la foire.

La question du traitement des conflits mérite un traitement particulier. En effet, même si les scènes politiques métropolitaines ont très nettement évolué dans le sens du recentrage de l'offre politique sur fond d'érosion des oppositions idéologiques, il n'est cependant pas possible d'affirmer que les politiques urbaines actuelles sont moins conflictuelles que celles des décennies précédentes. Là encore, le panorama est contrasté. Si dans les cas français le consensus existe, il n'en est pas de même à Stuttgart par exemple. A Lyon, le «Plan technopolitain» ne suscite pas de controverses et tous les acteurs admettent l'horizon à la fois de la compétition internationale à laquelle est confrontée Lyon et le territoire métropolitain comme espace pertinent de cette compétition. Il en est de même à Marseille où les nombreux conflits qui ont accompagné l'opération de Fos-sur-Mer dans les années 1960 et 1970 ont cédé le pas à un style de politique plus consensuel. Là où l'opération de Fos a montré un conflit net et violent entre le national et le local, conflit fortement idéologique, le projet Euro-méditerranée apparaît au contraire comme une opération plus équilibrée, coproduite par l'Etat et le local, par le public et le privé. Pour autant, il semble y avoir loin entre le partenariat ainsi affiché et la réalisation d'actions communes ou coordonnées. De même, il ne semble pas y avoir accord sur l'horizon territorial, Euroméditerranée apparaissant comme un projet «marseillo-marseillais», n'intégrant donc pas une perspective

métropolitaine. A Zurich, les politiques de marketing urbain ne suscitent pas de discussion sur la pertinence du territoire en cause, à savoir la métropole, ce que sanctionne la constitution en 1998 de la *Greater Zurich Area Standortmarketing*. Cette situation contraste avec celle des années 1970 où le projet de *U-Bahn-S-Bahn* était le révélateur d'une opposition idéologique portant sur les relations souhaitables entre l'agglomération et la ville-centre. A Naples, à l'évidence la construction du centre directionnel dans les années 1970 n'a pas été consensuelle dans la mesure où il s'est agi d'un projet mené de bout en bout par l'Etat, sans concertation avec les acteurs locaux. La régénération de Bagnoli fait plus de place à la négociation et à la concertation avec un accord entre les acteurs nationaux et locaux sur l'objectif de faire de Naples une métropole «ancrée dans la globalisation», horizon territorial élargi qui contraste avec celui de «capitale du Mezzogiorno» du projet précédent.

A Stuttgart, en revanche, le projet «Stuttgart 21» apparaît pour le moins aussi conflictuel que celui du *S-Bahn* des années précédentes. La contestation de nombreux éléments de ce projet, comme la localisation de la foire, a rendu nécessaire l'intervention du Land. Ici, l'opposition a été partisane, avec d'un côté les conservateurs de la CDU soutenant le projet et de l'autre les Verts qui y étaient hostiles et qui étaient également soutenus par certains conseils municipaux périphériques. Pour autant, l'horizon métropolitain de ces politiques urbaines fait l'objet d'un consensus qui aujourd'hui se trouve conforté par l'existence du *Verband Region Stuttgart* (VRS) dont la naissance a pourtant été difficile.

L'ouverture à la «société civile» n'apparaît pas non plus évidente au regard de nos terrains. On pourra objecter que notre démarche induit un biais méthodologique dans la mesure où, par rapport à la littérature dont nous avons fait état précédemment, nous n'avons pas analysé de secteurs de politique publique ayant suscité de mouvements sociaux (comme l'environnement, le logement par exemple). Cependant, à la lumière du matériau empirique mobilisé ici, si l'on excepte les cas suisses où les règles du système politique exigent l'implication du corps électoral, notamment pour des projets comme ceux qui sont analysés dans cet ouvrage, les autres études de cas montrent plutôt des politiques urbaines dont le système d'acteurs se réduit aux autorités publiques classiques et aux structures de représentation des milieux économiques et politiques comme les partis. En ce sens, il n'y a pas d'évolution significative d'une période à l'autre quel que soit le terrain considéré. Le nombre des institutions a augmenté mais on reste néanmoins dans un mode d'organisation

du Politique assez conventionnel. En tenant compte des réserves méthodologiques évoquées, on est encore loin de l'avènement d'un modèle politique reposant sur la délibération, la concertation qui serait alternatif au modèle centré sur l'élection, la représentation et qui consacre donc le poids des élus dans la décision (Blondiaux et Sintomer 2002). La gouvernance multiniveaux qui caractérise l'action publique métropolitaine en Europe s'est certes ouverte à la « société civile » mais essentiellement à ses représentants les plus organisés politiquement, les plus institutionnalisés. Il s'agit d'une gouvernance notabiliaire, respectueuse de l'ordre établi, de la hiérarchie des valeurs, bien éloignée de l'idéal discursif de J. Habermas (Habermas 1997; Macedo 1999; Dryzek 2002). Elle vise essentiellement la mutualisation des ressources, la réduction de la fragmentation institutionnelle, l'efficience donc non l'exercice d'une démocratie renouvelée, alternative aux mécanismes classiques de la démocratie représentative (Baqué et Sintomer 1999).

Ainsi, à Naples, la population n'a pas été impliquée dans la construction du centre directionnel, ce qui semble logique compte tenu du mode de production de cet équipement. Elle n'a pas participé non plus au projet de régénération urbaine de Bagnoli alors que ce dernier touche à des éléments qui la concernent directement du fait de la multisectorialité de l'opération et surtout alors que le projet est largement piloté par les acteurs locaux, au premier rang desquels le maire, chantre de la démocratie locale.

A Stuttgart, le projet « Stuttgart 21 » comme celui du *S-Bahn* est resté confiné aux acteurs institutionnels, collectivités locales, *Land*, entreprises publiques et chambre de commerce. Ici, les partis politiques et les collectivités locales semblent épuiser la participation des habitants et les quelques contre-projets présentés par les associations locales ne se retrouvent pas dans les choix finaux.

On peut en dire autant des situations lyonnaise et marseillaise où la population est absente des débats aussi bien aujourd'hui que dans les années 1960, même si à l'évidence les domaines d'intervention des projets actuels (« Plan technopolitain » et « Euroméditerranée »), se prêteraient peut-être mieux à une participation de la « société civile » car ils intègrent des éléments perturbateurs ou améliorateurs de la vie quotidienne. Il est vrai que dans le cas de Lyon, l'ouverture à la « société civile » s'est mise en place depuis le mandat de Raymond Barre dans le cadre d'autres procédures comme « Millénaire 3 » ou encore dans le cadre du Conseil de Développement.

## Vers des modes d'action davantage pluralistes?

Les discours ambiants et la littérature allant des coalitions de croissance aux régimes urbains établissent que les métropoles sont aujourd'hui en proie à un processus de fragmentation important des intérêts. Pour y faire face, c'est à dire en ce qui nous concerne pour produire une capacité d'agir, les acteurs doivent alors établir des coalitions. C'est à cette condition que les villes demeurent gouvernables, notamment quand ces coalitions sont stables dans le temps et font intervenir acteurs publics et acteurs privés. Ainsi donc, on rencontrerait aujourd'hui dans les villes des coalitions d'acteurs qui permettraient de pallier le processus de fragmentation, développant ainsi des modes d'action davantage pluralistes. Une autre partie de la littérature (Yates, 1977 ; Thomas et Savitch, 1991 ; Jouve et Lefèvre, 2002) présente une vision moins optimiste du gouvernement des villes, arguant de la difficulté croissante de créer de telles coalitions. Elle met au contraire en avant la crise des structures collectives de représentation des intérêts, et notamment des intérêts privés. Celle-ci s'effectue par le développement de nouvelles structures d'agrégation des intérêts venant ajouter à la fragmentation et pouvant aller jusqu'à la contestation des organismes de représentations déjà existants. Par ailleurs, l'évolution économique contribuerait à la constitution de structures de représentation des intérêts se fondant sur des bases territoriales nouvelles, comme le niveau régional.

Confrontées à la réalité, retrouvons-nous ces éléments dans les villes de notre panel et dans les projets urbains analysés? Nos études de cas, une fois encore, donnent à voir des situations fort contrastées.

Si fragmentation il y a, il n'est pas possible d'affirmer qu'elle augmente ni qu'elle donne lieu partout à des reconfigurations soit territoriales, soit fonctionnelles, nouvelles. A Lyon, la multiplication des structures représentant les entreprises est indéniable. Certes, la Chambre de commerce (CCIL) est toujours présente mais elle ne peut plus prétendre représenter à elle seule l'ensemble des acteurs économiques. D'une part, certains secteurs d'activités comme la mécanique ou le textile, fortement incités financièrement par le Conseil Régional Rhône-Alpes, se sont reconfigurés sur une base régionale, mettant ainsi la CCIL, comme les syndicats de branche traditionnellement organisés sur le niveau départemental, en porte-à-faux avec le territoire qu'ils considèrent aujourd'hui pertinent pour affronter la globalisation. D'autre part, ce que l'on appelle aujourd'hui la «nouvelle économie» ne se retrouve pas dans la CCIL et

organise elle-même ses structures de représentation. En troisième lieu, les unions patronales, comme le Mouvement des Entreprises de France (Medef), n'apparaissent pas non plus comme représentatives et font l'objet d'une contestation de leur représentativité. Il en résulte une multiplication des organismes de représentation des intérêts économiques et partant des canaux de médiation entre ceux-ci et les acteurs politiques qu'illustrent bien la prolifération des clubs et forums, lieux de débat et de confrontation des uns et des autres. Lyon semble donc bien évoluer vers un mode d'action plus pluraliste, voire hyperpluraliste, ce qui n'est pas sans poser quelques difficultés au Grand Lyon lorsqu'il tente de mobiliser le « patronat local » et d'établir des partenariats stables dans le temps.

On ne peut en revanche dire la même chose à propos de Stuttgart où l'on observe plutôt une stabilité dans la représentation des intérêts privés. En effet, la chambre de commerce semble être parvenue à maintenir son monopole de la représentation car elle a su intégrer les nouveaux secteurs d'activité comme les entreprises travaillant dans les technologies de l'information et de la communication. D'autre part, elle a su se réorganiser sur une base territoriale plus large grâce à la fusion des CCI locales dans les années 1970. Epousant ainsi le territoire de la région urbaine, la nouvelle CCI apparaît en adéquation avec la nouvelle autorité métropolitaine, le VRS, renforçant ainsi sa légitimité. Le cas de la métropole lémanique conforte cette impression de stabilité des structures de représentation des intérêts. Ici on observe plutôt une absence d'évolution au cours des dernières décennies où les chambres de commerce et les syndicats patronaux, pratiquement inchangés, restent les instances non contestées.

La comparaison des cas de Lyon et de Stuttgart montre que le statut juridique des CCI n'a rien à voir avec leur capacité de représentation effective des intérêts économiques dans une période d'évolution drastique. En effet, les CCI allemandes et françaises partagent de nombreux points communs. Ce sont toutes deux des organisations auxquelles l'affiliation est obligatoire et qui jouissent ainsi d'un statut public et de monopole de la représentation vis-à-vis des autorités publiques. Pour autant, alors que la CCI de Lyon apparaît largement contestée, il n'en est pas de même de celle de Stuttgart car celle-ci a su transformer sa structuration territoriale et son organisation interne en accordant une place à part entière aux acteurs de la nouvelle économie.

Cette remarque est confortée par le cas zurichois. En Suisse, les chambres de commerce sont des associations volontaires d'entreprises. Pour autant, la CCI de Zurich a su intégrer les nouveaux secteurs d'activités et

même si un décalage persiste entre l'évolution de la composition des membres de la CCI et les instances de direction qui demeurent dominées par les secteurs traditionnels de l'industrie et par des représentants de la vieille génération, il ne semble pas pour autant que la chambre de commerce soit contestée par d'autres organismes. C'est pourquoi nous la voyons jouer un «rôle stable dans la promotion des projets métropolitains».

Le terrain napolitain atteste d'un autre cas de figure. Ici, les acteurs économiques participent au projet de régénération de la zone de Bagnoli par le biais d'autres structures que la chambre de commerce. Pourtant cette dernière, de par la réforme de 1993, possède un statut, des compétences et des ressources qui devraient en faire un acteur incontournable de ce type de politique publique. Au lieu de cela, nous rencontrons les principales unions patronales comme *Confindustria* et l'Association des PME (API), des syndicats de branche comme celui du BTP et des structures intermédiaires de représentation, comme les organes de direction des pactes territoriaux issus de la «Programmation Négociée» italienne, ce qui donne à voir un mode d'action là encore plutôt pluraliste. Il est vrai que cette structuration pluraliste du régime d'action s'inscrit dans une logique politique clairement poursuivie par l'ancien maire de Naples qui, après plus de 50 ans de clientélisme et de corruption, a souhaité au début des années 1990 et grâce à la nouvelle légitimité tirée de son élection au suffrage universel direct faire du passé table rase. La modernisation politique à Naples est passée par l'instauration d'un système se voulant pluraliste et transparent, comme l'atteste l'opération de Bagnoli.

Comment ces situations influent-elles sur la capacité de gouvernement des métropoles et notamment sur l'élaboration et la mise en œuvre de politiques urbaines? Assiste-t-on, comme nous le dit la littérature, à la constitution de coalitions désormais seules aptes à gouverner la ville ou allons-nous au contraire vers un hyperpluralisme conduisant à des métropoles ingouvernables?

Là encore, les études de cas demeurent contrastées mais l'ensemble laisse une impression de grande difficulté à produire des coalitions stables qui rappelleraient les régimes urbains des villes des Etats-Unis (Logan, Molotch, 1987; Stone, 1989). A Stuttgart, le projet de *S-Bahn* a donné lieu à une coalition locale d'acteurs qui s'est cristallisée dans une association unique rassemblant la ville-centre, le *Land*, les principaux partis politiques, les syndicats et la chambre de commerce. Le projet a pu voir le jour grâce aux financements quasi automatiques de l'Etat fédéral.

Le secteur privé, à l'exception de la CCI qui a cependant un statut public, est pratiquement absent de cette coalition. Pour Stuttgart 21, l'affaire est plus compliquée car le projet subit les aléas de la politique nationale qui conduisent à une instabilité des financements. Par rapport à la situation précédente, les évolutions sont mineures. D'un côté, la coalition locale qui se met en place demeure encore largement publique. Certes, la *Deutsche Bundesbahn* a été privatisée mais elle reste contrôlée par les autorités publiques et le secteur privé ne participe que marginalement à la coalition par le biais des structures mixtes de promotion comme le *Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH* et le *Forum Region Stuttgart*. La seconde évolution est la montée en puissance du niveau métropolitain puisque la coalition tient en grande partie grâce à la nouvelle autorité métropolitaine, le VRS.

A Lyon, la fragmentation et le mode pluraliste des politiques urbaines sont la règle. Il n'existe pas de coalition centrale et stable pouvant piloter l'agglomération. On assiste au contraire à une juxtaposition de différents modes de régulation plus ou moins stables et plus ou moins institutionnalisés, ce qu'illustre bien le plan technopolitain et qui permet d'affirmer qu'«il n'existe plus, comme c'était le cas avant, un mode d'articulation et de coordination dominant». La situation marseillaise présente des similitudes avec le cas lyonnais. Le projet de Fos avait vu la mise en place d'une coalition forte entre l'Etat et les intérêts privés nationaux. Si le projet Euroméditerranée fait montre d'une ouverture du système d'acteurs et, comme nous l'avons dit, d'un style de politique plus consensuel, le partenariat entre les acteurs et notamment entre l'Etat et les collectivités locales reste faible et incapable de mettre en œuvre des actions significatives. Viennent s'ajouter les fluctuations de la vie politique nationale dont on voit les incidences dans l'Etablissement Public d'aménagement. Malgré les changements soulignés, l'Etat demeure encore largement aux commandes face à des acteurs locaux incapables d'autonomie et de constituer une coalition stable.

A Naples, l'évolution est plus marquante. Le projet de centre directionnel a été complètement imposé par l'Etat et n'a donné lieu à aucune coalition locale, ne serait-ce que pour s'y opposer. La régénération urbaine de Bagnoli se produit dans un contexte local fort différent. Le maire de Naples, Antonio Bassolino, est parvenu à mettre en place une coalition relativement stable entre acteurs publics (mairie, région) et acteurs privés (unions patronales locales et certains syndicats de branche) et si, comme nous l'avons mentionné, la chambre de commerce ne joue

pas un rôle dynamique, elle n'est pourtant pas écartée. Reste à savoir si cette coalition sera durable et si le passage de A. Bassolino de la mairie de Naples à la Présidence de la région Campanie ne va pas, comme les premiers indices semblent le faire penser, déplacer cette coalition vers le niveau régional.

A Genève, c'est la stabilité qui règne. Il n'y a pas de réelle évolution dans la mesure où la coalition actuelle n'existe que parce qu'elle est justement fondée sur des réseaux sociaux de longue durée sans que pour autant cesse la coupure entre les deux villes de Genève et de Lausanne. Quant à Zurich, si on assiste à une « coalition de croissance » à l'image de celles que l'on a pu rencontrer dans certaines métropoles nord-américaines, coalition dont les « pierres angulaires » sont les organismes représentatifs des intérêts économiques, il ne s'agit en aucune façon d'une évolution par rapport à la situation antérieure. Les cas suisses présentent sur ce registre probablement la stabilité la plus importante des différentes monographies.

#### 1.4 CONCLUSION

En l'espace d'une quarantaine d'années, les conditions de l'urbanisation ont très nettement changé, aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement. Le poids démographique des villes, leur morphologie, leur fonctionnalité, leur poids économique, les problèmes sociétaux qui sont générés au sein de ces systèmes territoriaux particuliers constituent autant de dynamiques qui ont conduit à faire des métropoles des territoires de première importance. Cet ouvrage aborde cette problématique sous un angle davantage politique en se focalisant sur les transformations que connaissent plusieurs métropoles européennes du point de vue de leur gouvernance. On sait maintenant assez précisément comment les évolutions les plus récentes du capitalisme (que l'on résume à travers la globalisation) et la recomposition des Etats modernes se sont combinées à partir des années 1980 pour faire des territoires métropolitains les espaces politiques dans lesquels se concentrent les enjeux sociopolitiques les plus aigus. Que l'on se place sur le terrain de la redéfinition de la citoyenneté, des relations entre les villes et les Etats qui ont depuis plus de cinq siècles été constitutives de l'histoire des Etats modernes en Europe, de la transformation du cadre opératoire des politiques publiques, de la compétition territoriale, de l'ouverture des scènes décisionnelles métropolitaines à la « société civile »... cette montée en puissance des métropoles dans la

régulation des sociétés européennes est indéniable. Après les années 1960-1970 qui, en Europe, avaient été marquées par la montée en puissance du niveau régional, on assiste actuellement à la convergence d'un ensemble de dynamiques qui, en déclinant la thèse de J.-L. Quermonne, alimentent une sorte de «métropolitanisme fonctionnel» (Quermonne 1963). De là à considérer que ces dynamiques se développent avec la même intensité dans toutes métropoles et qu'elles ont des «impacts» similaires sur la gouvernabilité des métropoles, il y a un pas qui nous apparaît problématique. L'objectif de cet ouvrage est précisément de mettre à jour la diversité des «impacts» des transformations du capitalisme et de la restructuration des Etats européens sur la gouvernance métropolitaine.

Pour nous aider dans cette démarche, nous avons choisi de baser notre approche sur trois indicateurs de l'évolution de la gouvernance urbaine : la transformation des relations entre les métropoles et l'Etat, l'évolution des cadres opératoires des politiques urbaines et la recomposition des relations entre le politique et l'économique. Ces trois indicateurs montrent des dynamiques fort contrastées entre les six villes de notre panel. Pour autant, certains points communs se dégagent. Du côté des relations avec l'Etat, nous assistons certes à la fin du modèle centre-périphérie et au développement des relations intergouvernementales, mais les métropoles demeurent encore et toujours tributaires de l'Etat et aujourd'hui d'autres niveaux de gouvernement comme l'Europe et les régions. On est donc face à une généralisation des mécanismes d'interdépendance du fait, d'une part, de la remise en question de la capacité des Etats à élaborer seuls un bien commun légitime et, d'autre part, de la dilution des ressources entre les institutions publiques. Les métropoles apparaissent ainsi comme les systèmes territoriaux dans lesquels se pose avec une acuité particulière la question de la coordination de l'action publique sans que l'ensemble des mécanismes d'interdépendance entre niveaux de gouvernement ne soit régulé par des principes de domination clairs et admis. Dans ce contexte général, les métropoles se constituent partiellement en territoire d'intégration des stratégies des acteurs individuels et collectifs. Ceci est particulièrement vrai en Suisse où, faute d'institutions métropolitaines, les municipalités restent des objets soumis aux politiques cantonale et fédérale. La littérature sur la gouvernance urbaine a justement insisté sur la nécessité de se départir d'une lecture par trop institutionnaliste de ces mécanismes d'agrégation qui n'équivaut nullement à dénier toute pertinence aux institutions (Borraz et Le Galès 2001). Ce pan de la littérature met au contraire en avant le «rendement» très différent

des institutions à travers leur capacité à générer et alimenter des comportements coopératifs dans des univers décisionnels fragmentés, voire éclatés. Or, de ce point de vue, les métropoles européennes apparaissent comme des «sociétés locales incomplètes», c'est-à-dire un «niveau d'articulation parmi d'autres des logiques du social» (Le Galès 2002). En la matière tout est affaire d'interprétation et l'on pourra objecter, d'une part, que la transition du gouvernement des villes vers la gouvernance urbaine est loin d'être achevée, d'autre part, que l'on ne peut tenir éloignés les Etats des mécanismes de régulation des villes (européennes), enfin, que l'affaiblissement d'une régulation étatique ne signifie pas obligatoirement et de manière mécanique l'affirmation d'une régulation métropolitaine (Jouve et Lefèvre 1999). Pour autant, il est aussi indéniable que, même si cette régulation métropolitaine est encore imparfaite et partielle, sur une période de quarante ans, le territoire et les instances en charge de la régulation ne se confondent plus entièrement avec l'Etat. C'est ce que montrent clairement les études de cas qui suivent. Le niveau métropolitain devient peu à peu un autre territoire de la régulation politique, non pas alternatif à l'Etat, mais complémentaire. C'est en ce sens que l'on peut raisonnablement évoquer la thèse d'une métropolisation du politique en Europe: la division classique du travail entre les Etats et les métropoles a changé, l'économie des échanges est moins déséquilibrée.

Du côté des cadres opératoires de l'action publique urbaine, deux évolutions importantes transparaissent: la montée en puissance de politiques métropolitaines intersectorielles et la généralisation de la concertation. Comparativement aux années 1960-1970, les projets métropolitains analysés ici se situent très clairement sur le registre de la synergie entre secteurs de politiques publiques. C'est désormais sur le terrain de l'approche territoriale que se joue la compétition entre métropoles. L'urbanisme et l'aménagement urbain (à travers les opérations visant le secteur de l'immobilier de bureaux ou la création de zones industrielles) cessent d'être les seuls vecteurs de l'internationalisation des métropoles. L'enjeu actuel est donc de générer une maïeutique de l'action publique métropolitaine. D'autre part, on observe dans le même temps un recours de plus en plus fréquent à la concertation avec la «société civile». Pour autant, la portée réelle des changements observés sur le registre de légitimité du Politique apparaît bien limitée. On est encore loin d'une démocratie délibérative alternative à la démocratie représentative. Dans les études de cas qui suivent, la logique de la concertation consacre le principe même de la représentativité politique comme élément fondateur de l'ordre politique. En effet, l'ouverture de la

décision à la «société civile» s'opère en incluant dans les processus les segments les plus institutionnalisés, les plus organisés de la «société civile». C'est principalement le cas de la sphère économique. On ne s'étonnera donc pas que la logique d'adaptation aux évolutions les plus récentes du capitalisme, replacée dans cette démocratie locale tronquée, cette «démocratie mince» (Barber 1997), prenne une telle place dans les politiques métropolitaines. En dehors de ce segment particulier, qui depuis très longtemps entretient des relations privilégiées avec le Politique, la participation de la «société civile» apparaît limitée, à tel point que l'on peut raisonnablement évoquer les risques de dérive *adhocratique* de la gouvernance métropolitaine en Europe. En ce sens, les métropoles suisses sont dotées, du fait de la place qu'occupent les procédures de votation et de référendum dans le système institutionnel confédéral et dans les constitutions cantonales, de mécanismes de contrôle démocratique efficaces. Ces mécanismes ne permettent certes pas de régler la question de la délibération, au sens habermasien. Cependant, ils représentent des «outils» pertinents pour soumettre un ensemble de décisions prises dans des cénacles fermés et opaques au contrôle du corps électoral. Si la Suisse représente à l'échelle européenne un *Sonderfall*, essentiellement en raison de la stabilité de son système institutionnel, c'est aussi parce que des institutions qui n'ont guère évolué dans le temps apparaissent bien adaptées à la résolution de la tension qui existe entre la recherche de l'efficacité et l'exercice de la démocratie locale dans un contexte de compétition territoriale exacerbée.

## BIBLIOGRAPHIE

- ALLIÈS P., *L'invention du territoire*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 1980.
- BAIROCH P., *De Jéricho à Mexico: villes et économie dans l'histoire*, Gallimard, Paris, 1985.
- BAQUÉ M.-H. et SINTOMER Y., «L'espace public dans les quartiers populaires d'habitat social», in: Neveu, C. (sous la direction de), *Espace public et engagement politique*, L'Harmattan, Paris, pp. 115-148, 1999.
- BASSAND M., «La métropolisation et ses acteurs», in: Jaccoud, C. *et alii* (sous la direction de), *Raisons et déraisons de la ville. Approches du champ urbain*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, pp. 69-81, 1996.
- BASSAND M. *et alii*, *Enjeux de la sociologie urbaine*, Presses polytechniques romandes, Lausanne, 2001.

- BLONDIAUX L. et SINTOMER Y., «L'impératif délibératif», *Politix*, **15**, 57, pp. 17-36, 2002.
- BORRAZ O. et LE GALÈS P., «Gouvernement et gouvernance des villes», in: Leresche, J.-P. (sous la direction de), *Gouvernance urbaine et action publique en Suisse*, Pédone, Paris, pp. 343-367, 2001.
- BRENNER N. et THEODORE N. (sous la direction de), *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Blackwell, Oxford, 2003.
- CHOAY F., «Le règne de l'urbain et la mort de la ville», *Communication au colloque La ville: art et architecture en Europe (1870-1933)*, Centre Georges Pompidou, 1994.
- CHOMBART DE LAUWE P.H., *La fin des villes: mythe ou réalité*, Calmann-Lévy, Paris, 1982.
- CLARK T.N. et INGLEHART R., «The New Political Culture: Changing Dynamics of Support for the Welfare State and Other Policies in Post-industrial Societies», in: Clark T.N. et Hoffmann-Martinot V. (sous la direction de), *The New Political Culture*, Westview Press, Boulder, pp. 9-74, 1998.
- COUTARD O., *Le bricolage organisationnel*, Elsevier, Paris, 2001.
- CROUCH C. et STREECK W., «L'avenir du capitalisme diversifié», in: Crouch, C. et Streeck, W. (sous la direction de), *Les capitalismes en Europe*, La Découverte, Paris, pp. 11-26, 1996.
- DIGAETANO A. et KLEMANSKI J.S., *Power and City Governance*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1999.
- DRYZEK J.S., *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*, Oxford University Press, Oxford, 2002.
- DURAN P. et THOENIG J.-C., «L'Etat et la gestion publique territoriale», *Revue française de science politique*, **46**, 4, pp. 580-623, 1996.
- FAVREAU L., «Mouvements sociaux et démocratie locale. Le renouvellement des stratégies de développement des communautés (1990-2000)», in: Tremblay, M. *et alii* (sous la direction de), *Développement local, économie sociale et démocratie*, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, pp. 69-84, 2002.
- GOLDSMITH M., «Autonomy and City Limits», in: Judge, D. *et alii* (sous la direction de), *Theories of Urban Politics*, Sage, London, pp. 228-252, 1995.
- GRAFMEYER Y. et JOSEPH I., *L'Ecole de Chicago*, Aubier, Paris, 1990.
- GURR T.R. et KING D.S., *The State and the City*, University of Chicago Press, Chicago, 1987.

- HABERMAS J., *Droit et démocratie: entre faits et normes*, Gallimard, Paris, 1997.
- HALLMAN H.H., *Neighborhood Government in a Metropolitan Settings*, Sage, London, 1974.
- HAMEL P., *Globalization and Social Movements*, Palgrave, New York, 2001.
- HAMEL P. et alii (sous la direction de), *Urban Movements in a Globalising World*, Routledge, London, 2000.
- HARVEY D., «From Managerialism to Entrepreneurialism: the Transformation of Urban Governance in Late Capitalism», *Geographiska Annaler*, 71B, pp. 3-17, 1989.
- HESSE J.J. et SHARPE L.J. (sous la direction de), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1991.
- JESSOP B., «Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State Theoretical Perspective», in: Brenner, N. et Theodore, N. (sous la direction de), *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Blackwell, London, pp. 105-125, 2002.
- JOBERT B. (sous la direction de), *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, Paris, 1994.
- JOHNSTON R.J. et alii (sous la direction de), *Geographies of Global Change*, Blackwell, London, 2003.
- JOUBE B., «Gouvernances métropolitaines en Europe: essai de typologie», *Communication au XXXVIII<sup>e</sup> Colloque annuel de l'Association de Science Régionale de Langue Française: «Tendances spatiales contemporaines et leur impact sur l'avenir des régions ou la diversification régionale à l'épreuve des faits»*, Université du Québec à Trois-Rivières, 20-23 août, 2002.
- JOUBE B., *La gouvernance urbaine en questions*, Elsevier, Paris, 2003.
- JOUBE B. et LEFÈVRE C., «De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes en Europe? Permanence ou recomposition des formes d'action publique», *Revue française de science politique*, 49, 6, pp. 835-853, 1999.
- JOUBE B. et LEFÈVRE C., «Villes, métropoles: les nouveaux territoires du politique», in: Jouve, B. et Lefèvre, C. (sous la direction de), *Villes, métropoles: les nouveaux territoires du politique*, Anthropos, Paris, pp. 9-44, 1999.
- JOUBE B. et LEFÈVRE C. (sous la direction de), *Métropoles ingouvernables*, Elsevier, Paris, 2002.

- JOYE D. et LERESCHE J.-P., «Pouvoir local contre gouvernement métropolitain: l'exemple du bassin lémanique», in: Jouve B. et Lefèvre C. (sous la direction de), *Villes, métropoles: les nouveaux territoires du politique*, Economica, Paris, pp. 133-162, 1999.
- KEATING M., «Governing Cities and Regions: Territorial Restructuring in a Global Age», in: Scott, A. (sous la direction de), *Global City-Regions*, Oxford University Press, Oxford, pp. 371-390, 2001.
- LACOUR C. et PUISANT S. (coordonné par), *La métropolisation. Croissance, diversité, fractures*, Anthropos, Paris, 1999.
- LE GALÈS P., «Le desserement du verrou de l'Etat?», *Revue internationale de politique comparée*, 6, 3, pp. 627-653, 1999.
- LE GALÈS P., *European Cities. Social Conflicts and Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2002.
- LERESCHE J.-P., «Les nouvelles échelles de gestion urbaine: entre conflit et coopération», in: Jaccoud, C. *et alii* (sous la direction de), *Raisons et déraison de la ville. Approches du champ urbain*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, pp. 235-254, 1996.
- LERESCHE J.-P., «Gouvernance et coordination des politiques publiques», in: Leresche, J.-P. (sous la direction de), *Gouvernance locale, coopération et légitimité*, Pédone, Paris, pp. 31-65, 2001.
- LÉVESQUE B., «Développement local et économie sociale», in: Tremblay, M. *et alii* (sous la direction de), *Développement local, économie sociale et démocratie*, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, pp. 41-68, 2002.
- MACEDO S., *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*, Oxford University Press, New York, 1999.
- MAYER M., «Post-Fordist City Politics», in: Amin A. (sous la direction de), *Post-Fordism: a Reader*, Blackwell, Oxford, pp. 316-337, 1994.
- MAYER M., «Urban Governance in the Post-Fordist City», in: Healey P. *et alii* (sous la direction de), *Managing Cities. The New Urban Context*, John Wiley and Sons, Chichester, pp. 231-249, 1995.
- MAYER M., «Urban Social Movements in an era of Globalisation», in: Hamel P. *et alii* (sous la direction de), *Urban Movements in a Globalising World*, Routledge, London, pp. 141-157, 2000.
- OFFE C., *Les démocraties modernes à l'épreuve*, L'Harmattan, Paris, 1997.
- OFFNER J.-M. et PUMAIN D. (sous la direction de), *Réseaux et territoires. Significations croisées*, L'Aube, La Tour d'Aigues, 1996.

- PAGE E., *Localism and Centralism in Europe: the Political and Legal Bases of Local Self-Government*, Oxford University Press, Oxford, 1991.
- PAGE E. et GOLDSMITH M. (sous la direction de), *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States*, Sage, London, 1987.
- PAINTER J., «Entrepreneurs are made, not born: learning and urban regimes in the production of entrepreneurial cities», in: Hall, T. et Hubbard, P. (sous la direction de), *The Entrepreneurial City: Geographies of Politics, Regime and Representation*, Wiley, London, pp. 269-274, 1998.
- QUERMONNE J.-L., «Vers un régionalisme fonctionnel?», *Revue française de science politique*, **13**, 4, pp. 849-876, 1963.
- RODRIGUE J.-P., *L'espace économique mondial. Les économies avancées et la mondialisation*, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, 2000.
- SAVITCH H. et KANTOR P., *Cities in the International Marketplace. The Political Economy or Urban Development in North America and Western Europe*, Princeton University Press, Princeton, 2002.
- SCHOENBERG S. P. et ROSENBAUM P. L., *Neighborhoods that Work: Sources of Viability in the Inner City*, New Brunswick, Rutgers University Press, 1982.
- SCOTT A. (sous la direction de), *Global-City Regions*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- SIMMEL G., *Philosophie de la modernité*, Payot, Paris, 1989.
- STEPHENS G.R. et WINKSTROM, N., *Metropolitan Government and Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- SWYNGEDOUW E.A., «The Heart of the Place: The resurrection of locality in a Age of Hyperspace», *Geografiska Annaler*, **71 B**, pp. 31-42, 1989.
- UNCHS, *Cities in a Globalizing World: Global Report on Human Settlements*, Earthscan, London, 2001.
- VELTZ P., *Mondialisation, villes et territoires: l'économie d'archipel*, PUF, Paris, 1996.
- YATES D., «Neighbourhood Government», in: Bayor, R. H. (sous la direction de), *Neighbourhoods in Urban America*, Port Washington, National University Publications, pp. 131-140, 1982.

# LA MÉTROPOLISATION POLITIQUE DU BASSIN LÉMANIQUE EN QUESTIONS<sup>1</sup>

Brigitte Schwab

## 2.1 INTRODUCTION

De nombreux travaux ont appréhendé et décrit l'aire métropolitaine lémanique selon ses caractéristiques géographiques (morphologie et extension du tissu urbain, flux de pendulaires) et économiques (tertiarisation de la base productive) (Bassand 1981; Bassand 1997; Leresche, Joye, Bassand 1995; Leresche, Joye, Bassand 1993). Ce chapitre se fixe comme objectif de questionner le lien entre l'émergence d'un espace métropolitain intégré et un mode de gestion *politique* concertée à l'échelle de la métropole. Dit autrement, la métropolisation fonctionnelle de l'espace lémanique a-t-elle également une traduction politique à cette échelle géographique?

A travers l'étude de deux projets politiques d'envergure métropolitaine, il s'agit d'analyser l'évolution des styles de politiques publiques, leurs origines, les formes de *leadership* qui s'établissent autour d'eux. En examinant la reconfiguration des relations entre niveaux de gouvernement, nous essayerons de voir si celle-ci se fait au profit des municipalités de cet espace métropolitain, et si ces dernières utilisent la plus grande

---

<sup>1</sup> Les analyses présentées dans ce chapitre se basent sur les résultats de la recherche *Gouvernance métropolitaine et légitimité: les nouveaux territoires de la démocratie dans les agglomérations*, menée au Laboratoire de sociologie urbaine de l'École polytechnique fédérale de Lausanne et financée dans le cadre du Programme prioritaire de recherche «Demain la Suisse» du Fonds national suisse de la recherche scientifique (crédit # 5004-058522).

marge de manœuvre pour «jouer la carte de la compétition» interurbaine. Enfin, on analysera la question du pluralisme politique, on examinera le rôle de l'Etat dans la conduite de ces politiques, notamment par rapport à des organisations représentatives de la société civile (associations, instances émanant du patronat local) ainsi que les partenariats public-privés et leurs évolutions.

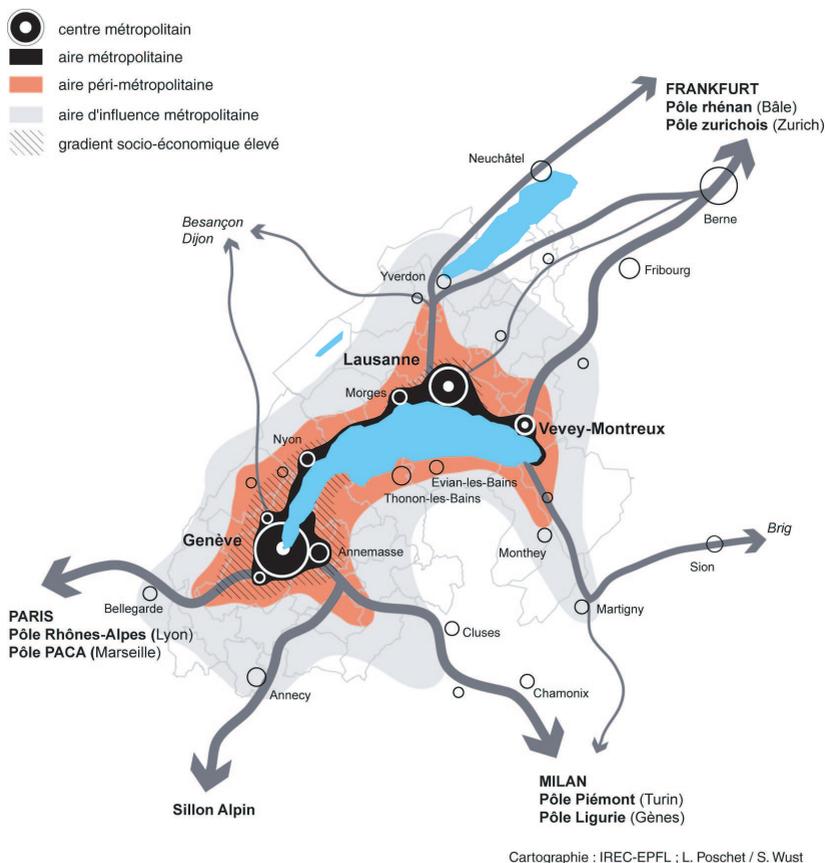
Le choix des deux études de cas s'est porté sur l'établissement du CERN (Laboratoire de européen pour la physique des particules) à l'Ouest de Genève dans les années 1950 et le projet de coopération inter-universitaire à l'échelle lémanique «Sciences, Vie et Société» à la fin des années 1990. L'aire métropolitaine lémanique s'est, en effet, toujours voué un lieu d'excellence dans le domaine des études supérieures et de la recherche de pointe. Comme le notent J.-P. Leresche *et al.* dans leur rapport sur les nouvelles territorialités des Hautes écoles (Leresche, Jaccoud, Bolay 1996), «l'institution universitaire intéresse l'enjeu métropolitain à deux titres, d'abord en tant qu'équipement et ensuite par son fonctionnement actuel». Le choix des deux études de cas permettra d'analyser dans une perspective diachronique l'évolution des politiques de coopération dans le domaine de la recherche scientifique et des études universitaires.

## 2.2 DEUX PROJETS D'ENVERGURE MÉTROPOLITAINE DANS LE BASSIN LÉMANIQUE

L'aire métropolitaine lémanique a connu un processus de métropolisation polycentrique ou polynucléaire, à l'image par exemple de la Ruhr en Allemagne et par opposition au modèle métropolitain radioconcentrique comme Paris, Londres ou Zurich qui se développe à partir d'un seul centre. Il se déploie par interconnexion de plusieurs centres urbains: Genève et Lausanne en premier lieu, mais aussi des centres régionaux de moindre importance (Vevey-Montreux, Yverdon, Nyon et Morges). Sa surface a doublé entre 1970 à 1990 pour arriver à 878 km<sup>2</sup>, ce qui en fait la deuxième métropole suisse après celle de Zurich.

### **Une métropole lémanique polycentrique**

En termes de population, l'aire métropolitaine lémanique est aujourd'hui forte de 893 000 habitants (Schuler 1997). Depuis 1970, sa population a augmenté au rythme d'environ 100 000 personnes par décennie. Durant cette même période, la densité du peuplement a légèrement diminué.



**Carte 1** La métropole lémanique.

Le pôle genevois est le plus important en terme de superficie. De par la localisation géographique de la ville de Genève, l'habitat urbain s'est étendu sur le territoire français (17 communes en 1990). Le pôle lausannois est doté de deux « agglomérations satellites » ; Vevey-Montreux et, depuis 1980, Yverdon-les-Bains.

La métropole lémanique est caractérisée par une forte suburbanisation : la part de la population dans les villes-centres par rapport à l'ensemble de la population est passée de 60 % en 1970 à 44,2 % en 1990.

L'aire métropolitaine lémanique se caractérise par une forte imbrication de différentes entités institutionnelles, à savoir deux pays (la Suisse et la France), deux cantons suisses (Vaud et Genève), deux départements

**Tableau 1** Evolution démographique dans l'aire métropolitaine lémanique et ses quatre agglomérations.

	1970		1980		1990	
	Habitants	Densité	Habitants	Densité	Habitants	Densité
Genève	321 083	2203	363 953	1790	500 244	1146
Lausanne	226 648	1797	253 003	1281	294 604	1071
Vevey- Montreux	60 436	951	63 179	489	70 797	538
Yverdon	–	–	21 141	1233	27 437	762
Aire métropolitaine	608 167	1345	701 276	1187	893 082	1016

NB: En 1970 Yverdon n'est pas encore considéré comme une agglomération.

Source: Office Fédéral de la Statistique, Berne, Données des recensements.

**Tableau 2** Evolution de la population des villes-centres par rapport à celle de l'agglomération (en valeur absolue et en pourcentage).

	1970		1980		1990	
	Centre	Agglo.	Centre	Agglo.	Centre	Agglo.
Genève	173 618	54,0%	156 505	43,0%	171 042	40,3%
Lausanne	137 383	60,6%	127 349	50,3%	128 122	43,5%
Vevey- Montreux	38 378	63,5%	35 824	56,7%	38 885	55,0%
Yverdon	20 538	–	20 802	98,3%	22 758	83,0%
Aire métropolitaine	369 917	60,8%	340 480	48,6%	360 807	44,2%

NB: En 1980 424 028 habitants des 500 244 habitants totale de l'agglomération de Genève habitaient en Suisse et 76 216 en France (84,7% en Suisse et 15,2% en France). En 1970 Yverdon n'est pas encore considéré comme une agglomération.

Source: Office Fédéral de Statistique, Berne (Schuler 1994).

français (Ain et Haute-Savoie) et 167 communes. Le système communal se différencie en Suisse fortement d'un canton à l'autre<sup>2</sup>, non seulement au niveau de la population (la plus petite commune compte 109 habitants, moyenne lémanique 1500) mais aussi en ce qui concerne la structure politico-administrative et les tâches qui sont conférées. Le pouvoir exécutif (que l'on appelle «municipalité» dans le canton de Vaud et «conseil administratif» dans le canton de Genève) est présidé, dans le canton de

<sup>2</sup> Ce sont les constitutions cantonales qui en Suisse déterminent l'organisation politique des communes.

Vaud, par un syndic, dans le canton de Genève par un maire, qui dirige également l'administration communale. En ce qui concerne la fonction législative au niveau communal, elle est soit assumée par une assemblée communale constituée de l'ensemble des électeurs, soit par un parlement communal. Les parlements communaux sont prévus par la constitution du canton de Genève pour les communes de plus de 3000 habitants et dans le canton de Vaud pour des communes avec plus de 800 habitants (Schuler, Huissoud, Jemelin, Stofer 1997)<sup>3</sup>. Le nombre de parlements communaux (qui dépend également de la législation cantonale et du nombre d'habitants) est particulièrement fourni dans le canton de Vaud. Dans l'agglomération de Lausanne, 70% des communes ont un parlement, dans l'agglomération de Genève, 56 communes sur 71 sont également dans ce cas.

Au niveau de l'organisation politique des cantons, leurs instances représentatives se divisent en des exécutifs (appelé «Conseil d'Etat», 7 sièges, élus au scrutin majoritaire) et des «Grands Conseils», 100 sièges à Genève et 180 dans le canton de Vaud, élus au scrutin proportionnel de liste dans les deux cantons. Politiquement, les gouvernements cantonaux sont dominés par les partis de droite (Parti radical, Parti libéral, Union démocratique du centre, Parti démocrate chrétien).

**Tableau 3** Composition partisane de l'exécutif du Canton de Vaud 1998 -2002.

	Droite politique				Gauche politique		
	PRD	PL	UDC	PDC	PS	PE	POP
Conseil d'Etat	2 sièges 29%	2 sièges 29%	1 siège 14%	–	1 siège 14%	1 siège 14%	–
	5 sièges, 72%				2 sièges, 28%		
Grand Conseil	54 sièges 30%	35 sièges 19,4%	14 sièges 7,8%	3 sièges 1,7%	46 sièges 25,6%	15 sièges 8,9%	13 sièges 6,7%
	58,9%				41,2%		

Au niveau des villes, la situation se présente différemment. La Municipalité de Lausanne est dirigée par une majorité de gauche depuis 1989, qui a été confirmée lors des élections communales de 2001. Elle compte

<sup>3</sup> Il est intéressant de noter que la plupart des 515 parlements communaux en Suisse se trouvent dans la Suisse latine: dans les cantons romands de Genève, Vaud et Neuchâtel ainsi qu'au Tessin (Schuler, 1997). Dans le reste de la Suisse, ce type d'organisation politique est limité aux villes et aux communes de plus de 8000 habitants environ.

toujours 4 sièges sur 7 et une majorité confortable au Conseil communal (57%). A l'exécutif de la ville de Genève, la gauche est également majoritaire avec 80% des sièges au Conseil administratif et 54% des sièges au niveau du parlement. La gauche détient enfin les postes de maire dans les deux villes.

**Tableau 4** Composition partisane de l'exécutif du Canton de Genève 1997-2001.

	Droite politique				Gauche politique		
	PRD	PL	UDC	PDC	PS	PE	AdG
Conseil d'Etat	2 sièges 29%	1 siège 14%	–	1 siège 14%	2 sièges 29%	1 siège 14%	-
	4 sièges, 57%				3 sièges, 43%		
Grand Conseil	14 sièges 14%	23 sièges 23%	–	12 sièges 12%	22 sièges 22%	10 sièges 10%	19 sièges 19%
	49 sièges, 49%				21 sièges, 51%		

Partis de droite :

PRD (Parti radical démocratique)

PL (Parti libéral)

UDC (Union démocratique du centre)

PDC (Parti démocrate chrétien)

Partis de gauche :

PS (Parti socialiste)

PE (Parti écologiste)

AdG (Alliance de Gauche)

POP (Parti ouvrier populaire)

En termes économiques et en comparaison avec les autres métropoles suisses, l'arc lémanique est une région à forte activité économique, et ceci notamment grâce au pôle genevois. Genève constitue (avec Zurich et Bâle) une des villes suisses à forte valeur ajoutée, Lausanne se situant environ dans la moyenne nationale (Schuler 1997). De même, le revenu par habitant du canton de Genève dépasse d'environ 10 000 francs suisses (soit 6814 euros) la moyenne nationale alors que le canton de Vaud reste dans cette moyenne<sup>4</sup>. La population active entre les deux villes est comparable, supérieure à 210 000 personnes. Comme de nombreuses autres métropoles, le système économique est caractérisé par un net processus de tertiarisation. La prépondérance du secteur tertiaire est la plus forte dans l'agglomération de Genève et ceci depuis 1970. Dans les autres agglomérations lémaniques, la tertiarisation s'est développée plus tardivement (tab. 5).

<sup>4</sup> Données pour 1999: Genève 54 866 francs suisses, Vaud 46 445 francs suisses, moyenne suisse 46 620 (en comparaison Zurich 60 352 francs suisses). Source: SCRIS service cantonal de recherche et d'information statistique du canton de Vaud.

**Tableau 5** Part des secteurs de production dans l'économie locale dans l'aire métropolitaine lémanique (en %).

Secteurs	1970			1980			1990		
	I	II	III	I	II	III	I	II	III
Genève*	1,9	32,5	65,5	1,6	24,1	74,3	1,2	17,8	81,0
Lausanne	2,7	38,0	59,3	2,3	30,7	67,0	1,5	24,4	74,3
Vevey-Montreux	3,9	46,1	49,9	3,0	37,4	59,6	1,8	27,5	70,7
Yverdon	3,0	53,3	43,7	2,7	42,5	54,7	2,0	30,9	67,1

Source: Office Fédéral de Statistique, Berne, Données des recensements.

Dans le réseau des villes européennes, Genève est classée comme une «métropole internationale à fonction spécialisée» (Cattan, Pumain, Rozenblat, Saint-Julien 1994). Par rapport à la moyenne suisse, le secteur des banques, des assurances et des services aux entreprises est presque deux fois plus important dans le canton de Genève. Les services aux entreprises portent spécialement sur le conseil et la recherche (Joye, Leresche 1999). Le secteur de la santé et des services sociaux est également très développé grâce aux Hôpitaux universitaires de Genève (HUG) et du canton de Vaud (CHUV). Le tourisme est enfin un secteur important dans l'économie métropolitaine, particulièrement dans le canton de Vaud et l'agglomération de Vevey-Montreux (tab. 6).

**Tableau 6** Structure des économies cantonales en 1995, emplois à plein temps et temps partiel (en % du total de la main-d'œuvre).

	Canton de Genève	Canton de Vaud	Moyenne Suisse
Enseignement	7,2	7,5	5,7
Industrie manufacturière	11,7	15,4	21,8
Construction	6,5	8,2	9,6
Banques, assurances, services aux entreprises	23,2	14,9	14,4
Santé et activités sociales	11,7	12,1	9,8
Transports et communications	7,2	6,9	7,3
Commerce, hôtellerie, restauration, tourisme	23,2	25,9	23,7

Sources: Offices Cantonaux de la Statistique, Recensement des entreprises.

Le bassin lémanique, et notamment Genève, compte de nombreuses organisations internationales (Organisation des Nations Unies, Comité International de la Croix Rouge, Organisation Mondiale du Commerce, Organisation Mondiale de la Santé, Union Internationale des Télécommunications, Comité International Olympique, Fondation Mondiale pour la Nature, Bureau International du Travail) installées physiquement principalement à Genève mais aussi à Lausanne. Les sièges sociaux (continentaux ou mondiaux) d'entreprises multinationales sont également localisés dans l'arc lémanique (Nestlé, Philip Morris, Hewlett-Packard, Adecco etc.). Il faut également mentionner les centres de recherche de réputation internationale, tels le Laboratoire européen pour la physique des particules (CERN), l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) et les Universités de Lausanne (UNIL) et de Genève (UNIGE).

### **La pratique de coopération et les tentatives de réformes territoriales dans le bassin lémanique**

Les réformes territoriales et le projet d'une institution politique à l'échelle de l'aire métropolitaine ne suscitent guère d'intérêt à l'intérieur du champ politique actuel. On préfère généralement la pratique pragmatique de la collaboration intercommunale et la recherche de mécanismes de coopération horizontale et verticale, susceptibles de produire des politiques publiques cohérentes et globales à l'échelle des agglomérations. Ainsi, on peut citer comme exemple de cette coopération horizontale dans l'aire métropolitaine lémanique, la participation des cantons de Vaud et de Genève aux travaux des commissions du *Conseil du Léman* et de la *Communauté de travail des Alpes occidentales* (COTRAO), ainsi que dans le *Comité régional franco-genevois* (CRFG). A l'échelle nationale, les deux gouvernements du canton de Vaud et de Genève ont institutionnalisé leurs collaborations, depuis le 22 août 1995, dans le cadre des «Relations Vaud-Genève». L'association soutient, grâce à un fonds de coopération, des projets de développement entre les deux cantons. Les deux Conseils d'Etats se réunissent semestriellement pour faire le point de la situation, approuver, infléchir ou réorienter leur coopération. Un inventaire de l'ensemble des projets de coopération développés tant sur un plan strictement bilatéral que dans le cadre de collaborations englobant d'autres partenaires de la Suisse occidentale ainsi que de la France voisine a été établi. Les domaines de coopération inventoriés sont les suivants: université, tourisme, services des automobiles, statistiques,

surveillance des autoroutes, formation des fonctionnaires, promotion économique, etc. En décembre 1999, les Conseils d'Etat vaudois et genevois ont par ailleurs publié un *Livre Blanc* de la coopération entre les deux cantons.

A noter enfin que l'aire métropolitaine lémanique a connu très récemment un projet politique institutionnel dépassant le style politique suisse caractérisé par le pragmatisme et la prudence. En effet, l'idée de la fusion des cantons de Genève et de Vaud a fait surface au début des années 1990. Dès le départ, certains médias, en particulier un hebdomadaire romand *L'Hebdo*, ont soutenu et relayé le débat autour de cette question, considérée comme progressiste et visionnaire dans le contexte de l'adhésion à l'Europe<sup>5</sup>. Ces médias ont organisé des sondages, publié des interviews et animé des débats (Poschet, Wust, Bassand 2001).

Les principaux promoteurs du projet de fusion ont été deux anciens conseillers d'Etat du canton de Vaud et du canton de Genève, Philippe Pidoux (Parti radical démocratique, Vaud) et Bernard Ziegler (Parti socialiste, Genève), qui, à travers ce projet et des articles dans la presse suisse-alsémannique, ont pu se profiler au niveau national. Ils ont également été appuyés par un autre vaudois, François Cherix, du mouvement *Renaissance Suisse-Europe*<sup>6</sup>. Le 1<sup>er</sup> septembre 1998, une assemblée constituante fonde l'association «Union Vaud-Genève» pour une Suisse des régions (coprésidée par P. Pidoux et B. Ziegler). Elle lance en même temps l'initiative populaire constitutionnelle «Vaud-Genève» dans le canton de Vaud qui est déposée en avril 1999 avec 13 428 signatures. Quatorze mois plus tard, en juin 2000, l'initiative jumelle nommée «Oui à la région» lancée en début 2000, est déposée à Genève avec 10 104 signatures. Les deux initiatives proposent que les cantons de Vaud et de Genève fusionnent, tout en restant partie intégrante de la Confédération. En cas d'acceptation des deux initiatives, une constitution commune

---

<sup>5</sup> *L'Hebdo* du 16.11.1995: «Le super-canton fait son chemin». *Hebdo Dossier* 23.05.1996 «Le retour de la Question romande». *Hebdo Dossier* 12.06 1997 «Vaudois et Genevois sont-ils prêts à vivre ensemble?»

<sup>6</sup> Mouvement fondé après le rejet populaire de l'adhésion de la Suisse à l'Espace Economique Européen. Les promoteurs de la fusion valdo-genevoise ont initié également la création d'une «Plate-forme nationale pour une Suisse des régions», composée de personnalités politiques de la gauche (Parti socialiste, Parti écologiste, Parti communiste) et de la droite libérale (Parti radical démocratique, Parti démocrate-chrétien). Ce groupe projette le lancement d'une initiative populaire pour rendre possible une importante réorganisation des structures cantonales dans l'ensemble de la Suisse.

devrait être rédigée, abrogeant ainsi les actuelles constitutions genevoise et vaudoise.

Le renforcement de la coopération entre les gouvernements et administrations des deux cantons, l'instauration des «Relations Vaud-Genève» et la publication du *Livre Blanc* de coopération peuvent être analysés comme une réaction à la pression de ces deux initiatives cantonales de fusion Vaud-Genève. En effet, les deux gouvernements cantonaux sont opposés à la fusion, qui irait à l'encontre des réalités historiques et institutionnelles propres à chacune des entités ainsi que de leur culture politique différente. Ainsi, dans un communiqué de presse commun, les deux exécutifs cantonaux affirmaient que «l'idée même de région, à laquelle les initiants se réfèrent, ne recouvre pas, pour les citoyens genevois et vaudois, la même notion»<sup>7</sup>. Ils considèrent les deux cantons comme étant un maillon central d'une région de dimension européenne avec, à l'Ouest, la vaste région Rhône-Alpes et, à l'Est, la Suisse. Dans les instances transfrontalières ou intercantionales (le *Comité régional franco-genevois* et le *Conseil du Léman* d'une part, la *Communauté de travail du Jura* et l'*Espace Mittelland*, d'autre part), les deux cantons ont mis en place des formes de coopérations à géométrie variable «plus adaptées aux perspectives d'une Eurorégion que la formation d'un super-canton lémanique. Attachés au système fédéral, les gouvernements considèrent que la fusion est une solution politique inadaptée qui procède d'une vision importée directement du monde économique et qui ne peut pas être appliquée telle quelle à des entités étatiques».

Un sondage effectué en octobre 2001 par le comité de l'initiative auprès d'élus politiques du canton de Genève a montré que les opinions des différents partis se rallient globalement à la réaction des gouvernements cantonaux. Les Verts constituent le seul parti à approuver franchement l'initiative avec 53% de voix. L'immense majorité des autres groupes et formations politiques se montre indifférente sur la question ou préfère le statu quo, tout en affirmant qu'il faut améliorer les collaborations entre les deux cantons. Un vote simultané sur les initiatives identiques a eu lieu le 2 juin 2002 dans les deux cantons. Le verdict a été très clair, dans le canton de Vaud, l'«Union Vaud Genève» a été refusée avec 77% des voix, et à Genève à 80%. La fragmentation institutionnelle est donc une constante de la vie politique et administrative de la métropole

---

<sup>7</sup> Communiqué des Conseils d'état vaudois et genevois sur les initiatives populaires «Vaud-Genève» et «Oui à la région», 21 décembre 2000.

lémanique. L'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques visant à internationaliser cet espace, à l'inscrire dans les flux d'échanges internationaux, ont toujours dû intégrer cette dimension qui est développée dans les deux études de cas de ce chapitre : la création du CERN en 1954 et le projet de coopération interuniversitaire « Sciences, Vie et Société » en 1998.

### **Bref historique de deux projets structurants**

Le CERN est un centre de recherche en physique des particules, comme il n'en existe qu'à Brockhaven aux Etats-Unis et à Serpoukhov en Russie. Le CERN étudie ce qu'est la matière, ce dont elle est faite et les forces qui la maintiennent agglomérée. Le Laboratoire met à la disposition des chercheurs des équipements scientifiques de pointe qui accélèrent des particules infimes à des vitesses proches de celle de la lumière, et des détecteurs pour rendre ces particules visibles. Le plus grand accélérateur de particules du CERN a une circonférence de 27 km.

Fondé en 1954, le Laboratoire a été l'une des premières entreprises communes à l'échelle européenne et est devenu un projet phare de la collaboration internationale. Environ 6500 scientifiques, de 500 universités et 80 nationalités différentes, viennent au CERN pour leur activité de recherche. Le CERN emploie un peu moins de 3000 personnes. Il se situe de part et d'autre de la frontière entre la France et la Suisse, à l'Ouest de la ville de Genève à Meyrin. Son implantation symbolise l'esprit international de la collaboration. C'est lors de la 5<sup>e</sup> Conférence générale de l'UNESCO, en 1950 à Florence, qu'une résolution est votée à l'unanimité autorisant l'UNESCO à « fournir l'assistance et à encourager la formation et l'organisation de centres et de laboratoires régionaux afin d'accroître et de rendre la collaboration internationale entre scientifiques plus fructueuse... ». Suite à deux conférences de l'UNESCO, onze gouvernements européens décident la mise en place d'un « Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire ». Lors d'une réunion à Amsterdam du nouveau conseil du CERN, un site proche de Genève est sélectionné pour accueillir le futur laboratoire. Après ratification initiale de la convention par ses Etats membres, l'Organisation Européenne pour la Recherche Nucléaire voit le jour le 29 septembre 1954<sup>8</sup>, l'acronyme CERN, devenu

---

<sup>8</sup> Les 12 Etats membres sont : la République fédérale d'Allemagne, la Belgique, le Danemark, la France, la Grèce, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Yougoslavie.

familier, reste conservé. Le premier accélérateur du CERN est mis en service en 1957, le second en 1959 pour un investissement total en francs suisses constants de 852 millions, soit 583 millions d'euros.

Le projet de coopération interuniversitaire, dit «projet triangulaire», a été esquissé quant à lui une première fois sous le nom de «Projet de développement et de coordination entre l'Université de Genève, l'Université de Lausanne et l'École polytechnique fédérale de Lausanne» en automne 1998 par les recteurs des deux universités lémaniques ainsi que par le président de l'EPFL. Il prévoit une opération majeure de coordination et de réorganisation interuniversitaire à l'échelle lémanique afin de valoriser de manière coordonnée les compétences spécifiques des trois grandes écoles. Le projet implique une augmentation notable de moyens qui seront réinvestis principalement dans le secteur des sciences de la vie, l'un des points forts des Universités de Genève et de Lausanne, pour que celui-ci puisse confirmer et développer son excellence et son rayonnement au niveau international. Afin d'asseoir ce pôle de compétence, les trois grandes écoles prévoient de réorganiser certains secteurs, à savoir d'intégrer la chimie, la physique et les mathématiques de l'UNIL au sein de l'EPFL, ainsi que d'installer et rattacher l'École romande de pharmacie à l'Université de Genève. Les crédits ainsi libérés dans le budget de l'UNIL sont affectés à de nouveaux développements en sciences de la vie. Enfin, il est prévu que l'EPFL offre, par la suite, des enseignements en chimie, physique et mathématiques à l'UNIL et que cette dernière, ainsi que l'UNIGE, offrent des enseignements de sciences humaines à l'EPFL. Pour réaliser le projet, les directions des trois grandes écoles constituent un collège commun de direction.

Les deux projets analysés dans ce chapitre relèvent donc d'une politique scientifique visant à conquérir de nouveaux domaines de recherche prometteurs, qui nécessitent au niveau matériel des investissements majeurs et, au niveau organisationnel, le passage à une échelle spatiale supérieure. Pour le CERN, il s'agit, d'un projet de construction d'une infrastructure ponctuelle, d'un laboratoire de physique nucléaire avec ses accélérateurs de particules. L'ampleur de la construction implique une coopération de plusieurs Etats afin de couvrir les investissements. Pour le projet «Sciences, Vie et Société», le défi est de créer les conditions pour pouvoir réaliser des recherches de pointe dans le domaine des sciences de la vie. Contrairement au projet CERN, il ne s'agit pourtant pas ici de la construction d'une infrastructure ponctuelle mais, plutôt, d'une réorganisation de flux d'échanges et de collaborations entre les trois grandes écoles

impliquées afin d'asseoir dans le bassin lémanique un pôle de compétence en sciences de la vie, domaine scientifique fortement internationalisé. Le projet n'engendre que peu de modifications «physiques», à l'exception du déménagement de l'Ecole romande de pharmacie à Genève. On note donc en l'occurrence une évolution vers une politique de coopération scientifique plus «globale», et ce à plusieurs titres: d'une part, il s'agit dans le cas du «projet triangulaire» d'une politique lémanique, dans le sens propre du terme. En outre, cette politique de coopération scientifique va, contrairement au projet CERN, au-delà des sciences naturelles et met en avant des approches scientifiques transversales en intégrant les universités et les sciences humaines.

### 2.3 LES ORIGINES ET LE PILOTAGE DES DEUX PROJETS MÉTROPOLITAINS

Les deux projets scientifiques diffèrent très fortement en raison du contexte géopolitique dans lequel ils ont été élaborés. Le projet du CERN s'inscrit indéniablement dans le cadre de la Guerre froide et de l'opposition sourde entre Ouest-Européens et Nord-Américains sur la question de la maîtrise de la technologie et de la connaissance relatives au nucléaire. Le «projet triangulaire» s'intègre, quant à lui, dans l'Europe postcommuniste et vise à faire de la métropole lémanique un nœud scientifique européen dans le domaine des sciences de la vie, pensées comme le domaine suscitant le plus d'enjeux sociétaux, médicaux et économiques pour le XXI<sup>e</sup> siècle. Si le XX<sup>e</sup> siècle a été celui de la physique (nucléaire), le XXI<sup>e</sup> siècle pourrait bien être, à en croire un certain nombre de spécialistes, celui de la biologie et plus généralement des sciences de la vie. Le contexte géopolitique change donc, l'horizon d'action reste pourtant le même: la compétition internationale et la maîtrise du savoir dans deux secteurs clés.

#### **Les origines**

Résultat de négociations intergouvernementales, la création du CERN a été essentiellement le fait d'acteurs politiques extérieurs à la métropole lémanique. En l'occurrence, cet espace n'a été que le support d'une politique pensée ailleurs, en fonction de logiques et de rationalités largement étrangères aux acteurs locaux. Il en va tout autrement du «projet triangulaire» dans lequel ces derniers ont été au cœur du processus décisionnel. De prime abord, la métropolisation, envisagée ici à travers les

politiques scientifiques, conduit dans le cas lémanique à une très forte valorisation du local. Une précision s'avère néanmoins nécessaire: le volume des ressources à mobiliser, notamment les ressources budgétaires, est sans comparaison. La construction d'un accélérateur de particules n'est toujours pas dans les moyens d'une, ou de plusieurs collectivités locales, y compris dans un Etat à structure confédérale comme la Suisse. La rationalisation de la carte universitaire entre les deux cantons nécessite dans le cas du «projet triangulaire» des formes d'expertise, notamment managériales, qui peuvent se satisfaire d'un traitement localisé de la question, sans avoir à faire appel à des ressources extérieures.

### *Les origines exogènes du projet CERN*

L'idée de créer un centre international de recherche sur le nucléaire est né en dehors de l'aire métropolitaine lémanique, dans les milieux de la recherche physique européenne. Dans un contexte fortement imprégné par l'expérience de la guerre, le prestige scientifique de l'Europe avait beaucoup souffert de l'émigration de scientifiques importants. Pour rétablir l'équilibre et redonner du prestige à la science européenne, le physicien français, Louis de Broglie, lauréat du Prix Nobel, propose la création d'un laboratoire scientifique européen à l'occasion de la Conférence européenne de la Culture à Lausanne en 1949. Au cours de l'une de ses conférences sur la situation de la recherche européenne en physique nucléaire, il concluait qu'il fallait «européaniser» celle-ci; d'une part, à cause des conditions matérielles de la recherche de pointe qui exigeaient dorénavant des équipements de plus en plus coûteux; d'autre part, pour renforcer la recherche nucléaire en Europe face aux progrès faits dans le domaine aux Etats-Unis et en Union Soviétique. Un an après cette conférence, le physicien américain, Isidore Rabi, lauréat du Prix Nobel également, propose une résolution à la conférence de l'UNESCO pour soutenir la création de laboratoires nucléaires régionaux. La résolution fut adoptée à l'unanimité. En 1952, onze gouvernements européens, dont la Suisse, fondent à titre provisoire un «Conseil européen pour la Recherche Nucléaire». Les délégués de la Confédération helvétique font valoir que Genève pourrait être un emplacement possible du futur laboratoire.

Le conseil du «CERN provisoire» nouvellement créé identifiait en 1950 déjà un ensemble de critères concernant un site approprié pour accueillir le futur CERN. En octobre 1952, lors d'une réunion du Conseil à Amsterdam, quatre propositions officielles pour l'implantation du laboratoire lui étaient parvenues: Copenhague proposé par le Danemark,

Arnhem par les Pays-Bas, Longjumeau par la France et Genève par la Suisse. Le projet du Conseil fédéral suisse avait été préparé et approuvé par le Conseil d'Etat genevois. Les quatre dossiers étaient accompagnés par des réponses au questionnaire élaboré par le Conseil précédent (témoignant ainsi d'une forte continuité politique) et par un rapport technique. En présence des représentants des quatre sites, un membre du Conseil présentait les résultats du questionnaire, en concluant que «chacun des quatre sites est acceptable d'un strict point de vue technique» (Hermann, Krige, Mersits, Pestre 1987). Le choix de Genève s'explique donc par des critères non techniques. La décision en faveur de Genève, qui a finalement été prise à l'unanimité, après d'âpres tractations entre différentes coalitions, a été possible en raison du retrait des dossiers français et danois puis du soutien accordé par les Français, concernés par ce dossier du fait de son implantation transfrontalière.

La décision du CERN relative à l'emplacement du laboratoire fut donc prise et le choix ratifié par le Conseil fédéral dans une déclaration du 4 avril 1952. On pensait donc l'affaire réglée; les travaux devant commencer en 1953. Or, il n'en fut rien. Il y a eu à Genève une opposition musclée de la part de l'extrême gauche et du Parti du travail contre la création du CERN à Genève et plus généralement contre l'établissement de tout laboratoire de physique nucléaire sur le territoire genevois. Les autorités politiques locales ne devaient donc pas seulement persuader le Conseil du CERN, mais également convaincre la population genevoise.

### *Les origines endogènes du projet «Sciences, Vie et Société»*

Le projet de coopération interuniversitaire à la fin des années 1990, a – contrairement au CERN – des origines endogènes, partant principalement des recteurs des trois grandes écoles lémaniques. Le projet a été défini en mars 2000 et s'intitule dorénavant «Sciences, Vie et Société». Ce titre exprime l'ambition de ne pas se borner à promouvoir la recherche scientifique dans le domaine des sciences de la vie mais d'intégrer un ensemble de disciplines (droit, écologie, économie, éthique, histoire, sociologie...) aptes à analyser et à critiquer les effets de la recherche scientifique sur les sociétés humaines et sur leur environnement.

En effet, un des nouveaux outils mis en place par la Confédération, au travers de la nouvelle Loi sur l'aide aux universités (LAU entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2000), est l'attribution aux grandes Ecoles de pôles de recherche nationaux (PRN). Concrètement, le projet «Sciences, Vie et Société» prévoit la constitution de deux pôles d'enseignement et de

recherche: un pôle de génomique fonctionnelle et un pôle de sciences humaines axé sur les questions d'intégration, de régulation et d'innovation sociale (IRIS). À côté du premier projet, on prévoit par ailleurs le transfert de la physique nucléaire et de l'astronomie de l'EPFL à l'Université de Genève. Au niveau financier, il est prévu que l'EPFL recevra 50 millions de francs suisses par an (soit 34 millions d'euros) de la Confédération pour renforcer les unités de mathématiques, de physique et de chimie de l'UNIL. Le montant ainsi libéré au budget de l'UNIL (32,8 millions de francs suisses par an soit 22,3 millions d'euros) sera entièrement maintenu au budget et affecté au projet triangulaire, de la manière suivante: 22 millions de francs suisses (14,9 millions d'euros) serviront à la constitution du pôle de génomique fonctionnelle, qui comprendra notamment le futur Institut de génomique rattaché à l'UNIL. 10,8 millions de francs suisses (7,3 millions d'euros) seront consacrés au développement du pôle de sciences humaines et sociales, dont la mission sera également d'assurer des cours aux étudiants de l'EPFL. En contrepartie, cette dernière offrira des enseignements en mathématiques, physique et chimie aux étudiants de l'UNIL.

### **Le pilotage des projets**

Emanant d'initiatives prises dans des forums et à des niveaux de décision très différents, les deux projets qui nous intéressent ici diffèrent également par le type de leadership qu'ils consacrent. Si le niveau proprement urbain n'est jamais absent des scènes décisionnelles, on ne peut cependant que noter son rôle marginal. De fait, depuis les années 1950, l'internationalisation de la métropole lémanique est un champ d'action qui échappe en grande partie aux édiles proprement urbains, qui n'ont d'ailleurs que peu de ressources et peu de légitimité à opposer aux deux autres niveaux gouvernementaux directement concurrents: le canton et la confédération. Cette absence de ressources et de légitimité n'est de fait que la conséquence de l'inexistence d'une institution calée sur le niveau métropolitain, qui prendrait en charge les politiques à y développer.

#### *Le leadership politique du projet CERN*

La proposition du site de Genève, comme lieu d'implantation du CERN, est apparue pour la première fois lors d'une discussion entre le physicien Pierre Auger et le scientifique suisse Jean Piaget à Paris en 1951 (Mathys 1971). Pour Pierre Auger, Genève se «situait dans les environs de Paris dans une vision européenne», ce qui pouvait arranger les Français

qui auraient voulu voir le CERN s'établir à Longjumeau. De retour en Suisse, Jean Piaget contacte la Faculté de science de l'Université de Genève, qui est unanimement favorable, et le conseiller fédéral Petitpierre, chef du département politique à Bern, afin de savoir si les chambres fédérales ratifieraient un tel choix. Enfin, il prend contact avec le conseiller d'Etat libéral Albert Picot, chef du département de l'instruction publique à Genève et délégué de la Confédération au CERN, qui se passionne pour cette question et emploiera par la suite toute son énergie pour établir le CERN à Genève. Il se propose de «démontrer à l'Europe et au monde que Genève est l'endroit parfait pour ceux qui se consacreront à la recherche pacifique dans le domaine de la physique nucléaire» (Mathys 1971).

Après les bouleversements de la Seconde Guerre Mondiale, Albert Picot veut conférer du prestige à la ville de Genève et réaffirmer son rôle de cité internationale (il publiera d'ailleurs en 1965 un livre intitulé *Le rayonnement international de Genève*). Il est appuyé par le Conseil d'Etat genevois et également par le Grand Conseil dans sa majorité. Albert Picot multiplie les démarches au Conseil européen, auprès de la Confédération à Berne, auprès de personnalités éminentes, capables d'influencer l'opinion publique. Membre du Parti libéral, il sollicite également de nombreux contacts dans les milieux économiques afin qu'ils appuient le projet, ce qui fut le cas des *Entrepreneurs du bâtiment des travaux publics*, de l'*Opinion patronale*, de la *Chambre de Commerce et d'Industrie de Genève* et du directeur de l'aéroport de Genève Cointrin. D'autres comités en faveur du CERN se constituent également, composés d'intellectuels et de professeurs d'université.

La campagne de votation de juin 1953 fait participer un large éventail d'acteurs et de groupements en faveur du CERN: des chimistes, des médecins, des professeurs et l'association des assistants de la faculté des sciences, l'AGE (associations générales des étudiants), les étudiants genevois au Polytechnicum de Zurich, le centre anticancéreux, les jeunesses nationales des partis libéral, radical et chrétien social et le secrétariat de la FOBB (fédération des ouvriers du bois et du bâtiment); globalement donc, toute la scène scientifique genevoise pouvant espérer des retombées de l'implantation du CERN.

Le rôle joué par Albert Picot dans cette opération est déterminant. Pour preuve, les dirigeants du CERN décidèrent de donner son nom à l'une des rues du CERN. Son nom coexiste actuellement avec ceux de célèbres physiciens qui ont tous participé au développement de la physique nucléaire et quantique.

*Le leadership administratif du programme « Sciences, Vie et Société »*

Le projet SVS a été élaboré, dans un premier temps, par les deux recteurs de l'UNIL et l'UNIGE et l'ancien président de l'EPFL. Ils constituent les partenaires fondateurs liés par une convention tripartite. A ces partenaires s'ajoutent le Conseil fédéral et le Conseil des EPF qui définissent le mandat de prestation pour les grandes écoles lémaniques. Enfin, le système d'acteurs est composé également des cantons de Vaud et de Genève ainsi que de la Confédération.

Quant à la reprise et la ré-appropriation du projet par les différentes instances gouvernementales, le « projet triangulaire » est fondé sur la coopération des deux cantons Vaud et Genève sous l'égide et avec le soutien de la Confédération. A noter ici que le niveau communal – les villes de Genève et de Lausanne – sont les grandes absentes de ce projet. En effet, les universités étant de la compétence des cantons, et l'EPFL de celle de la Confédération, les villes-centres n'ont pas été impliquées. Autre élément contribuant à marginaliser les villes : l'UNIL et l'EPFL ne se trouvent pas sur le territoire de la commune de Lausanne mais sur celui de communes périphériques de l'agglomération. On ne peut donc pas considérer que ce projet participe d'une stratégie des villes afin de permettre leur internationalisation. En l'occurrence, elles ont très largement subi le projet. L'Etat a conservé à travers les conseillères d'Etat des cantons de Vaud et Genève, ainsi que l'ancienne conseillère fédérale Ruth Dreifuss, et le secrétaire d'Etat à la science et à la recherche un rôle dominant dans le pilotage du projet.

Qu'en est-il alors de la redéfinition des relations intergouvernementales à travers ces deux projets ? Le contexte institutionnel confédéral laisse traditionnellement, conformément au principe de subsidiarité, une autonomie assez importante aux Etats fédérés, les cantons, et accessoirement aux communes. Dans les deux projets analysés dans ce chapitre, les autorités politiques des villes sont très largement absentes du débat. Les acteurs politiques les plus déterminants sont les autorités cantonales. La Confédération a également joué un rôle important dans les deux cas : les négociations ayant été conduites entre ce niveau et les cantons. On a pourtant noté une montée en puissance du lobby des villes en Suisse (notamment à travers son organisation faîtière l'*Union des Villes Suisses*) afin de se faire reconnaître par la Confédération comme un partenaire à part entière et de s'autonomiser par rapport aux cantons. Ceci a été formellement effectué avec l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale de 1999, qui mentionne explicitement les villes pour la première

fois dans son article 50 alinéa 3. Ce texte est cependant encore trop récent pour juger de sa portée réelle sur la reconfiguration des relations intergouvernementales.

## 2.4 QUELLES RETOMBÉES ESCOMPTÉES DE L'INTERNATIONALISATION ?

La justification des deux projets s'opère dans des contextes géopolitiques très différents: celui de l'après Seconde Guerre mondiale et de la guerre froide pour le CERN, celui de la construction européenne et du rééquilibrage des relations entre les cantons de la confédération suisse pour le «projet triangulaire». Dans les deux cas, on escompte un impact économique majeur sur l'économie locale. Une différence de taille apparaît cependant: dans le projet du CERN, on reste dans une logique du développement économique fondée sur le modèle fordiste du grand projet d'infrastructure générant mécaniquement le développement des entreprises sous-traitantes. Au contraire, le «projet triangulaire» fait une part beaucoup plus importante à la recherche de synergies entre de nouvelles PME que l'on espère voir se développer.

### **Le CERN à Genève: considérations géopolitiques, économiques et environnementales**

En vue de la votation populaire dans le canton de Genève au sujet de l'établissement du CERN à Genève, les promoteurs du projet ont mis en avant le prestige de Genève, rehaussé par la présence d'un laboratoire nucléaire comme le CERN. Le Parti radical invoquait l'enjeu de concurrence avec Zurich en faisant remarquer que les chambres fédérales avaient déjà approuvé le projet d'institut et que, par conséquent, le CERN risquait d'être localisé à Zurich ou dans une ville étrangère, en cas de vote populaire défavorable à Genève. Les promoteurs affirmaient également que le CERN contribuerait aux progrès de la culture scientifique en faisant de Genève un centre intellectuel de première importance, en renforçant son rayonnement et en développant l'Université et son institut de physique pouvant offrir aux étudiants des possibilités de carrière en physique nucléaire. Le Parti socialiste, également favorable au CERN, voyait dans cette infrastructure «un principe à exploiter pour mettre l'intelligence de l'homme en valeur» (Mathys 1971). Il soulignait également que les isotopes étudiés dans le laboratoire pourraient être utilisés par la

médecine. On exposait également les avantages économiques du CERN: d'après les calculs publiés dans la presse locale, la construction du laboratoire nécessitait 11 200 000 heures de travail, c'est-à-dire 7 ans de travail pour 750 ouvriers. Au-delà de la construction, les travaux de sous-traitance et l'installation des chercheurs et de leurs familles à Genève auraient également un impact important sur l'économie genevoise.

A l'intérieur de l'Organisation Européenne pour la Recherche Nucléaire, la candidature genevoise était défendue en des termes un peu différents: on mettait en avant la stabilité politique du pays, sa neutralité et le fait que la Suisse avait été épargnée de la Seconde Guerre mondiale. Ce dernier argument a été particulièrement important pour certains pays toujours réticents à l'idée de collaborer avec l'Allemagne dans un domaine aussi sensible que le nucléaire. La candidature suisse faisait en outre valoir la centralité géographique de Genève au cœur de l'Europe de l'Ouest. Enfin, la disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée, parlant une des langues européennes la plus utilisée, la présence d'une université avec un institut de physique susceptible de collaborer, de bonnes connexions par chemin de fer et voies aériennes, ainsi que la facilité de s'approvisionner en eau à cause de la proximité du lac et en électricité par l'usine de Verbois complétaient le dossier genevois. Parmi les arguments plaidant en faveur du dossier genevois, le cadre de vie très agréable était fortement mis en avant. Enfin, une autre série d'arguments soulignait la tradition de Genève à recevoir des institutions internationales, comme la Société des Nations par exemple. Ceci, disait-on, conférerait au futur laboratoire un prestige important. Le Conseil fédéral garantissait par ailleurs au personnel du futur CERN les mêmes bénéfices et immunités diplomatiques et fiscales que pour tous les autres organismes intergouvernementaux.

### **Le projet «Sciences, Vie et Société» et la recherche de la compétitivité**

Au début de l'été 2000, les conseillères d'Etat genevoises et vaudoises, Martine Brunschwig-Graf et Francine Jeanprêtre, ainsi que la conseillère fédérale Ruth Dreifuss signent une déclaration d'intention par laquelle elles apportaient leur soutien au projet. Les défenseurs du projet soulignent, en premier lieu, les retombées positives que le projet aurait pour l'arc lémanique; le Conseil d'Etat et le Grand Conseil vaudois considérant le projet comme «essentiel au développement économique,

social et culturel du canton». Il doit permettre de renforcer l'attrait de la région pour les entreprises et offrir aux jeunes Vaudois de nouvelles opportunités de formation professionnelle dans des domaines où le canton est déjà bien placé, comme les biotechnologies. Parmi les retombées appréciables, on compte également susciter à travers ce projet la création de nouvelles entreprises, de nouveaux emplois hautement qualifiés pour les PME du canton, sans oublier le développement du tourisme lié aux congrès scientifiques. Par ailleurs, le «projet triangulaire» s'intègre également dans le cadre de la compétition universitaire entre la Suisse romande et la Suisse alémanique. Le Conseil d'Etat vaudois affirme ainsi dans sa recommandation de vote qu'il s'agit d'un «projet bénéfique pour la Suisse romande, qui a une portée concrète dans la correction des déséquilibres constatés entre les diverses régions de Suisse. Il donne pour une fois une avancée significative, dans un secteur d'avenir, à une région romande par rapport à la Suisse alémanique»; à ces yeux le projet représente «une chance unique de dynamiser la place universitaire vaudoise et romande». Enfin, les initiateurs du projet soulignent la dimension innovatrice du développement des sciences de la vie: «Sur le plan des applications médicales (maladies héréditaires notamment), comme sur le plan économique, les sciences de la vie offrent des perspectives du plus grand intérêt<sup>9</sup>». Et que «La création du Centre intégratif de génomique représente, pour l'Université de Lausanne, la possibilité de développer des recherches et des enseignements de haut niveau. Elle permettra à la place universitaire lausannoise de soutenir la concurrence très vive qui règne au niveau mondial dans le domaine des sciences de la vie<sup>10</sup>».

## 2.5 LE DÉBAT PUBLIC ENGENDRÉ PAR LES DEUX PROJETS ET LEUR CONSÉCRATION POLITIQUE

Nous avons vu plus haut l'enchevêtrement des niveaux de gouvernements dans la mise en œuvre des deux projets de coopération scientifique. La présente section pose la question du débat et des conflits engendrés par les projets, pour s'interroger sur les modalités de «domination» (dans le sens wébérien du terme) et sur une éventuelle évolution du mode d'organisation et d'exercice du politique.

---

<sup>9</sup> Communiquée de presse, Bureau d'Information et de Communication de l'Etat de Vaud, 17 mai 2001.

<sup>10</sup> Recommandation de vote du Conseil d'Etat vaudois.

## Une campagne de votation au sujet du CERN imprégné par le climat de guerre froide

A Genève, une campagne farouche contre le CERN a été menée sous l'égide notamment du Parti du travail qui a été très largement soutenu par la population. Le 16 mars 1952, le dirigeant du Parti du travail interpelle le Grand Conseil en lui demandant d'expliquer le soutien du Conseil d'Etat à l'établissement de «l'institut atomique» à Genève sans avoir consulté au préalable le Grand Conseil. L'opinion publique étant dorénavant alertée, la presse locale publie une série d'articles exprimant des craintes très largement répandues dans la population genevoise. L'initiative du Parti du travail «interdisant l'établissement de toute institut de physique nucléaire dans le canton de Genève» est lancée le 5 novembre 1952 et déposée avec plus de 7000 signatures (5000 étaient nécessaires) peu après, forçant ainsi les autorités cantonales à soumettre le dossier au vote populaire. Aux côtés du Parti du travail se constitue le «groupement national genevois contre l'établissement à Genève de l'institut nucléaire» qui comprend 29 personnes, pour la plupart professeurs d'Université, députés et avocats. Le groupe se veut apolitique et s'est constitué pour donner la possibilité de rejeter le laboratoire, sans pour autant faire le jeu du Parti du Travail, considéré comme un parti d'extrême gauche.

Les arguments des opposants au CERN sont principalement de deux ordres: en premier lieu, l'accélérateur constitue, pour eux, une source de risques pour la santé de la population locale, et en second lieu, dans un discours encore très imprégné de l'expérience de la guerre, les opposants avancent que l'établissement du CERN sur le territoire suisse risque de mettre en péril et de vider de sens la neutralité suisse. Le Parti du travail avance également que le travail au CERN aura des applications militaires «indirectes». Certains de ses membres vont jusqu'à demander le droit de la Suisse de surveiller les activités du laboratoire en temps de paix, et le droit de le fermer si la situation internationale l'exigeait. De tels scénarios sont même discutés sérieusement dans des cercles diplomatiques suisses (Hermann *et alii* 1987). William Rappard du «Groupement national genevois» donne, en raison de son statut – il est à l'époque président de la délégation suisse à la Conférence du travail et directeur de l'Institut des hautes études internationales –, beaucoup de poids à cette série d'arguments. Il s'interroge sur les problèmes diplomatiques qu'engendrerait l'emplacement de ce laboratoire en cas de guerre pour la Suisse. Enfin, il y a également quelques dissidents dans les rangs du parti radical.

Un député radical, porte-parole des agriculteurs de Meyrin, exprime lors de la séance du 29 mai 1953 au Grand Conseil ses craintes de voir disparaître 30 à 40 hectares de terrain, la désorganisation des exploitations agricoles et le danger de nuisances causées par les radiations et les bombardements en cas de guerre.

Durant la campagne de votation de 1953, les défenseurs du projet ont surtout dû réagir aux arguments concernant la neutralité suisse, la possibilité que les recherches ne servent, même indirectement, à des fins militaires et aux risques causés par l'implantation de ce laboratoire. Peu avant la votation, un «comité d'action en faveur de la physique nouvelle» se constitue, présidé par le doyen de la faculté des sciences de l'Université de Genève. Il regroupe de nombreux professeurs de divers instituts de sciences, des conseillers d'Etat, des députés et des maires. Les défenseurs du projet soulignent que le laboratoire serait exclusivement consacré à la recherche fondamentale. Ils soulignent que l'organisation serait exclusivement européenne et que son développement avait été conçu sous la tutelle de l'UNESCO. Ils dénoncent «l'exploitation» par le Parti du travail des craintes d'une population mal informée et la proximité idéologique et politique de ce parti avec l'Union Soviétique.

La votation populaire a lieu le 28 juin 1953. 24 000 votants s'expriment (40% de l'électorat) et une majorité d'environ 2/3 approuve la localisation du CERN dans la région genevoise. Aucune commune, aucun arrondissement n'accorde la majorité des voix à l'initiative, les citoyens tablant donc plus sur les avantages que sur les inconvénients de l'établissement du CERN aux portes de Genève. Le résultat est donc très net.

L'initiative lancée par le Parti du travail genevois pouvait s'expliquer par le climat de guerre froide, à son apogée à l'époque. Ce parti voyait dans l'établissement du CERN à Genève une agression américaine directe. Malgré l'issue négative de la votation, les craintes exprimées lors de la campagne ont été reprises dans la rédaction de la Convention à la base de la fondation du CERN «définitive». Elle affirme que le laboratoire se dédie exclusivement à la recherche scientifique et prévoit que toutes les découvertes doivent être publiées.

### **Le débat politique et le scrutin populaire vaudois au sujet du projet triangulaire**

La réalisation du projet «Sciences, Vie et Société» implique l'allocation par le Conseil fédéral au Conseil des Ecoles polytechniques fédérales (CEPF) de la majeure partie des fonds prévus pour les grands projets

de coopération entre grandes écoles ainsi que la ratification de cette décision par le Parlement fédéral dans le cadre des budgets 2001-2003. Au niveau cantonal, il a fallu :

- Dans le canton de Vaud, l'approbation du Grand Conseil pour maintenir durablement les montants consacrés jusqu'ici aux trois sections de mathématiques, chimie et de physique après leurs transferts.
- Garantir par le Canton de Genève le transfert des ressources annuelles nécessaires au fonctionnement de l'École romande de pharmacie. Enfin, le canton de Genève doit s'engager à construire de nouveaux bâtiments pour accueillir l'école romande de pharmacie et soutenir sur le long terme, au travers de son Université, les pôles de génomique fonctionnelle et de sciences humaines du projet lémanique.

Le projet n'ayant pas dû passer devant le parlement genevois, il n'a suscité pratiquement aucun débat public à Genève. La situation est très différente dans le canton de Vaud.

Le Grand Conseil Vaudois adopte le «projet triangulaire» le 6 décembre 2000 par 95 oui et 7 non avec 24 abstentions. Ce sont surtout les Verts et quelques socialistes qui sont critiques à l'égard du projet. En dehors du législatif vaudois, le projet triangulaire est combattu par une coalition hétérogène composée de la Société vaudoise de pharmacie, de la Ligue vaudoise et de la Fédération des associations d'étudiants (FAE) de l'Université de Lausanne. Après un recours de droit public rejeté au Tribunal fédéral, le Comité rassemble les signatures nécessaires pour demander un référendum ordinaire contre la modification de la loi sur l'Université de Lausanne. Il est soumis au vote du peuple vaudois le 10 juin 2001, en même temps que le référendum financier obligatoire sur le regroupement de l'École romande de pharmacie, prévoyant que le canton de Vaud continue de payer annuellement les 4,6 millions de francs suisses (soit 3,1 millions d'euros) pour cette école qu'il verse au Département de l'instruction publique du canton de Genève.

Les arguments des opposants concernent un certain nombre d'options retenues. Tout d'abord, ils affirment que le choix d'un pôle de génomique fonctionnelle constitue un choix scientifique et éthique discutable. Compte tenu des résistances que le génie génétique évoque d'ores et déjà dans l'opinion publique, les Verts se demandent si on peut – à l'instar de l'aventure du nucléaire civil – exclure que l'épopée du génie génétique ne se soldera pas par un fiasco économique<sup>11</sup>. Le développement d'autres

---

<sup>11</sup> Rapport de minorité de la commission, Olivier Feller et François Marthaler, 27 septembre 2000.

secteurs «de pointe» comme le domaine de l'informatique et des technologies de communication leur semble aussi légitime que le génomique.

Les autres arguments des opposants concernent des points du regroupement, jugés confus et défavorables au canton de Vaud par rapport au canton de Genève. Ils affirment que l'Ecole de pharmacie de Lausanne se prêterait mieux à accueillir une véritable Ecole de pharmacie à vocation romande, car elle compte déjà 50% d'étudiants et de chercheurs de plus que la section genevoise de pharmacie, ceci en plus de la position centrale du site lausannois en Suisse romande. Tout en perdant l'Ecole de pharmacie, l'Etat de Vaud continuera à payer chaque année 4,6 millions pour le fonctionnement de l'Ecole localisée à Genève. L'Etat de Vaud perd ainsi son Ecole de pharmacie sans que l'Université de Genève n'offre une quelconque compensation, ni à l'Université de Lausanne, ni même à l'EPFL. L'accord négocié avec le canton de Genève ne prévoit que des transferts et des regroupements à sens unique. En outre, alors qu'il est censé renforcer la collaboration entre les trois grandes écoles lémaniques et supprimer des doublons, le «projet triangulaire» risque, pour les opposants, d'aboutir dans les faits au résultat exactement inverse en ce qui concerne les sciences de la vie: alors qu'à l'heure actuelle, deux des trois grandes écoles lémaniques s'occupent de génétique, toutes les trois entendent se spécialiser dans ce domaine à l'avenir<sup>12</sup>. Cette situation débouchera inmanquablement sur des rapports de concurrence entre les trois structures universitaires. Enfin, on dénonce le programme comme un «paquet ficelé» dont on maîtrise mal les conséquences. C'est essentiellement le caractère achevé de la négociation qui est critiqué et un certain nombre de flou juridique concernant l'engagement des partenaires dans l'opération.

Les Verts et le Parti ouvrier populaire (POP) ont fait campagne contre le «projet triangulaire» à l'occasion de la votation populaire de 2001; les socialistes étant partagés et dans une situation délicate dans la mesure où c'est l'un de ses membres qui avait été à l'origine du projet. A l'issue du scrutin populaire du 10 juin 2001, le peuple vaudois approuve le «projet triangulaire» par 59,3% pour la loi sur l'Université et par 53,5% pour le regroupement à Genève de l'Ecole romande de pharmacie. Une analyse

---

<sup>12</sup> L'Université de Lausanne devra développer dans la bâtiment de pharmacie libéré un «pôle intégratif de génomique», or il se trouve que l'EPFL, en particulier depuis l'arrivée à sa tête de deux personnalités fortement axées sur les sciences de la vie, entend également développer le génie génétique et se positionner par rapport à l'UNIL. De plus, l'UNIGE a également la ferme intention de mettre l'accent sur la recherche dans le domaine des gènes.

par district montre que ce sont les districts ruraux qui ont rejeté le projet (Grandson, Moudon etc.) alors que les villes (Lausanne 52% de oui) et surtout les petits centres urbains entre Genève et Lausanne ont massivement dit oui (Morges 56% et Nyon 69%). Aux yeux du Conseil d'Etat vaudois, ce vote « traduit la confiance que le peuple vaudois accorde à son université et manifeste l'ouverture du peuple vaudois à des coopérations dépassant les frontières cantonales ».

En résumé, on n'observe pas dans les deux cas présentés dans ce chapitre d'évolution notable dans le style de politique publique. Les conditions de politisation des deux projets sont assez semblables; la principale différence a trait au climat politique et aux enjeux géopolitiques des deux époques historiques. Pour autant, il apparaît clairement que les parlementaires cantonaux ont été mis devant le fait accompli: le recours à la démocratie locale a constitué pour certains segments de la classe politique la ressource juridique permettant de générer une controverse et de positionner les deux projets dans l'espace public. Le débat autour du CERN a été très fortement imprégné par le climat de guerre froide et par la peur du nucléaire; les critiques les plus fortes ont été le fait du Parti du travail et ont correspondu à des craintes très largement répandues dans la population. A l'inverse, ce sont les Verts à la fin des années 1990 qui critiquent le plus directement le projet de développer les sciences de la vie dans le bassin lémanique, en affirmant que le choix d'un pôle de génomique fonctionnelle constitue un choix scientifique et éthique discutable. Là aussi, ces critiques rencontrent un certain écho dans la société civile par rapport au génie génétique. Les deux projets ayant été attaqués par des mouvements politiques de « gauche », les oppositions partisanses se sont néanmoins légèrement déplacées, donnant un rôle important aux Verts au détriment de l'« extrême gauche »; les socialistes ayant modestement soutenu ces oppositions.

## 2.6 MÉTROPOLISATION ET RECOMPOSITION DU SYSTÈME DE REPRÉSENTATION DES INTÉRÊTS ÉCONOMIQUES

Cette section analyse dans le détail les conditions et le contenu de la médiation publique/privée observables dans les deux études de cas. Les deux projets n'ont pas donné lieu à la recherche d'un partenariat approfondi avec les intérêts économiques et de mouvements représentatifs de certains segments de la société civile. C'est principalement au moment

des consultations populaires que leur intégration dans le processus décisionnel a été le plus activement recherchée par les promoteurs des projets. La démocratie locale, pierre angulaire du système politique helvétique, a certes permis une concertation minimale; elle n'a cependant pas autorisé aux acteurs représentatifs de la société civile de peser réellement sur le contenu même des projets.

### **Les porte-paroles des milieux économiques lémaniques**

En Suisse, les principaux porte-paroles de l'économie sont les *Chambres de Commerce et d'Industrie* (CCI). Elles ont été créées sur le modèle des chambres de commerce anglo-saxonnes, entièrement privées et indépendantes des pouvoirs publics. Il s'agit d'associations qui ne reçoivent aucune subvention de l'Etat et dont l'adhésion des membres est volontaire: 80 à 90% des entreprises suisses font parties d'une des 19 Chambres cantonales (Kriesi et Farago 1989). Les CCI sont les relais cantonaux de l'association patronale nationale *Union Suisse du Commerce et d'Industrie* (appelé le *Vorort*<sup>13</sup>). Le *Vorort* compte deux types de membres: 19 chambres de commerce et 111 associations patronales sectorielles. Il a la particularité de défendre un grand éventail d'intérêts, pas seulement ceux de l'industrie, mais aussi ceux des banques et assurances, du commerce et du tourisme. Un peu sommairement, on considère généralement qu'il défend les grands patrons et l'industrie d'exportation. Certains auteurs affirment que le *Vorort* semble être dominé par les intérêts sectoriels les plus forts, à savoir ceux de l'industrie des machines et de la chimie (Kriesi et Farago 1989). Au sein de l'arc lémanique, il existe deux chambres de commerce cantonales, celle de Genève et celle du canton de Vaud. Elles s'intéressent aux questions fiscales, de politiques économiques et de procédures administratives et négocient de manière indépendante avec les gouvernements cantonaux. La Chambre de Commerce et d'Industrie de Genève (CCIG) comptait, en janvier 2001, 1308 entreprises commerciales, industrielles et de services de toutes tailles totalisant 75 000 emplois. La distribution au niveau des secteurs économiques se présentait comme présentée dans le tableau 6.

---

<sup>13</sup> Le *Vorort* vient de fusionner avec la SDES (Société pour le développement de l'économie suisse) et s'appelle désormais *Economie suisse*.

**Tableau 6** Composition, par secteur d'activité, des entreprises adhérentes à la CCI de Genève en 2001.

Secteur économique	Nombre d'entreprises	% du total
Banques, assurances, affaires immobilières, conseil	564	43
Commerce, restauration et hébergement	394	30
Industrie, arts et métiers	188	15
Transport et communication	70	6
Bâtiment et génie civil	56	4
Divers	38	2
Total	1308	100

Source: Rapport d'activité de la CCI, Genève, 2001.

Le caractère tertiaire de l'économie genevoise est très bien pris en compte au sein de la Chambre consulaire. Les membres de la Chambre de Commerce du canton de Vaud représentent également assez fidèlement la structure économique du canton, et compte donc, par rapport à Genève, un plus grand nombre d'entreprises industrielles parmi ces membres (comme Bobst par exemple). Outre les Chambres de commerces et les Promotions économiques, qui défendent plutôt «une vision économique d'ensemble», on note également la présence dans le canton de Genève de la *Fédération des Syndicats Patronaux (FSP)* et de la *Fédération Patronale* dans le canton de Vaud qui défendent les petits et moyennes entreprises ainsi que des associations professionnelles. En comparaison, la *Fédération patronale* du canton de Vaud est beaucoup plus «politique» que la *Fédération des Syndicats Patronaux*, elle défend une ligne résolument fédéraliste. Dans sa brochure de présentation, on peut lire: «Nous luttons pour maintenir la plus large liberté des cantons. La souveraineté vaudoise, en particulier, doit être renforcée. Les communautés cantonales sont la raison d'être de la Confédération.»

A côté de ces organisations patronales, qui datent toutes du début de la Révolution industrielle, on a vu en 1991 naître à Genève la *Fondation Genève Place Financière* créée par des membres de la bourse dans le but de favoriser l'indépendance, la pérennité et le rayonnement de la place financière genevoise. Le Conseil de membres de la *Fondation Genève Place financière* représente les différents types d'établissement actifs sur la place financière genevoise et lémanique: deux sièges pour les banques universelles (UBS, Crédit Suisse), trois pour les banquiers privés, deux

sièges pour les banques cantonales (genevoises et vaudoises), deux pour les banques de gestion et deux représentants pour les banques étrangères.

### Quel rôle politique pour la société civile ?

Quel est le rôle joué par les instances de représentation des intérêts économiques dans les deux projets politiques analysés ? L'analyse empirique montre qu'il n'y a pas eu dans les deux cas de partenariat public-privé *stricto sensu*. La Chambre de Commerce de Genève a voté en 1953 à l'unanimité une résolution soutenant le projet d'établissement du CERN à Genève. La résolution réagissait aux différentes inquiétudes et doutes (concernant le but pacifique, la neutralité, etc.) exprimés lors de la campagne et affirmait avant tout que «la présence à Genève de ce laboratoire – le plus grand de l'époque – intensifiera le rayonnement scientifique de Genève, qui en retirera d'évidents avantages, d'ordre universitaire et économique»<sup>14</sup> et invitait les électeurs à rejeter l'initiative prohibant l'établissement de ce laboratoire à Genève. Mis à part ce mot d'ordre, la Chambre n'a pas joué un rôle important, que ce soit au niveau des négociations concernant l'implantation du CERN à Genève ou lors de la campagne de votation. Le programme «Sciences, Vie et Société» de la fin des années 1990 a bénéficié de l'accord de principe de l'ensemble des milieux économiques des deux cantons de Vaud et de Genève. Néanmoins, le patronat vaudois a été divisé sur la question du transfert de l'École romande de pharmacie à Genève. La Chambre Vaudoise de Commerce et d'Industrie (CVCI) a soutenu le programme et financé également la campagne. Dans sa prise de position, la Chambre souligne surtout les bénéfices économiques du projet et considère «que les enjeux de cette votation dépassent largement le combat corporatiste et d'arrière-garde des opposants». Cette affirmation vise la Fédération du Patronat Vaudois et son président François Calvin, qui est également membre de la Ligue Vaudoise<sup>15</sup>. Un article de *La Nation* (journal de la Ligue Vaudoise) intitulé «Hautes écoles lémaniques: satisfaction trop hâtive», accuse le projet d'avoir des «visées aussi creuses qu'abstraites» et dénonce notamment le fait que la déclaration d'intention des Conseils d'Etat vaudois et genevois, ainsi que celle de la Confédération, anticipent

<sup>14</sup> *Quatre-vingt-neuvième rapport annuel de la Chambre de Commerce de Genève, exercice 1953*, pp. 48-49.

<sup>15</sup> Très ancien mouvement d'opinion de droite, très fédéraliste voire nationaliste, qui a tiré dans les années 1930 avec le fascisme.

la décision des parlements vaudois et genevois à ce sujet. Aussi, la Ligue vaudoise critique la déclaration d'intention des conseillères d'Etat et fédérales affirmant que «le projet sera tripartite ou ne sera pas» et argue qu'elles ont ainsi «coupé l'herbe sous les pieds des députés genevois et vaudois, et surtout un peu vite abdicé et remis les compétences cantonales en matière d'université à la Confédération<sup>16</sup>».

Ce sont surtout les promotions économiques des deux cantons de Vaud et de Genève qui s'approprient le programme SVS et qui collaboreront également pour promouvoir l'aire lémanique comme région de pointe dans les biotechnologies et disposant d'une main-d'œuvre hautement qualifiée. Ce fut par exemple le cas lors d'une apparition commune des deux promotions économiques à l'occasion d'un Congrès en 2001 à San Diego sur les biotechnologies: les promotions économiques, qui ont tenu un stand commun, ont associé l'EPFL, le CHUV, l'Hôpital universitaire de Genève, l'UNIL et l'UNIGE. Néanmoins, Robert Kuster de la Promotion Economique Genève y affirmait que les économies du canton de Vaud et de Genève étaient certes complémentaires, mais que «l'attitude culturelle» était très différente; le canton de Vaud étant caractérisé selon lui par la «culture du compromis mou» et le canton de Genève par la «culture du conflit». Faute d'un accord fiscal entre les deux cantons, il expliquait ne pas croire à une véritable stratégie commune; Genève cherchant à attirer des entreprises pendant que les employés et cadres iraient habiter en France ou sur la côte vaudoise.

Concernant l'implication de la sphère associative dans les deux cas, les deux études empiriques montrent que des associations, notamment les associations d'étudiants, n'ont dans les deux cas pas été impliquées dès le départ dans les projets. Elles se sont par contre exprimées lors du débat politique, mais ont joué un rôle plutôt marginal. La Fédération des Etudiant-e-s de l'Université de Lausanne (FAE) a construit son argumentation contre le projet SVS sur le fait de ne pas avoir été consultée. A ce sujet, Roger Nordmann, conseiller politique indépendant et défenseur du programme affirme: «Enfin, le reproche de la FAE sur la participation est absolument justifié. Les structures de pouvoir de l'Université [...] n'ont pas permis de mettre en place une vraie participation: comment la FAE aurait-elle pu intervenir efficacement dans des procédures mal définies et filandreuses où l'essentiel se joue au niveau informel?»<sup>17</sup>. Il semble par

---

<sup>16</sup> François Calvin dans *La Nation* du 14 juillet 2000.

<sup>17</sup> Article paru dans *Domaine Public* le 25.5.2001.

ailleurs que même le Sénat de l'UNIL n'ait pas été informé du projet avant la conférence de presse des directeurs des Hautes écoles en mars 2000.

## 2.7 CONCLUSION: LA MÉTROPOLISATION POLITIQUE DE L'ESPACE LÉMANIQUE: MYTHE OU RÉALITÉ?

Il n'y a aucun doute que le processus de métropolisation progresse au sein de l'arc lémanique, tant en termes des flux pendulaires, de tertiarisation de l'économie que d'internationalisation du territoire. Ce chapitre vise à analyser le processus de métropolisation en termes «politiques», dans le sens de la constitution d'un territoire de conduite de politiques publiques. L'analyse des deux études de cas atteste d'une évolution dans l'extension spatiale de l'aire métropolitaine. On observe en effet que dans les années 1950, seul le pôle genevois a joué la carte de la compétition internationale en essayant de faire venir le CERN à Genève. La représentation de la métropole était à l'époque exclusivement centrée sur Genève. C'est seulement par la suite qu'elle est devenue «lémanique». Il y a en effet aujourd'hui une plus grande concertation entre les deux cantons de Vaud et de Genève, ainsi que des déclarations d'intention pour une plus forte coopération, qui se manifeste notamment à travers la publication du *Livre blanc* de la coopération des cantons de Genève et Vaud. Mais ces initiatives sont, d'une part, relativement récentes (1999/2000) et, d'autre part, se résument à l'heure actuelle surtout à l'établissement d'un inventaire un peu éclectique des différents coopérations bilatérales. Parmi les projets structurants à l'échelle lémanique, le domaine de la santé publique et des hôpitaux universitaires, ainsi que le partenariat entre les Universités cantonales et l'EPFL, servant d'étude de cas dans ce chapitre, constituent actuellement les domaines dans lesquels la coopération est la plus avancée. Il s'agit cependant de projets qui ne sont pas (encore) représentatifs d'une pratique courante.

Malgré ces réserves, la comparaison entre la création du CERN dans les années 1950 et la mise en œuvre du projet «Sciences, Vie et Société» atteste à la fois d'une stabilité mais aussi d'une certaine transformation des conditions opératoires de la métropolisation politique de l'espace lémanique.

Dans les travaux portant sur le lien entre globalisation, compétition territoriale et restructuration des Etats-nation, la transformation du contenu des politiques urbaines est souvent mise en avant, dans le sens de

la constitution de nouveaux espaces politiques de large amplitude et de la projection de ces « villes-régions globales » sur la scène internationale. Le cas lémanique atteste que le pôle genevois se projetait dès les années 1950 sur un horizon européen et international, en essayant de faire venir le CERN à Genève. Cette stratégie est à situer dans le contexte d'un climat de compétition interurbaine émergente, comme le montre la crainte genevoise que le CERN ne s'établisse à Zurich ou dans une autre ville européenne si l'initiative populaire lancée par le Parti du travail à l'encontre du CERN avait été acceptée par voie de référendum. Le concurrent principal est déjà à l'époque la métropole zurichoise. Pourtant, la longue tradition de Genève en tant que « cité internationale » accueillant des organisations intergouvernementales joue aussi un rôle important. La compétition internationale constitue en quelque sorte un « sentier de dépendance » qui structure depuis les années 1920 la politique urbaine à Genève.

Il est à noter que le projet CERN ne concerne que la région genevoise (*grosso modo* le canton de Genève). Le laboratoire est perçu comme moyen servant à réaffirmer la tradition de Genève et de renforcer son rayonnement scientifique, notamment par rapport à Zurich qui avait déjà une Ecole polytechnique fédérale (ETHZ). Il n'est jamais question de Lausanne ou du canton de Vaud; fait qui évolue au cours des années comme le montre le projet « Sciences, Vie et Société ». Dans ce cas, le cadre de référence est plus large, il est *lémanique*, incluant toute la côte au Nord du Lac Léman. Le concurrent principal est toujours Zurich, mais également la Suisse alémanique dans son ensemble; par contre, l'argumentation se base davantage sur le plan scientifique, plus que sur la tradition internationale de Genève.

Qu'en est-il de la redéfinition des relations intergouvernementales? On se situe ici dans un contexte fédéral, qui, conformément au principe de subsidiarité, confère une autonomie assez importante aux Etats fédérés, les cantons, et accessoirement aux communes. De fait, dans les deux projets analysés dans ce chapitre, les autorités politiques des villes sont très largement absentes des négociations aussi bien dans la phase d'élaboration que de mise en œuvre. Dans les deux cas, les acteurs politiques les plus déterminants restent les autorités politiques cantonales. La Confédération a également joué un rôle important dans les deux cas. Le système confédéral reste structuré par la nature des relations du couple Etat confédéral/cantons. En l'absence d'une institution représentative d'intérêts « urbains » ou « métropolitains », les communes sont absentes

des projets. Cette situation pourrait, à terme évoluer avec la mise en œuvre de la nouvelle Constitution suisse de 1999 qui mentionne dans son article 50 les «villes» en tant que niveaux de gouvernement.

Les deux projets analysés ici relèvent du champ de la politique scientifique. Ils visent à conquérir un nouveau domaine de recherche prometteur, qui nécessite des investissements majeurs dans le cas du CERN et, au niveau organisationnel, le passage à une échelle spatiale supérieure dans le cas du «projet triangulaire». Ce dernier n'engendre donc que peu de modifications «physiques» comme par exemple le déménagement de l'École romande de pharmacie à Genève. On note en l'occurrence une évolution vers une politique de coopération scientifique plus transversale, ne se résumant pas à un investissement matériel ponctuel: d'une part, il s'agit dans le cas du projet triangulaire d'une politique *lémanique* dans le sens propre du terme. En outre, cette politique de coopération scientifique va, contrairement au projet CERN, au-delà des sciences naturelles et met en avant des approches scientifiques transversales en intégrant les universités et les sciences humaines.

Quant à l'hypothèse que les politiques métropolitaines aient évolué vers un style plus consensuel au cours de la fin du XX<sup>e</sup> siècle, l'analyse empirique menée ne nous permet pas de valider cette piste de travail. Les conditions de politisation des deux projets sont très semblables, échappant en grande partie, dans un premier temps, aux élus locaux et principalement aux parlementaires cantonaux. Dans les deux cas, ce sont les instances législatives cantonales qui, à travers la mobilisation de certains groupes politiques, vont générer une controverse conduisant à la mise en route de l'appareillage référendaire. Dans les deux cas, le niveau de controverse et d'opposition est élevé et structuré par les enjeux géopolitiques et sociétaux des deux époques historiques: la guerre froide et la question de la neutralité de la suisse pour le cas du CERN, les questions éthiques touchant aux biotechnologies et le processus d'intégration européenne dans le cas du «projet triangulaire». La première controverse a été portée par le parti du travail, la seconde par les écologistes; cette évolution révélant également une nette évolution de la structure du champ politique genevois et lémanique. Dans les deux cas également, on note une très nette stabilité dans les formes et le contenu de la médiation entre la sphère politique et la société civile, s'exprimant à travers les instances représentatives du monde patronal et les associations d'étudiants. Ces groupes d'acteurs se sont certes exprimés à l'occasion des processus référendaires, ils n'ont cependant pas été intégrés directement, aussi bien

dans la phase d'élaboration que de mise en œuvre des projets. Ils ont joué un rôle marginal, dans les deux cas, par rapport à des acteurs et des institutions déterminants.

De même, c'est bien la stabilité qui caractérise la question générale de la structuration de la médiation publique/privée. Le processus de métropolisation s'est très clairement manifesté en termes économiques, par la tertiarisation de l'économie notamment, mais cette transformation ne s'est guère traduite en termes politiques et institutionnels. Les organisations représentatives du monde patronal sont pour l'essentiel toujours les mêmes, à savoir, les Chambres de commerces cantonales et les syndicats patronaux (*l'Union vaudoise des associations commerciales, industrielles et des métier (UVACIM)* dans le canton de Vaud, et la *Fédération des syndicats patronaux (FSP)* dans le canton de Genève). A Genève, la fondation *Genève place financière* a certes vu le jour récemment, et elle intègre également des banques vaudoises. Il ne peut cependant pas être question ni d'une véritable recomposition du système de représentation des intérêts privés à l'échelle de l'aire métropolitaine lémanique, ni d'une légitimation de nouveaux acteurs privés dans l'action publique. La métropole lémanique reste gouvernée par un système de représentations des intérêts publics et privés qui n'a quasiment pas évolué depuis plus de quarante ans et qui, institutionnellement, se trouve scindé en deux fractions cantonales. Cependant, le «projet triangulaire» révèle l'existence de mécanismes d'intégration des institutions cantonales par le biais de réseaux de politiques publiques. Ceux-ci sont de fait structurés par des réseaux sociaux ayant une certaine épaisseur historique, qui permettent une intégration horizontale (entre cantons) et verticale (entre les cantons et la confédération).

Cette régulation informelle, largement structurée par le processus de socialisation professionnelle des acteurs qui y participe, présente indéniablement une certaine efficacité. Sans ce réseau social, le «projet triangulaire» n'aurait pas vu le jour. Pour autant, la portée de ce mode de régulation ne peut aller à l'encontre de réflexes identitaires territoriaux très affirmés qui conduisent à fragmenter politiquement l'aire métropolitaine lémanique en conférant une légitimité évidente à cet état de fait. Le processus référendaire relatif au «projet triangulaire» met clairement en avant une sourde opposition entre Genève et Lausanne qui s'est manifestée encore récemment dans le rejet très net de l'initiative «Union Vaud – Genève». Globalement, les Vaudois craignent de devenir l'«arrière-pays» du centre genevois. De même, le site internet «Why Geneva», qui

a été créé pour promouvoir la place genevoise, cite parmi les instituts de recherche qui font de Genève un «pôle de recherche de premier ordre» l'École polytechnique fédérale de Lausanne située «à proximité»... dans le canton de Vaud. Le déséquilibre des relations entre les deux pôles du bassin lémanique est largement structuré par le poids économique que représente Genève et surtout par la localisation du plus grand nombre d'institutions internationales rattachées à l'Organisation des Nations Unies et des grandes banques au rayonnement international. Lausanne apparaît comparativement comme la «banlieue industrielle», certes riche, mais placée sous la domination de la place bancaire genevoise. Le développement du capitalisme avancé n'a fait que renforcer cette idée très généralement admise, d'une domination des centres urbains dont la base productive est caractérisée par les services d'intermédiation sur les villes de la «vieille économie». Lausanne n'est certes pas Liverpool, Sheffield, Detroit ou Pittsburgh, loin s'en faut. Dans ses relations avec Genève, la capitale du canton de Vaud fait néanmoins les frais de cette représentation qui continuera de nuire encore longtemps à l'émergence d'un espace politique lémanique intégré.

## BIBLIOGRAPHIE

- BASSAND M., *Villes, régions et société*, Presses polytechniques romandes, Lausanne, 1981.
- BASSAND M., *Métropolisation et inégalités sociales*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 1997.
- CATTAN N., PUMAIN D., ROZENBLAT C. et SAINT-JULIEN T., *Le Système des Villes européennes*, Anthropos, Paris, 1994.
- HERMANN A., KRIGE J., MERSITS U. et PESTRE D., *History of CERN, Launching the European organization for nuclear research*, North Holland, Oxford, 1987.
- JOYE D. et LERESCHE J.-P., «Pouvoir local contre gouvernement métropolitain: l'exemple du bassin lémanique», in B. Jouve; C. Lefèvre (sous la direction de), *Villes, métropoles. Les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos, pp. 133-162, 1999.
- LERESCHE J.-P., JACCOUD C. et BOLAY J.-C., *Les territoires des Hautes Ecoles, genèse d'une politique*, IREC, Lausanne, 1996.
- LERESCHE J.-P., JOYE D. et BASSAND M., «La métropole lémanique dans tous ses états», *Revue économique et sociale*, vol. 51, n°1, pp. 23-40, 1993.

- LERESCHE J.-P., JOYE D. et BASSAND M., *Métropolisations. Interdépendances mondiales et implications lémaniques*, Georg, Rapport Genève, 1995.
- MATHYS C., *L'établissement du CERN à Genève et l'initiative du Parti du Travail*, Mémoire non publié de la Faculté des Lettres, Genève, 1971.
- POSCHET L., WUST S. et BASSAND M., *La métropole lémanique, rapport final*, Lausanne, 2001.
- SCHULER M., *Die Raumgliederungen der Schweiz/Les niveaux géographiques de la Suisse*, Bundesamt für Statistik, Bern, 1994.
- SCHULER M., HUISSOUD T., JEMELIN C. et STOFER S., *Atlas structurel de la Suisse*, Verlag NZZ, Zurich, 1997.

# LA PRODUCTION DE «CATALYSEURS MÉTROPOLITAINS»: L'EXEMPLE DE LA TRANSFORMATION DES POLITIQUES URBAINES À STUTTGART

Marc Wolfram

## 3.1 INTRODUCTION

Dans une Allemagne caractérisée par une structure urbaine polycentrique, Stuttgart compte parmi les dix plus grandes régions urbaines du pays. Avec une population de 2,6 millions d'habitants et une densité moyenne de 700 habitants par km<sup>2</sup>, Stuttgart est comparable aux autres grandes métropoles allemandes (Hambourg, Düsseldorf, Cologne/Bonn, Francfort, Essen ou Munich). Par rapport à ces villes, la capitale du Bade-Wurtemberg apparaît avant tout comme une ville industrielle. Elle compte la plus forte densité d'emplois industriels au niveau national (165 emplois pour 1000 habitants) et comporte un certain nombre d'entreprises ayant une très longue tradition dans ce secteur. Plus précisément, les branches de la construction automobile, du matériel électrique et de la machine-outil sont très développées et ont fortement contribué au développement économique régional. En regard de la situation nationale, le Bade-Wurtemberg et Stuttgart ont la réputation de compter parmi les «moteurs de l'économie» et ont connu, il est vrai, un développement économique et social stable qui a combiné un revenu par habitant élevé, une valeur ajoutée importante et des taux de chômage relativement bas.

Structurées par un leadership politique stable dans le temps et dominé par les conservateurs, les politiques publiques ont longtemps été peu spectaculaires et se sont résumées à un ensemble de mesures permettant la reproduction du modèle de développement régional. Elus et représentants des intérêts privés ont noué des relations approfondies suffisamment

efficaces pour aller à l'encontre d'une fragmentation institutionnelle nuisible à la performance économique de la région. Ainsi, jusqu'en 1990, Stuttgart a été moins affectée par les changements structurels qu'ont connus les autres régions allemandes.

Cependant, la région urbaine n'est pas restée cet «îlot de stabilité» qui en avait fait sa réputation. Les changements technologiques, les restructurations économiques et les impacts de la globalisation se sont combinés pour remettre en question le mode de production dominant qui avait assuré la richesse de la région. Au même moment, la cohésion politique de la métropole s'est vue transformée par l'émergence de nouveaux secteurs économiques, de nouveaux groupes sociaux et par la différenciation des modes de vie. Au début des années 1990, la nécessité d'une reconfiguration d'ensemble des relations entre acteurs locaux était devenue patente mais générait dans le même temps des controverses très fortes quant à l'orientation générale à suivre.

L'élaboration d'un nouvel agenda des politiques urbaines en Allemagne en rupture avec les équilibres anciens constitue l'un des éléments les plus importants de la période 1970-1990. Deux caractéristiques fondamentales peuvent être identifiées : en premier lieu, le cadre institutionnel a très nettement évolué vers un système de médiation davantage pluraliste, non plus uniquement centré sur les différents niveaux de gouvernements, mais incluant également un grand nombre d'agences et d'acteurs privés. En second lieu, et par voie de conséquence, les politiques urbaines ont changé pour intégrer différents secteurs d'action publique alors qu'elles étaient très classiquement sectorielles. À côté des politiques traditionnelles en matière d'urbanisme, d'infrastructures de transport, la gamme des interventions relevant des politiques urbaines s'est diversifiée pour inclure le design urbain, la protection de l'environnement ou encore la mise en place de réseaux d'acteurs et d'institutions en charge du développement métropolitain. Dans un contexte européen de compétition interrégionale, l'objectif ultime du développement urbain s'est nettement réorienté vers la «qualification économique» des territoires urbains.

Après 1990 et l'unification consécutive à la chute du Mur de Berlin, l'Etat fédéral (le *Bund*) et les Etats fédérés (les *Länder*) ont mis en œuvre conjointement ces changements à travers la définition d'une politique territoriale spécifiquement métropolitaine résumée à travers la notion de «régions métropolitaines européennes». L'analyse du cas du Bade-Wurtemberg permet d'insister sur le fait que le niveau du *Land* est devenu progressivement dominant dans l'économie des échanges à travers la mise en place

d'une institution menant une politique pro-active et déclinant ses compétences juridiques dans les champs du développement économique, territorial et des infrastructures de transport. Cette institution métropolitaine est devenue l'acteur principal dans la mise en place d'une nouvelle configuration institutionnelle à l'échelle de la métropole dans son ensemble et a permis de transformer les relations à la fois entre institutions publiques et entre ces dernières et les acteurs privés. La restructuration à la fois du cadre de la médiation et de la politique urbaine constitue ainsi le résultat du changement d'objectifs politiques plus globaux et a été rendu possible par certains acteurs et institutions avant tout locaux. A Stuttgart, de nouveaux acteurs individuels ont également émergé dans l'espace politique et se sont mobilisés pour qu'une scène métropolitaine se constitue à travers la mise en place de nouvelles institutions. Bien que la fragmentation administrative et la «souveraineté» des communes existent toujours, ces acteurs ont œuvré dans le sens de la mise en place d'un modèle de développement métropolitain fondé sur un certain nombre d'actions et de mesures stratégiques de grande ampleur.

La transformation de la politique urbaine à Stuttgart est analysée dans ce chapitre à travers une démarche diachronique focalisée sur l'étude de deux études de cas emblématiques : la construction du Réseau Express Régional (1966-1975)<sup>1</sup> et celle du Train à Grande Vitesse depuis 1994. Le projet de RER met en avant la mobilisation des acteurs locaux afin de capter des ressources politiques détenues par d'autres niveaux de gouvernement dans le but de moderniser le réseau d'infrastructures de transport à l'échelle de la métropole. Pour y parvenir, il a fallu résoudre l'opposition structurelle entre la commune-centre et les communes périphériques. Par comparaison, le second projet reflète davantage un changement dans le mode de médiation et dans la prise en compte de différentes échelles spatiales constitutives de la métropole de Stuttgart et qui donnent lieu, par le biais de la création d'agences spécialisées intégrant des institutions aux statuts et aux ressources divers, à des politiques adaptées. Cependant, dans ce cas aussi, les conflits ne sont pas absents et portent principalement à nouveau sur l'opposition centre/périphérie interne à la métropole, sur des tensions entre les objectifs des acteurs publics et privés ainsi que sur une tendance à la polarisation des oppositions politiques. En ce sens, la recherche d'une politique métropolitaine tendant à renforcer la «qualification économique» de Stuttgart est indéniablement moins consensuelle que ne l'était la politique métropolitaine des années 1970.

---

<sup>1</sup> *S-Bahn*.

## 3.2 LE SYSTÈME DE PRODUCTION DE LA RÉGION DE STUTTGART

La structure spatiale et économique de la région de Stuttgart combine à la fois une certaine homogénéité fonctionnelle et une indéniable fragmentation spatiale. Cette double caractéristique a constitué, de façon ambivalente et complémentaire, à la fois le cadre des politiques urbaines à partir l'après-guerre en même temps que l'une des pierres angulaires de l'industrialisation et du développement des identités locales. De fait, les acteurs locaux appréciaient à la fois leur relative autonomie administrative en même temps qu'ils bénéficiaient des avantages procurés par les effets d'agglomération. Cependant, le début des années 1990 a été caractérisé par une nette tendance à la spécialisation spatiale et fonctionnelle interne liée à la restructuration des économies avancées et constitutive du processus de métropolisation. Ce processus est encore largement en cours et inachevé.

### **Les caractéristiques spatiales de la métropole**

La structure spatiale de la région de Stuttgart est polycentrique et compte 14 centres urbains intermédiaires et 17 bourgs de relative importance. Plus précisément, les municipalités de Ludwigsburg/Kornwestheim, Waiblingen/Fellbach et Esslingen constituent un anneau de centres urbains secondaires autour de la commune-centre de Stuttgart et ont développé de fortes identités territoriales, de même que des politiques de développement spécifiques. Cette structure spatiale constitue le résultat de la topographie irrégulière de la vallée de la Neckar et de conditions historiques particulières comme la traditionnelle division administrative, la relocalisation de la Court de Stuttgart à Ludwigsburg qui est devenu ainsi un centre-urbain de première importance ou l'attribution aux communes de Esslingen et de Böblingen/Sindelfingen du statut de «Reichsstadt» qui a garanti leur indépendance. De plus, le système régional de représentation politique a œuvré dans le sens du développement polycentrique en renforçant l'autonomie municipale à l'encontre des tendances à la centralisation fonctionnelle opérée par la commune de Stuttgart. De fait, cette dernière est restée, comparativement, une petite ville à l'échelle métropolitaine: en 1995, elle ne comptait que 23,4% de la population totale de la métropole et 5,7% de son territoire fonctionnel.

Les relations entre la ville-centre et les principales communes agricoles situées dans le Sud (appelé *Filder*) jouent un rôle crucial dans le

développement de la métropole. Le *Filder* qui représente la seule région avec des réserves foncières importantes, se trouve être le lieu d'implantation de l'aéroport international tout en se trouvant séparé de la commune de Stuttgart par une série de collines élevées.

### **Une stabilité économique et des dynamiques métropolitaines à retardement**

Une solide base industrielle, un volume d'exportation et une capacité d'innovation relativement élevés dans le secteur de la construction automobile, une ingénierie mécanique et électrique bien développée; telles sont les principales caractéristiques du système productif de Stuttgart. La croissance de ces secteurs s'est principalement effectuée durant les années de reconstruction des années 1950-1960 durant laquelle les principales branches économiques de la région métropolitaine, profitant des effets liés à la proximité géographique, ont développé entre elles un système de production très dense. De grandes et moyennes entreprises, reposant sur un mode de production taylorien, de même qu'une distribution géographique équilibrée des firmes sur le territoire régional, constituent les fondements d'une organisation d'ensemble générant une certaine flexibilité et qui est spécialisée en produits industriels à haute valeur ajoutée. Pendant que certaines entreprises sont progressivement devenues des multinationales de première importance (Daimler-Benz, devenue depuis Daimler-Chrysler, Bosch, Porsche) et que certaines grandes firmes ont décidé de localiser dans la région de Stuttgart certains de leurs établissements (IBM, Hewlett-Packard, Alcatel-SEL), de très nombreuses entreprises de taille moyenne se sont spécialisées sur certains produits à haute valeur ajoutée et se sont très fortement internationalisées par le biais de leurs exportations. L'internationalisation de la métropole a ainsi toujours été conçue comme fonction de la croissance des exportations (2 milliards d'euros en 1998), faisant de la capitale du Bade-Wurtemberg l'une des régions urbaines allemandes les plus ouvertes sur l'environnement global.

A la suite des deux chocs pétroliers des années 1970, deux étapes importantes ont été significatives et méritent une attention particulière:

- La région de Stuttgart a d'abord connu une intense période de croissance entre 1983 et 1992, générant une hausse du niveau de l'emploi de 18%. Cette phase a pleinement exploité les capacités du système de production préexistant alors qu'au cours de la même période la diversification de la base productive s'est avérée relativement basse. Il est clair que

les nouveaux secteurs à haute productivité et à forte spécialisation comme les bio-technologies, les technologies de l'information et de la communication, les services bancaires d'intermédiation et les services aux entreprises ont longtemps été relativement absents du système productif métropolitain (Gaebe 1997). Comme à Munich, les années 1980 sont donc marquées par une remarquable stabilité de l'économie locale.

- C'est durant la récession économique qu'a connue l'Allemagne entre 1992 et 1995 que le secteur tertiaire a dépassé, en termes d'emplois, le secteur industriel en raison essentiellement d'une augmentation sans précédent des licenciements dans les entreprises industrielles (-8,5% entre 1993 et 1995). Pour la première fois, c'est le régime d'accumulation de la région métropolitaine qui était remis en question sur fond de transformations et d'innovations technologiques majeures, d'unification nationale, d'intégration européenne et de montée en puissance d'un discours de plus en plus dominant autour de la nécessaire adaptation à la globalisation. Par exemple, la décision de l'une des entreprises phares de la région (Daimler-Chrysler) de transférer son siège social de Stuttgart à Berlin a constitué l'un des moments forts dans la prise de conscience des problèmes auxquels était confrontée la région urbaine.

Cependant, toute tentative de traitement de la crise économique se heurtait à des facteurs proprement politiques. Un individualisme très prononcé et une faible tradition de coopération limitaient toute tentative de constitution de réseaux interinstitutionnels, de nouveaux secteurs ou encore de *clusters* d'activités (Gaebe 1997). De même, les secteurs du tourisme, des loisirs et de la culture ne sont pas parvenus, contrairement à d'autres villes européennes, à s'imposer comme des vecteurs alternatifs de croissance économique. L'identité et la réputation de la région urbaine de Stuttgart sont restées fondées sur les industries d'exportation et la recherche de l'innovation dans les secteurs traditionnels.

Sur le long terme (1975-1995), des changements notables sont intervenus en termes de localisation spatiale des activités et des emplois. La ville-centre a connu des dynamiques limitées aussi bien dans les secteurs industriels que dans les services alors que les communes périphériques enregistraient une croissance très forte. La part de la contribution de la commune de Stuttgart à la production de valeur ajoutée (43% en 1970 contre 38% en 1992) atteste de cette perte relative de centralité. La tertiarisation a davantage concerné dans les années 1990 la commune de Stuttgart où le taux d'emplois dans le secteur tertiaire est passé de 53% à

66% du total de l'agglomération alors que, dans le même temps, les municipalités de banlieue voyaient se renforcer la part de l'emploi industriel. Cet état des lieux demande également à être nuancé car la tertiarisation a touché plus particulièrement certaines entreprises. En 1995, plus de 75% des salariés de la région de Stuttgart travaillaient dans le secteur des services bien que, statistiquement, les emplois classiques du secteur tertiaire étaient moins nombreux à Stuttgart que dans d'autres régions urbaines allemandes (52% à Stuttgart contre 68% à Francfort, 69% à Munich). Ce décalage s'explique essentiellement par l'importance prise par les activités liées à la Recherche & Développement (R & D), considérées comme des activités tertiaires : Stuttgart est devenue progressivement le second pôle en matière de R & D à l'échelle nationale après Munich.

Ainsi, malgré la période de forte turbulence que représentent les années 1990, la structure économique de Stuttgart a conservé une grande partie de ses principales caractéristiques par une série d'adaptations internes. De plus, la dernière décennie s'est accompagnée d'une tendance à la spécialisation fonctionnelle des centres urbains et des centres secondaires constitutifs de la métropole, même si ces changements ne sont pas encore très significatifs d'un point de vue quantitatif. Certains pôles commencent à se spécialiser, par exemple Ludwigsburg dans le secteur des médias, Böblingen/Sindelfingen autour des «industries de mobilité» et des technologies de l'information et de la Communication), *Filder* dans la recherche et les universités ou encore Esslingen avec un pôle universitaire en matière d'ingénierie.

Cependant, malgré le succès économique relatif du «modèle de Stuttgart», l'image de la région urbaine à l'échelle internationale n'a pas véritablement changé. Ainsi, Stuttgart ne figure pas dans la liste des villes globales. De plus, l'accessibilité internationale est conditionnée par la présence d'infrastructures aéroportuaires de grande ampleur. A ce titre, Stuttgart souffre de la proximité d'aéroports de première ampleur comme Francfort, Bâle, Munich, Zurich qui sont assez proches pour limiter toute possibilité de développer un *hub* dans la capitale du Bade-Wurtemberg.

La question et l'enjeu de l'internationalisation ne sont apparus sur l'agenda local qu'au début des années 1990. Afin de se donner l'image d'une ville internationale, la commune-centre a orchestré deux événements à fort rayonnement – les championnats du monde d'athlétisme et une exposition florale internationale – en 1992. Pour les acteurs locaux, le succès de ces deux manifestations et leur intégration à des projets de développement urbain (réhabilitation urbaine, construction de logements,

développement du réseau de métro et du Réseau Express Régional...) a constitué un tournant majeur dans l'évolution des politiques urbaines en fixant de nouveaux horizons d'action et de nouveaux référents collectifs.

### 3.3 PERMANENCE ET CHANGEMENTS DU CONTEXTE INSTITUTIONNEL

Resitués dans leur contexte institutionnel, les changements intervenus dans les politiques urbaines dans la région de Stuttgart s'avèrent comporter trois éléments. En premier lieu, les structures administratives préexistantes et le système de représentation politique ont été les principales causes d'une fragmentation politique et d'une compétition intermunicipale qui, à leur tour, ont suscité un regain d'intérêt pour la coopération régionale. En second lieu, les adaptations des Chambres de Commerce et d'Industrie de la région métropolitaine depuis les années 1970 et l'institutionnalisation d'un nouveau niveau de gouvernement proprement métropolitain dans les années 1990 ont constitué autant de solutions pour répondre au problème de la «qualification économique» de Stuttgart. Enfin, la nouvelle orientation de la politique nationale en matière d'aménagement spatial qui s'est traduite par une approche décentralisée et par le renforcement des pôles économiques a constitué le cadre cognitif à partir duquel les réformes institutionnelles ont été pensées et mises en œuvre.

#### **Représentation politique et métropolisation**

Dans le système institutionnel fédéral allemand, chaque *Land* dispose d'une forte autonomie. Seules les grandes lignes directrices sont définies au niveau du *Bund*, par exemple en matière de politique fiscale, de protection de l'environnement, de réseaux d'infrastructures, etc. selon le principe de subsidiarité. La mise en cohérence des orientations et politiques nationales s'effectue dans le cadre de réunions régulières des ministres des *Länder*. Dans le domaine de la planification spatiale en particulier, le conseil correspondant – le *Ministerkonferenz für Raumordnung* (MKRO) – a été étroitement impliqué dans la reformulation de la politique fédérale dans les années 1990.

Au Bade-Wurtemberg, la structure administrative comporte quatre niveaux de gouvernement: le *Land*, les districts gouvernementaux (*Regierungsbezirk*), les cantons (*Kreise*) et les communes (*Gemeinde*). Les districts gouvernementaux sont responsables de la mise en œuvre des

politiques régionales. Ils sont juridiquement compétents pour contrôler les actes des collectivités locales de rang inférieur et ont la charge de la coordination des actions entre l'ensemble des niveaux de gouvernement (du niveau national au niveau communal).

La région de Stuttgart comprend la commune de Stuttgart proprement dite et 5 *Kreise* qui, à leur tour, totalisent 179 communes. Les *Kreise* sont des institutions supracommunales qui disposent d'un exécutif élu au suffrage universel direct (*Kreistag*) et dont les budgets sont alimentés par des transferts financiers proportionnels en provenance à la fois des communes et du *Land*. Ce niveau de gouvernement est responsable de l'organisation et de la gestion de certains services publics comme les transports et des services de proximité. Les communes constituent le dernier niveau de gouvernement. Cependant, elles disposent d'une position très forte dans la hiérarchie institutionnelle en raison de la reconnaissance dans la Constitution fédérale de leur souveraineté et de l'application du principe de subsidiarité. Elles contrôlent ainsi leur propre budget par le biais de taxes locales qu'elles prélèvent directement et sont compétentes, à l'intérieur de leurs limites administratives, en matière de zonage urbain et d'opérations d'urbanisme.

Le système politique au Bade-Wurtemberg est caractérisé par une «Constitution municipale» (*Süddeutsche Ratsverfassung*), système mixte intégrant à la fois des dimensions collégiale et monocratique qui renforcent la professionnalisation des maires. Les maires sont élus directement par les membres des conseils et contrôlent fortement l'appareil municipal. Ainsi, presque 50% des maires du Bade-Wurtemberg n'appartiennent à aucune formation partisane, en particulier dans les petites communes. Le maire et le conseil constituent des instances distinctes bien qu'interdépendantes dans la mesure où les maires président à la fois les conseils et sont en même temps à la tête de l'organisation administrative des communes. La loi électorale tend à renforcer les candidats, aussi bien dans le rôle de maires que de conseillers municipaux, ayant un ancrage local fort qui est davantage le résultat de logiques d'implantation notabiliaire plutôt que d'une inscription partisane (Wehling 1997). Par voie de conséquence, la vie politique locale est structurée par les oppositions entre des maires puissants, représentant davantage les choix de leur électorat que des conseillers municipaux; ces derniers se trouvant dans une position plutôt faible.

Traditionnellement, le Bade-Wurtemberg est une région dominée par les conservateurs qui contrôlent le Parlement régional (*Landtag*). Depuis

la création du Bade-Wurtemberg en 1953, les démocrates-chrétiens de la CDU constituent le principal parti politique, même s'ils ont dû à deux occasions partager le pouvoir avec les sociaux-démocrates du SPD dans le cadre d'une «grande coalition». Depuis les élections régionales de 1996, la CDU gouverne le Bade-Wurtemberg au sein d'une coalition intégrant les libéraux du FDP.

Malgré ce contexte monochrome au niveau régional, les résultats obtenus au niveau des communes peuvent s'avérer très différents. Alors que la CDU et le SPD constituent les deux principales formations politiques lors des scrutins nationaux et régionaux, les scrutins municipaux favorisent les petites formations et les associations de citoyens. De même, la CDU est plus puissante au niveau des *Kreise* que dans la commune-centre de Stuttgart.

L'opposition de longue date entre la CDU et le SPD a conduit à une nette tendance à la polarisation des positions respectives (à l'exception des périodes de coalitions). D'un côté, les écologistes, les libéraux et les *Republikaner* (parti d'extrême droite) ont un niveau de représentation relativement stable mais bas au niveau du *Land* et sont plus présents dans la commune de Stuttgart et les communes limitrophes. Cette géographie politique atteste d'une certaine différenciation territoriale dans la réception par l'électorat de leur programme politique respectif. En particulier, les Verts ont gagné ces dernières années un poids politique très important dans la nouvelle institution métropolitaine créée en 1994 – le *Regional Verband Stuttgart* (tab. 1). D'un autre côté, dans les *Kreise*, l'Association des Electeurs Libres (FWV), une formation politique qui n'existe qu'au niveau municipal et n'a aucune représentation au niveau du *Landtag*, a renforcé son implantation locale. Le succès de la FWV qui dirige plus de 40% des communes du Bade-Wurtemberg s'explique par la «Constitution municipale» dans la mesure où ses représentants sont bien souvent d'anciens membres de partis plus «classiques» qui, pour diverses raisons, ont décidé de quitter les rangs des formations traditionnelles et qui ont mis à profit leur capital et leur ancrage politique pour être investis par un parti dont les membres ne partagent aucun cadre idéologique et ne sont pas soumis à une discipline de parti. Cette formation politique est, par voie de conséquence, très active dans la défense de la «souveraineté municipale».

Résultat de la fragmentation politique de la région urbaine, les conflits entre les communes ont longtemps occupé le cœur de l'agenda et de la vie politique locale. Ainsi, entre 1970 et 1990, le gouvernement du *Land* est

**Tableau 1** Résultats des dernières élections municipales, métropolitaines, régionales et nationales – Répartition par parti politique et niveaux de gouvernement (en %).

		CDU	SPD	Associa- tions	Verts	FDP	Republi- kaner	Autres
Elections municipales de 1975 et 1994	Stuttgart	40,7	36,2	10,1		10,7		2,3
	<i>Kreise</i>	27,0	28,0	27,6		3,3		14,3
	Stuttgart	40,5	36,5	6,4	5,5	10,1		1,1
	<i>Kreise</i>	30,2	29,3	25,6	0,8	4,0		10,3
Elections au <i>Regional Verband Stuttgart</i> de 1994 et 1999	Stuttgart	35,1	25,7	5,5	18,2	5,6	7,4	2,5
	<i>Kreise</i>	32,8	24,1	13,8	13,0	3,8	7,2	5,3
	Stuttgart	42,5	24,5	5,6	14,1	5,5	5,4	2,4
	<i>Kreise</i>	42,4	23,5	13,4	8,7	3,1	5,5	3,4
Elections régionales de 1972 et 1994	Stuttgart	40,5	46,4			12,5		0,6
	<i>Kreise</i>	48,8	40,3			10,0		1,0
	Stuttgart	32,4	31,1		12,5	8,1	11,9	4,0
	<i>Kreise</i>	36,8	28,2		10,3	6,8	13,0	4,9
Elections nationales de 1972 et 1990	Stuttgart	38,7	45,4			14,8		1,0
	<i>Kreise</i>	45,9	41,4			11,6		1,0
	Stuttgart	38,0	32,3		7,3	15,9		6,5
	<i>Kreise</i>	43,3	29,2		5,7	14,7		6,6

intervenir à deux reprises afin de réorganiser et de rationaliser la carte administrative et de diminuer le degré de conflictualité entre communes. Une première fois, en 1971, le Bade-Wurtemberg a lancé une réforme territoriale, redéfinit les limites des *Kreise* et diminuer le nombre de communes de 3379 à 1110. Cependant, l'un des calculs politiques de cette réforme qui était de renforcer l'implantation dans les communes rurales des formations politiques classiques s'est trouvé invalidé par les résultats des élections municipales qui ont suivi: la FWV est restée le parti dominant dans les *Kreise*. Une seconde fois, durant la phase de forte croissance économique des années 1980 et dans un contexte d'intense compétition interrégionale, les tensions entre les communes en vue de la captation de programmes d'investissement et de l'obtention d'infrastructures se sont accrues. Afin de réduire la pression à laquelle les communes soumettaient le *Land*, pression ayant une traduction directe en matière d'augmentation des dépenses publiques, le gouvernement du Bade-Wurtemberg a institué 12 «régions» avec la charge de rationaliser et de rendre

cohérents les documents de planification municipale. Les administrations correspondantes à ces 12 «régions» (appelées *Regionalverband*) se sont vues octroyer la responsabilité de mettre en place des procédures de planification urbaine de type indicatif. Cependant, leur position s'est avérée relativement faible en face des communes dans la mesure où ces administrations ne disposent pas de leur propre budget, ont des marges de manœuvre juridique très limitées (car elle n'ont pas de compétence formelle différente des communes) et se trouvent donc très dépendantes du bon vouloir de ces dernières et des *Kreise*.

### **Restructuration et adaptation des Chambres de Commerce et d'Industrie**

Le système de représentation des intérêts économiques dans la région de Stuttgart a connu de profondes transformations afin de s'adapter au changement structurel et aux modifications du système productif métropolitain. En 1973, la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI) de Stuttgart (IHK) a changé son organisation interne et a fusionné avec quatre autres chambres consulaires pour ne plus former qu'une seule organisation de niveau régional. La nouvelle institution consulaire se cale sur les limites territoriales des *Regionalverband* mais comporte des subdivisions internes différentes<sup>2</sup>. Ce processus de fusion a renforcé la légitimité territoriale de la IHK dont les membres sont maintenant élus sur une base métropolitaine qui correspond mieux au territoire fonctionnel de Stuttgart. Les différentes branches d'activités et les districts territoriaux y sont représentés selon un système de ratio approuvé par l'assemblée de la IHK.

Durant les années 1980 et au début des années 1990, les changements mineurs de la base productive métropolitaine ont été intégrés par une modification marginale de la représentation politique des branches d'activités au sein de l'assemblée de la IHK qui compte 5 collèges d'entreprises<sup>3</sup>. Cependant, en 1997, l'organisation des collèges a été modifiée avec l'ajout d'une nouvelle catégorie d'entreprises classée «Intermédiaires» afin de prendre en compte l'augmentation très importante des petites entreprises de service dans l'économie métropolitaine.

---

<sup>2</sup> Les districts de la IHK sont les suivants: Böblingen, Esslingen, Göppingen, Ludwigsburg, Nürtingen, Waiblingen.

<sup>3</sup> Industrie, Commerce de gros, Activités d'intermédiation bancaire et d'assurances, transport, tourisme, hôtellerie et autres services.

De plus, l'assemblée a également institué des comités d'experts qui ont des fonctions de conseils sur des questions touchant à l'exportation, à la formation professionnelle, au commerce, à l'industrie, etc.

Ces transformations internes reflètent clairement le processus en cours de changements structurels qui touche l'économie de Stuttgart. Ainsi, les nouveaux secteurs économiques en pleine émergence (TIC notamment) se sont vus octroyer un espace politique au sein de la IHK sans pour autant changer les statuts de la chambre consulaire et tout en évitant le risque de la ségrégation politique que l'on trouve dans d'autres Chambres de Commerce n'arrivant pas à intégrer en leur sein les nouveaux entrepreneurs économiques. Conséquence logique, la IHK a vu son rôle porte-parole officiel et unique des intérêts privés renforcer, ce qui s'est traduit ultérieurement à travers sa participation active à la constitution du *Verband Region Stuttgart*.

### **L'institutionnalisation de l'espace métropolitain**

En 1994, une loi du Bade-Wurtemberg créait le *Verband Region Stuttgart* en fixant comme objectifs à cette nouvelle institution de renforcer la compétitivité de la région urbaine et de résoudre les tensions dans les relations entre la commune-centre et les municipalités périphériques. Le territoire du *Verband Region Stuttgart* (commune de Stuttgart et 5 *Kreise* limitrophes) reprenait les limites du *Regionalverband* préexistant (Hoffmann-Martinot 1994).

L'initiative conduisant à cette loi avait été prise par le *Land* qui avait invité tous les représentants des différents niveaux de gouvernement ainsi que des acteurs représentant le secteur public au sens large et des acteurs privés à se joindre à deux séances de négociation entre 1991 et 1993<sup>4</sup>. Six champs d'interventions prioritaires ont ainsi été identifiés par les participants à ces réunions qui avaient mis en place des groupes de travail *ad hoc*<sup>5</sup>. Un rapport final a été transmis par ces groupes de travail au parlement régional du Bade-Wurtemberg en avril 1994. Un élément clé de la réussite de l'initiative a résidé dans l'existence au niveau de l'exécutif du *Land* d'une grande coalition entre 1992 et 1996 et associant la CDU au

---

<sup>4</sup> Parmi ces institutions, on comptait la Chambre de Commerce et d'Industrie, la Chambre des métiers, l'association des villes, l'association des municipalités, les structures syndicales ainsi que les entreprises de transport public.

<sup>5</sup> Il s'agit des domaines suivants: transports, services, industrie, logement, développement urbain, industrie polluante, culture, sports et tourisme, et en Tn infrastructures hospitalières.

SPD. En effet, la réforme institutionnelle a été largement portée par le SPD, historiquement minoritaire au niveau du *Land*, et qui voyait dans la création d'une nouvelle institution métropolitaine l'opportunité de remettre en question l'hégémonie de la CDU, ou à tout le moins de redéfinir les conditions géopolitiques locales. Pour ce faire, le SPD avait trouvé en Manfred Rommel, alors maire CDU de Stuttgart, un allié objectif. En effet, à de nombreuses reprises, cet élu avait alerté les autorités du *Land* sur la nécessité de trouver une solution à l'épineuse question du partage des charges de centralité entre la ville-centre et les communes périphériques. A la suite des élections de 1992, le SPD avait fait de la création d'une nouvelle institution métropolitaine l'une des conditions à la mise en place d'un gouvernement de coalition (Benz, Frenzel 1999).

La nouvelle institution est composée d'un parlement de 80 membres élus à la proportionnelle intégrale et au suffrage universel direct sur le territoire de la commune de Stuttgart et des 4 *Kreise* limitrophes (carte 1). La loi électorale n'autorise pas le cumul des mandats afin de différencier le personnel politique métropolitain. Les décisions du parlement sont mises en œuvre par une administration qui intègre ou se substitue (selon les domaines de compétences) aux administrations préexistantes comme le *Regionalverband*. C'est le parlement qui élit parmi ses membres le président et désigne le directeur de l'administration. Le budget de la nouvelle institution est alimenté par des transferts directs du *Bund* (35%), du *Land* de Bade-Wurtemberg (15%), des *Kreise* (40%) et des municipalités (10%).

Le VRS n'est pas un nouveau niveau de gouvernement à part entière. Il ne remplace pas non plus les niveaux préexistants. Cependant, ses compétences et son budget lui permettent de réaliser ses propres politiques publiques à l'échelle de la région urbaine. Il intervient dans le domaine de la planification en matière de développement régional, d'urbanisme et de transports. Il agit surtout en tant qu'autorité organisatrice du Réseau Express Régional, principale infrastructure de transport public à l'échelle métropolitaine, et participe à la gestion des déchets. Enfin, il est prévu que les domaines du sport, de la culture, des foires et congrès peuvent, à terme, être intégrés dans ses compétences, après un vote favorable des 2/3 des membres du parlement.

Les élections de 1994 et 1999 ont établi une forte coïncidence au niveau de la représentation des formations politiques entre le VRS et le niveau communal. La FWV a ainsi réussi à s'imposer durablement comme la troisième force politique en passant de 11% à 12% des voix



Carte 1 Carte administrative et politique du Verband Region Stuttgart.

derrière la CDU et le SPD. À l'exception de formations marginales qui sont mieux représentées au niveau du VRS, le corps électoral n'a pas établi de distinction très nette entre les deux niveaux territoriaux. Le rôle des partis politiques s'avère d'ailleurs moins important au sein du VRS dans la mesure où les décisions sont davantage le résultat des coalitions d'intérêts entre représentants des communes et des *Kreise* que la conséquence de consignes de votes formulées par les partis.

La création du VRS s'est également accompagnée d'innovations dans plusieurs secteurs de politique publique. Parmi les principales avancées, on remarque la mise en place en 1995 d'une agence en charge de la promotion économique de la métropole (*Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH* – WRS). Il s'agit d'une structure légère composée de 13 personnes, financée essentiellement par le VRS et qui dispose d'un budget de 2,8 millions d'euros. De plus, les municipalités et plusieurs autres institutions privées importantes comme la CCI, la Chambre des Métiers, la Banque du Bade-Wurtemberg ou encore le principal syndicat de salariés (IG Metall) participent à son fonctionnement en contribuant à son budget et en disposant, par voie de conséquence, de représentants dans le conseil de l'institution (tab. 2).

**Tableau 2** Contribution des différentes institutions locales au budget du WRS et répartition des sièges au sein du Conseil.

	Contribution au budget (en %)	Nombre de sièges
<i>Verband Region Stuttgart</i>	51	7
<i>Kommunaler Pool Region Stuttgart e.V.</i>	24,6	2
<i>Landesbank Baden-Württemberg (LBBW)</i>	8,0	1
<i>Landesentwicklungsgesellschaft Baden-Württemberg (LEG)</i>	8,0	1
<i>Chambre des métiers (HWK)</i>	2,4	1
<i>CCI (IHK)</i>	1,6	1
<i>IG Metall</i>	1,6	1
<i>Landesbauernverband in Baden-Württemberg e.V</i>	0,4	0
<i>Rationalisierungskuratorium der deutschen Wirtschaft e.V.</i>	2,4	0

Le WRS assume un certain nombre de fonctions qui jusque-là n'étaient pas remplies par les institutions locales et régionales. Il intervient en matière de :

- marketing international par le biais de campagnes publicitaires, d'un site internet, de la participation à des foires ;
- promotion foncière par rapport à des entreprises qui souhaitent s'implanter dans la métropole ;
- promotion économique en lançant des projets pilotes dans les TIC, les médias, d'ingénierie énergétique, en favorisant le développement de «jeunes pousses», en favorisant l'entrepreneuriat féminin ou en aidant les entreprises en restructuration (WRS 2000).

De plus, le WRS dispose d'une agence pour l'emploi (Rebag) et s'implique dans une agence en charge de la promotion touristique de la métropole. De fait, le WRS n'est pas en compétition avec la CCI mais complète ses activités à un niveau stratégique grâce aux liens très forts qu'il entretient avec le WRS.

Parallèlement, plusieurs autres nouvelles organisations ont été créées à la suite de l'institutionnalisation du WRS, à la fois dans une logique intersectorielle ou purement sectorielle. Dans les domaines du sport et de la culture, deux associations métropolitaines ont été instituées (*Sport Region Stuttgart* et *Kultur Region Stuttgart*) dans le but de mettre en

œuvre des projets soutenus par les municipalités. Elles permettent ainsi de constituer une plate-forme à partir de laquelle le VRS pourra bâtir sa candidature aux Jeux Olympiques d'été de 2012. Quatre autres organisations créées à l'initiative des institutions religieuses (*Dialogforum der Kirchen*) ou communautaires (*FrauenRatschlag Region Stuttgart*, *JugendRegion Stuttgart*, *Initiative MedienRegion Stuttgart*) ont également vu le jour et se focalisent sur des questions touchant aux relations de genre, à l'intégration des jeunes et au développement des médias. L'association «Forum Region Stuttgart» joue un rôle d'intermédiaire dans ce système en cours de constitution. Ses objectifs sont d'élaborer et de diffuser des éléments de prospective concernant la métropole afin de favoriser l'émergence d'un référent métropolitain au sein de la population. Ses activités sont financées par des banques locales et la CCI (fig. 1). Ainsi, des conférences, des débats, des ateliers traitant des questions de l'implantation de nouveaux acteurs économiques, de la qualité de vie et de la participation citoyenne ont été organisés (Forum 1997). Même si le Forum se veut une organisation opérant en dehors de toute appartenance partisane ou de tous liens avec un groupe social particulier, on note néanmoins une certaine domination des représentants du secteur privé dans le conseil (45% des 277 participants) et de la CDU qui détient 5 des 9 sièges du bureau.

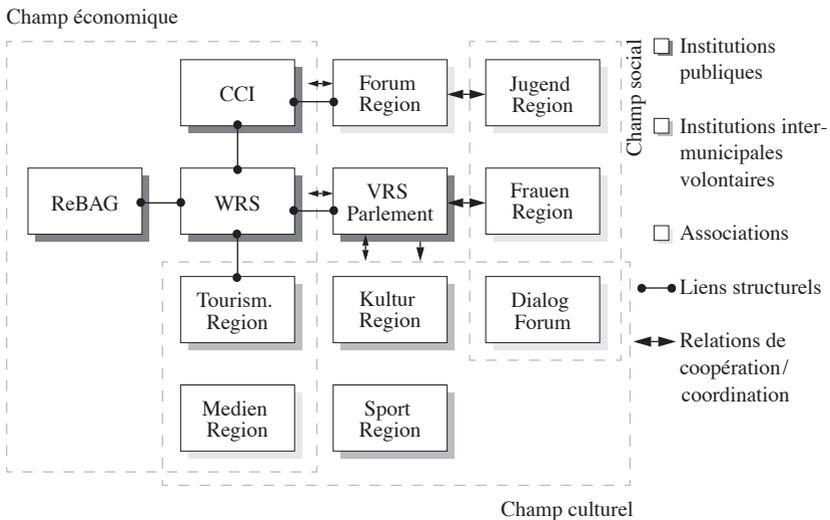


Fig. 1 Un nouveau système de médiation métropolitain.

## Une nouvelle politique nationale fondée sur la décentralisation et les « Régions métropolitaines européennes »

Même si les changements institutionnels récents à Stuttgart sont assez spécifiques à cette région urbaine, on ne saurait pour autant isoler les dynamiques que connaît la capitale du Bade-Wurtemberg de son contexte national. Plusieurs changements au niveau de la politique nationale en matière d'aménagement du territoire et de l'organisation de l'Etat ont en effet joué un rôle crucial. Au début des années 1990, le processus d'unification nationale et l'intégration européenne ont constitué des contraintes suffisamment fortes pour inciter les pouvoirs publics à réformer leur politique dans ces deux domaines. Dans un premier temps, le ministère fédéral des transports a élaboré en 1992 un nouveau plan de développement qui donnait clairement la priorité aux relations entre l'Est et l'Ouest de l'Allemagne et qui prenait appui sur la réalisation du réseau européen de TGV. Ce réseau était ainsi intégré comme l'épine dorsale de la planification spatiale (BMV 1992). En 1993, le ministre responsable de cette politique présentait un nouveau cadre d'action (*Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen* – ORA) (BMBau 1993) qui fixait des perspectives générales et devait permettre de renforcer la décentralisation dans la phase de mise en œuvre de la politique fédérale. Le ORA soulignait l'importance des grandes régions urbaines en tant que « moteurs de la croissance » de la compétitivité de l'Allemagne et identifiait 7 grandes villes et 7 villes moyennes devant bénéficier de plus d'autonomie et où les processus de coopération entre les collectivités locales devaient être renforcés<sup>6</sup>.

Le ORA a ensuite constitué la base de discussion à partir de laquelle se sont structurées les négociations avec les *Länder* et qui ont été approuvées au sein du MKRO en mars 1995. Depuis, les ministres en charge de la politique d'aménagement du territoire dans les *Länder* se trouvent étroitement associés à la mise en œuvre des principales orientations du plan national dans 8 secteurs clés parmi lesquels le renforcement des grandes régions urbaines dénommées « Régions Métropolitaines Européennes » (RME). Par rapport au contenu du ORA, le nombre de régions urbaines sélectionnées se trouve réduit à 7<sup>7</sup>. De même, les villes moyennes ont

---

<sup>6</sup> Il s'agit de Berlin, Hambourg, la région de la Ruhr, Düsseldorf/Cologne, Francfort, Stuttgart, Munich, d'une part, et de Brême, Hanovre, Sarrebrück, Mannheim, Nuremberg, Leipzig, Dresde, d'autre part.

<sup>7</sup> Les régions urbaines finalement retenues sont Berlin, Hambourg, Francfort, Stuttgart, Munich, la région de la Ruhr. Düsseldorf et Cologne ont fusionné « région Rhin-Ruhr » alors que Halle/Leipzig-Dresde-Chemnitz ont été intégrées dans une « potentielle RME Sachsendreieck ».

disparu de la typologie et ne bénéficient donc pas d'un statut particulier. A partir de ce plan, un renforcement de la nouvelle structure spatiale nationale a été mis en œuvre; l'organisation polycentrique de la ville et des réseaux de communication interne aux RME étant également un des axes d'action retenus.

Cette perspective a été à nouveau retravaillée par le MKRO en 1997. Quatre objectifs fondamentaux ont été clairement identifiés pour les RME: l'accessibilité internationale, les conditions environnementales, le marketing régional ainsi que l'organisation spatiale et la coopération entre municipalités. Ce dernier objectif a fait l'objet d'une attention toute particulière dans la mesure où «l'auto-organisation» du cadre formel de la coopération est conçue pour les réformateurs comme une variable importante permettant de renforcer la promotion économique des RME, de même que les politiques en matière de sport, de culture et d'organisation d'événements à fort rayonnement nécessitant une coopération approfondie (BMBau 1997). La loi sur la planification spatiale (*Raumordnungsgesetz* – ROG) approuvée en 1998 a renforcé la planification régionale et urbaine. De manière explicite, elle favorise et encourage la mise en place de documents de planification à travers la création de nouvelles structures de coopération et la contractualisation de partenariat public/privé (Bundestag 1997). C'est indéniablement dans ce contexte national très favorable que les innovations institutionnelles à Stuttgart ont pris place. L'évolution institutionnelle dans la capitale du Bade-Wurtemberg et au niveau national en matière d'aménagement du territoire a été concomitante.

### 3.4 LES TRANSFORMATIONS DES POLITIQUES URBAINES

Les modifications institutionnelles intervenues depuis une dizaine d'années ont été accompagnées de nouveaux référentiels à la base des politiques urbaines dans la région urbaine de Stuttgart. L'évolution des objectifs de ces politiques, des systèmes d'acteurs, des types d'approche en matière de planification spatiale s'observent notamment dans deux grands projets qui ont structuré l'agenda politique des années 1970 et des années 1990: la construction du Réseau Express Régional et celle du TGV.

#### **Le Réseau Express Régional à Stuttgart (1966-1975)**

Construit entre 1970 et 1985, le RER (ou *S-Bahn*) est un réseau ferroviaire conçu pour faciliter les connexions rapides entre la ville-centre et

la région urbaine périphérique. D'anciennes voies ont été réutilisées, interconnectées pour former un système radial qui converge vers le centre-ville et ses nombreuses stations souterraines.

Ce réseau constitue la première tentative pour articuler la région urbaine dans le cadre d'un projet global menant à une intégration des collectivités locales à différents niveaux de gouvernement. Il a été initié et largement piloté par les élus qui se sont succédé à la mairie de Stuttgart et par le département de planification de la ville-centre, en étroite collaboration avec l'entreprise publique (depuis privatisée) exploitant le réseau ferroviaire national – la *Deutsche Bundesbahn* (DB). Ce projet a été rendu possible par la constitution d'une coalition très large, transcendant les clivages politiques, et intégrant également la CCI afin d'influencer les choix du gouvernement fédéral. Ce n'est qu'à la suite de l'intervention et sur la demande du *Bund* que le *Land* de Bade-Wurtemberg s'est impliqué dans ce projet, en se cantonnant à un ensemble de tâches uniquement administratives. Le principal conflit a concerné la distribution des coûts et des bénéfices du nouveau réseau entre la commune-centre et les communes périphériques, conflit finalement arbitré par la CCI et le *Land*.

#### *Les premières initiatives de Stuttgart et de la Deutsche Bundesbahn*

Les premières ébauches d'un RER à Stuttgart datent des années 1930 et sont reprises en 1949 par le maire de Stuttgart qui demande au service déconcentré de l'entreprise nationale des chemins de fer (la *Reichsbahn*) d'examiner la possibilité de construire un tunnel dans le Sud de la ville, traversant le centre-ville. Après la présentation des premières études en 1955, une expertise indépendante est également sollicitée par la mairie de Stuttgart en 1959. Ces études allaient être pleinement intégrées comme des documents de base dans l'élaboration d'un nouveau système de transport urbain par le département de la planification urbaine de la commune de Stuttgart, la *Reichsbahn*, transformé entre-temps en *Deutsche Bundesbahn* restant dans une position attentiste. C'est en 1961 que la mairie de Stuttgart prend une résolution autorisant le maire à négocier officiellement la construction d'un RER avec le *Bund*, le *Land* et la DB. Un groupe réunissant des experts de la commune et de la DB était mis en place dans les années suivantes.

Chaque institution avait un intérêt évident à soutenir ce projet : la ville de Stuttgart avait pour objectif affiché de réduire la congestion urbaine touchant essentiellement son territoire, de renforcer la qualité de service du réseau de transports publics et d'améliorer l'interconnexion avec les

*Kreise* situés dans la banlieue Sud. De son côté, la DB souhaitait renforcer l'attractivité de son réseau suburbain sans pour autant assumer la totalité des dépenses afférentes.

Afin de se doter d'un document de planification analytique le plus complet possible, le conseil municipal de Stuttgart commanditait une étude auprès d'un consultant privé afin d'élaborer des projections démographiques et urbaines sur l'aire urbaine de Stuttgart. Présentée en 1964, cette étude estimait que la population de la métropole passerait de 2,1 millions à 2,8 millions d'habitants entre 1963 et 1975 et que le secteur tertiaire emploierait 60% de la population active. On estimait également que la croissance de l'emploi serait de 21% sur la même période, essentiellement dans la ville-centre. En regard de cette situation, on notait un déficit important des infrastructures de transport dans la région qui aurait des impacts négatifs sur la croissance économique en la limitant. Il fallait donc consentir à d'importants programmes d'investissement dans ce domaine (Prognos AG 1964). C'est sur cette base que le RER devint une pièce essentielle de l'agenda politique local.

#### *Les subventions nationales et la coalition locale d'acteurs*

Dès 1961, le gouvernement national avait mis sur pied une commission d'experts chargée de préparer une politique publique en matière de transports locaux qui impliquait les communes. Cette commission remit son rapport en 1964. Les experts de l'époque voyaient dans les problèmes d'interconnexion entre communes-centres et communes périphériques la pierre d'achoppement d'une politique cohérente et efficace confrontée à une suburbanisation galopante. La solution technique du *S-Bahn* était retenue comme étant la plus adaptée à la nouvelle donne de l'urbanisation en Allemagne. Ce choix permettait de combiner une desserte très dense du centre-ville, avec des stations rapprochées, et des lignes de banlieues permettant d'orienter le développement de l'urbanisme et la construction des programmes de logements (Räntzsch 1987). Il était prévu de faire voter une nouvelle loi précisant notamment la clé de répartition financière entre les différents niveaux de gouvernement et portant la contribution du *Bund* à 60% du total des investissements. Cette loi ne fut approuvée qu'à la faveur de la mise en place d'un gouvernement de coalition entre 1966 et 1969. Cette nouvelle ressource financière relançait les projets de *S-Bahn* dans de nombreuses villes importantes et suscitait également une certaine compétition entre les communes et les *Länder* ayant pour enjeu la maîtrise des processus décisionnels. A l'intérieur même de

la DB, une compétition de même ordre se manifestait entre les principaux départements.

A Stuttgart, le soutien au projet de RER s'est opéré à travers la constitution de groupes de pression divers qui allaient constituer une association unique en 1967<sup>8</sup>. À côté du maire et des représentants de la commune de Stuttgart, cette association regroupait d'importantes personnalités du Bade-Wurtemberg comme le vice-président du parlement fédéral, un secrétaire d'Etat du gouvernement du *Land*, des représentants des trois grands partis de gouvernement (CDU, SPD, FDP) ainsi que des leaders syndicaux et des membres de la CCI de la commune de Stuttgart. L'ensemble de ces acteurs soutenait ce projet qui, pour eux, avait, d'une part, une importance économique essentielle pour la région urbaine en renforçant son attractivité, permettait, d'autre part, de résoudre les sempiternels problèmes de transports et de congestion dans une ville marquée par une topographie rendant la situation difficile et, répondait, enfin, à des principes d'équité portant sur la localisation géographique des programmes d'investissement du *Bund* entre les grandes villes allemandes. L'opinion publique soutenait également ce projet car les avantages à tirer d'une telle infrastructure en termes de circulation urbaine étaient évidents. Cependant, la question du financement de cette opération restait largement ouverte (DB Stuttgart 1985).

### *La crise financière et l'émergence des conflits*

Si jusqu'en 1966, les discussions relatives au projet de RER s'établissaient uniquement entre la commune de Stuttgart et la DB, la loi de 1967 allait bouleverser le système d'action en mettant en prise le *Land* de Bade-Wurtemberg et la DB. En 1968, un accord de principe était signé entre les deux parties et envisageait la construction du RER en 3 phases faisant l'objet de montages financiers distincts. Cet accord était par la suite approuvé par la direction générale de la DB et le *Bund*.

Cependant, les discussions concernant la première phase provoquèrent dès 1970 un conflit entre la commune de Stuttgart et les *Kreise* environnants. Dans la mesure où cette phase ne portait que sur la construction d'un tunnel dans le centre-ville, les *Kreise* refusaient de participer au financement de cet équipement. Grâce à l'intervention de la CCI et du ministère de l'Intérieur du Bade-Wurtemberg, un accord prévoyant une

---

<sup>8</sup> *Aktionsgemeinschaft zur Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs im mittleren Neckarraum.*

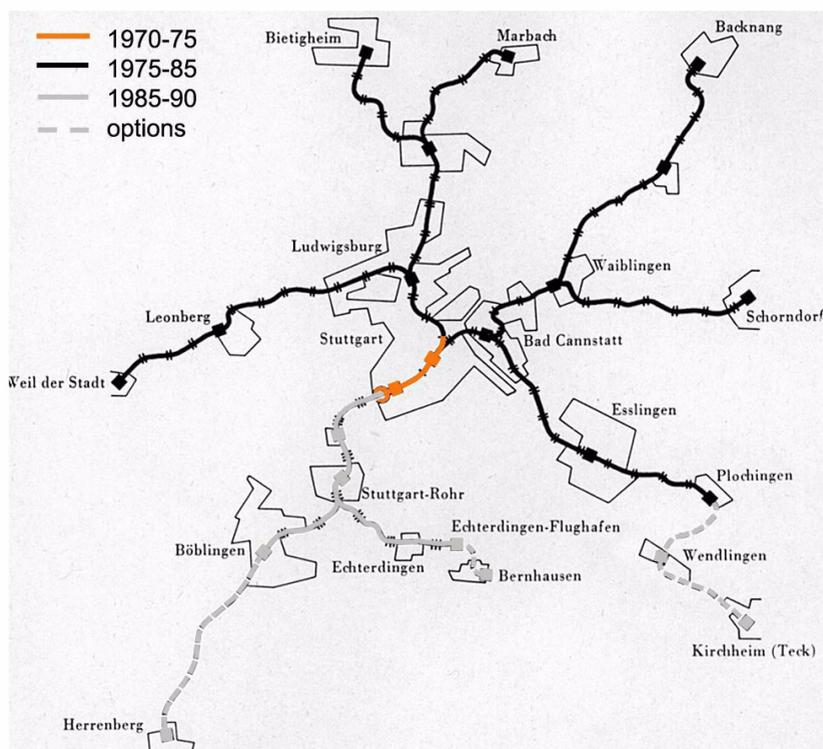
moindre participation des *Kreise* fut finalement signé (la part revenant aux *Kreise* passait de 7,5% à 4%, celle de la commune de Stuttgart était de 16%, le *Land* assumant 20% du coût total de 163 millions d'euros). Le *Land* établit par la suite des contrats séparés avec la commune et les *Kreise* (DB Stuttgart 1985).

En 1973, les bureaux de la DB à Stuttgart annonçèrent un net dépassement des coûts du projet en raison des conséquences de la crise pétrolière, d'une augmentation des coûts de production, des innovations technologiques très coûteuses et de la non-prise en compte d'un certain nombre de dépenses dans le montage initial du projet. Le gouvernement fédéral réagit en fixant des règles comptables plus strictes et en demandant la fourniture annuelle d'un état des lieux financiers. Avec l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement de coalition social-libéral au niveau national et la mise en place d'une politique d'austérité, la poursuite du projet s'avérait menacée. Il fut en effet décidé que la participation du *Bund* ne porterait plus que sur la fin des phases de construction déjà engagées dans les différentes villes.

Les conflits locaux se firent également plus nombreux dans le cadre de la négociation de la seconde phase du RER concernant davantage les *Kreise*. Alors que la ville-centre abordait les négociations en demandant une contribution accrue des *Kreise* en raison de la perte de population qu'allait engendrer le RER pour la commune de Stuttgart, ces mêmes *Kreise* considéraient à l'inverse que l'infrastructure ferroviaire allait diminuer leur centralité au profit de Stuttgart. Les avantages du RER pour Stuttgart étaient en effet clairs : le projet allait remplir une fonction de desserte interne à la commune tout en faisant assumer partiellement son financement par les *Kreise* et la construction de nouvelles stations dans la commune allait s'accompagner d'opérations d'urbanisme de grande ampleur. De plus, ce conflit intervenait sur fond de réforme territoriale imposée par le Bade-Wurtemberg entre 1971 et 1975 et de restructuration territoriale de la CCI en 1973. Si, d'une part, la réforme territoriale affaiblissait la position des *Kreise*, d'autre part, la création d'une CCI métropolitaine faisait de ce nouveau territoire un cadre de référence télescopant les intérêts de ces mêmes *Kreise*. Sous la pression de la CCI, les *Kreise* acceptèrent une augmentation de leur participation au projet (6% au lieu de 4%, le *Land* voyant passer sa quote-part de 20% à 18%). En février 1975, le ministre fédéral des Transports confirma la poursuite du programme national en faveur de la construction de *S-Bahn* en raison d'une stabilisation de la situation économique. Cependant, il soumettait

le versement des subventions fédérales à l'élaboration d'un plan intégré des transports à l'échelle de chaque *Land*. C'est uniquement à partir de la production d'un tel document en octobre 1975 que la DB s'associa au financement de la seconde phase du RER à Stuttgart pour un coût total de 200 millions d'euros, alors que les premières rames du *S-Bahn* étaient mises en service dans la commune-centre.

L'intégration de la zone méridionale de la métropole et la connexion à l'aéroport nécessitaient une troisième phase signée en 1978 (295 millions d'euros). Un nouveau type de conflits allait intervenir avec l'opérateur du réseau, la DB. Si l'extension du réseau dans le Sud était soutenue par l'ensemble des acteurs locaux en raison d'un potentiel de clientèle rendant l'opération financière viable, par contre, la connexion à l'aéroport était remise en question par la DB qui considérait que la clientèle ne justifiait pas les investissements consentis. La part du *Bund*, agissant à



Carte 2 Périmètre du projet *S-Bahn* et ses trois phases de réalisation.

travers la DB, étant fixée par la loi à 60%, c'était aux collectivités locales (*Land*, *Kreise* et communes desservies) de se partager les 40% restants. Ces acteurs se mirent d'accord sur une participation de 13% pour chacun d'entre eux. La résolution de ce conflit montrait la dimension proprement locale des enjeux du projet alors que le *Land* voyait sa participation au coût total diminuer par rapport aux premières estimations.

### **Le projet «Stuttgart 21» et l'intégration du TGV (1994-?)**

La construction du TGV, à partir de 1994, avait pour objectif de renforcer la région urbaine dans un contexte de compétition territoriale exacerbé. Le projet consiste en une série d'opérations de grande ampleur: la construction d'une nouvelle gare TGV souterraine connectée également aux différents réseaux locaux et régionaux de transports publics, la réhabilitation urbaine d'une zone de 110 ha composés d'emprises ferroviaires dans le centre-ville à proximité de la nouvelle gare et enfin, la connexion de la ligne TGV à l'aéroport. De plus, la relocalisation de la Foire accompagnait également le projet «Stuttgart 21».

#### *«Stuttgart 21» ou l'intégration en marche*

«Stuttgart 21» repose sur un partenariat entre la commune de Stuttgart, le VRS, le *Land*, le *Bund* et la DB (privatisée dans les années 1990). La CCI ainsi que le WRS ont joué un rôle secondaire dans la phase de planification mais leurs objectifs stratégiques ont été pleinement intégrés implicitement dans le projet. Par rapport à la construction du réseau *S-Bahn*, le *Land* a joué un rôle de première importance en gérant la coïncidence temporelle entre «Stuttgart 21» et la réforme territoriale accompagnant la création du VRS. Le principal conflit a opposé la DB, à la commune de Stuttgart et au *Land*. De même, on a vu réapparaître les tensions traditionnelles entre commune-centre et la périphérie, même si les positions se sont inversées dans la mesure où ce sont les habitants de Stuttgart qui se sont opposés au projet. On a ainsi noté une polarisation des positions politiques.

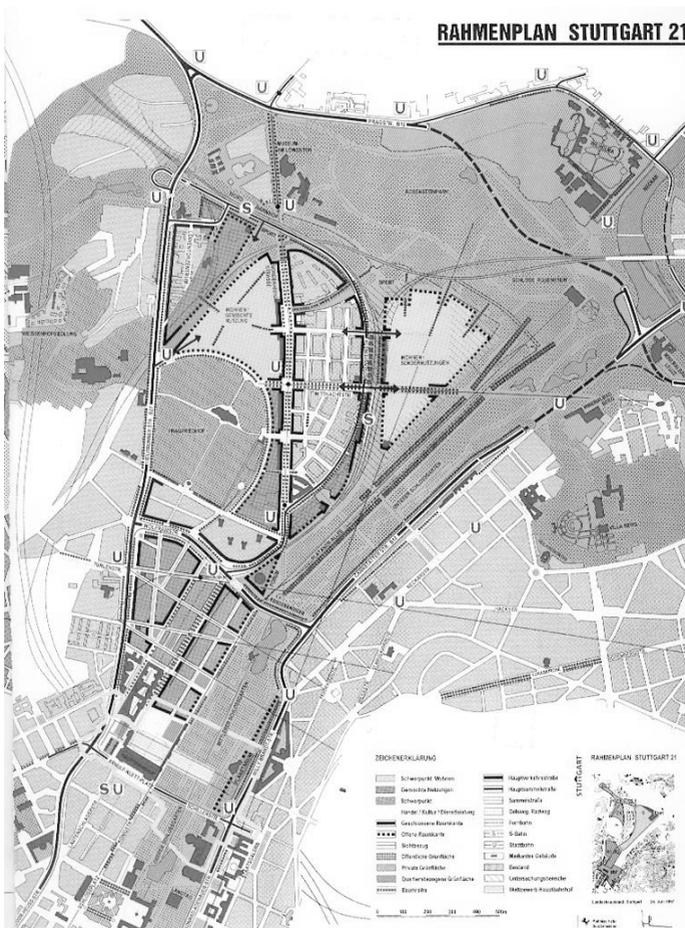
Le cadre de référence de «Stuttgart 21» est la construction d'une ligne de TGV entre Stuttgart et Ulm à partir du milieu des années 1980. Les premières études de la DB envisageaient la construction d'une nouvelle gare TGV située à l'extérieur de Stuttgart, dans la vallée du Neckar. Les avantages topographiques et les gains en temps de transport constituaient les principaux éléments de justification de la DB. Cette ébauche

impliquait néanmoins que la gare centrale de Stuttgart devienne à terme obsolète et posait la question de la requalification urbaine du quartier adjacent. En 1988, un expert de l'Université de Stuttgart proposa à l'inverse de construire cette gare TGV dans le centre-ville en libérant de l'emprise de certaines lignes ferroviaires ; cette option présentant également l'avantage de connecter la gare et le TGV à l'aéroport par le biais des infrastructures du *S-Bahn*. Si la DB n'intégra pas cette solution dans ses études, le gouvernement du *Land* demanda en 1992 de retenir cette solution qui présentait l'avantage d'intégrer physiquement la chaîne des déplacements et des transferts entre les différents réseaux. L'élaboration du plan national des transports la même année retenait également la liaison «Stuttgart – Ulm» en tant que «projet prioritaire» et recommandait l'interconnexion du TGV à l'aéroport international de Stuttgart.

Au 1<sup>er</sup> janvier 1994, une loi fédérale privatisait la DB. A côté de l'intégration des réseaux ferroviaires de l'Ouest et de l'Est dans une nouvelle société (*Deutsche Bahn AG*) et la séparation entre la fonction d'exploitation et celle de construction et d'entretien du réseau physique, la loi de 1994 mettait en place une société (DB Imm) chargée de gérer le domaine foncier de la DB et les équipements ferroviaires. Les bénéfices de cette société étaient destinés à couvrir les dettes de la DB, jusque-là couvertes par le *Bund*. De plus, la responsabilité des transports ferroviaires régionaux était transférée aux *Länder* en 1996. La DB mettait alors en place une stratégie de rationalisation et d'investissements en faveur des lignes à longue distance, notamment en mettant à profit son domaine foncier. Cette stratégie était publiée dans un document «Netz 21» en 1995.

En 1994, le directeur général de la DB, le maire de Stuttgart et les ministres régionaux et fédéraux des transports présentèrent une solution pour intégrer le TGV à Stuttgart. La clé du projet dénommé «Stuttgart 21» reposait sur le financement des investissements ferroviaires par les revenus tirés d'une vaste opération d'aménagement urbain en centre-ville. En juin 1994, une nouvelle société (DB Projekt Stuttgart 21, filiale à 100% de la DB) était créée avec pour objectif de réaliser une étude de faisabilité. Les conclusions positives de l'étude étaient présentées en janvier 1995 et les premières négociations financières entre les partenaires furent alors lancées (DB Projekt 1996a). En novembre 1995, DB Projekt Stuttgart 21 présentait un préprojet intitulé «le concept de synergie» mettant en avant non seulement la faisabilité technique mais aussi financière du projet. Celui-ci permettait la connexion de Stuttgart au réseau européen de TGV, renforçait l'offre de transport à la fois sur les longues

distances et sur les dessertes régionales et permettait la connexion du TGV à l'aéroport. De plus, Stuttgart bénéficiait de la possibilité de lancer une opération d'urbanisme de grande ampleur dans le quartier de la gare. Enfin, on escomptait des retombées bénéfiques sur le plan environnemental, d'une part, en permettant les transferts entre réseaux de transports publics et en rationalisant les ruptures de charge et, d'autre part, en réduisant la pression urbaine sur la périphérie en renforçant la centralité de Stuttgart (DB Projekt 1996b).



Carte 3 Périmètre de «Stuttgart 21».

Sur la base de ce préprojet, la DB, la commune de Stuttgart, le *Land*, le *Bund* et le VRS signaient en novembre 1995 un accord cadre fixant la clé de répartition des charges financières. D'un coût total de 2,5 milliards d'euros, «Stuttgart 21» serait financé à 32% par le *Bund* (sous la forme de subventions et de prêts), à 7% par le *Land* (sous forme de subventions) et à 44% par la DB tirant partie des revenus issus de l'opération foncière. Les 16% restants seraient issus de l'augmentation des bénéfices d'exploitation du réseau de transport et de prêts bancaires. Le *Land* et la ville de Stuttgart assumeraient les éventuels déficits générés par l'opération d'urbanisme jusqu'à un montant de 85 millions d'euros. En 18 mois, la commune de Stuttgart devrait produire un plan permettant l'accueil de 24 000 emplois et de 11 000 habitants. En 1996, elle lançait un appel d'offres d'architecture et de design urbain sur le centre-ville. Les réponses sélectionnées ont été par la suite incluses dans le plan d'urbanisme d'ensemble du quartier. De mars à avril 1997, une «procédure de participation citoyenne» a été menée par une entreprise semi-publique de consultants (*Kommunalentwicklung Baden-Württemberg GmbH*) contrôlée par le *Land*. Différents projets d'aménagement ont ainsi été discutés entre experts et habitants puis intégrés dans le plan de zone qui a été approuvé en juillet 1997.

Dans le même temps, les dimensions techniques de «Stuttgart 21» ont été soumises à la présidence du *Regierungsbezirk* pour évaluation. Elles ont été approuvées en juillet 1997, après quelques modifications mineures. Puis, c'est le VRS qui a approuvé l'intégration du projet dans le nouveau plan régional d'aménagement territorial en juillet 1998. La procédure légale était terminée même si les conflits allaient être nombreux à émerger par la suite.

### *La relocalisation de la Foire*

A la fin de 1992, la société responsable de la Foire de Stuttgart (SMK) demandait à un bureau de consultants d'étudier la possibilité d'une relocalisation sur plusieurs sites situés à proximité du centre-ville. Un an plus tard, l'étude proposait une implantation entre l'autoroute A8 et l'aéroport en prenant comme critères déterminants la superficie et l'accessibilité (SMK, Weidleplan 1993).

En 1994, le *Land* présentait un document relatif à l'aménagement de l'aéroport et de la région *Filder* environnante, étude réalisée par la *Kommunalentwicklung Baden-Württemberg GmbH*. Cette étude reposait sur le principe qu'une gare TGV et la nouvelle Foire seraient construites à côté de l'aéroport et suggérait de concentrer les investissements publics dans cette

«zone de développement» en réalisant notamment sur la *Filder* un parc d'activités tertiaires. Cette perspective coïncidait avec certaines options de développement de la CCI et du WRS concernant la recherche de synergies spatiales et fonctionnelles sur la *Filder* entre les universités, les centres de recherches et les centres de loisirs (IHK, VRS 1998; WRS 1998).

Cependant, cette dynamique se heurtait à la résistance très vive du conseil municipal et des agriculteurs de la commune de Leinfelden-Echterdingen qui était la principale commune concernée ainsi qu'à celle de groupes écologistes. Ces trois types d'acteurs rejetaient le projet de développement en raison de ses impacts environnementaux (pollution atmosphérique engendrée par l'accroissement du trafic automobile, pression foncière accrue sur des terres agricoles à haute valeur). Ils soutenaient une autre option pour la relocalisation de la Foire: la réhabilitation de la zone industrielle de Böblingen. De plus, c'est le fondement même d'une relocalisation et d'une extension très importante de la superficie de la Foire qui était remis en question. Le conflit devait se renforcer par la suite du fait de l'absence de dialogue entre les différents acteurs en présence.

Parmi les premiers travaux, le parlement du VRS décidait la révision du plan de développement régional en mars 1995. Dès octobre 1994, le principe de la relocalisation de la Foire à l'aéroport ainsi que l'accélération de la procédure de relocalisation en découplant ce projet de la révision du plan régional avait été avancé dans une résolution de cette assemblée. C'est un plan provisoire qui était approuvé en octobre 1996. Cependant, jusqu'en 1997, les premiers contacts entre les différents protagonistes n'ont débouché sur aucun accord.

En 1998, le *Land*, le VRS, la société exploitant l'aéroport et la SMK élaboraient une étude conjointe sur les impacts environnementaux d'une Foire sur la *Filder*. Par cette étude, ces quatre institutions indiquaient, avant la production des résultats de l'étude, leur souhait d'agir collectivement et de soutenir l'option de la relocalisation à proximité de l'aéroport. En mai 1998, le *Land* (45%), la ville de Stuttgart (45%) et le VRS (10%) créaient une société en charge de la planification et du développement de la nouvelle Foire (la *Projektgesellschaft Neue Messe GmbH&Co KG*). L'implication directe du VRS dans le projet se vérifiait à nouveau quand en juillet 1998 un cabinet privé de consultants (le même qui avait réalisé la première étude que pour le *Land*) recevait pour mandat du VRS la tâche de réactualiser l'étude de faisabilité. Malgré d'importants changements affectant le contenu même du projet (qui passait de 100 ha à 60 ha), les résultats restaient inchangés (VRS, Weidelplan 1998).

Sur la base de cette étude et à partir de la révision du document de planification régionale, le *Land* décidait de lancer la procédure légale de réalisation de la Foire, allant ainsi à l'encontre des résistances locales. Ainsi, en décembre 1998, le Parlement du Bade-Wurtemberg approuvait la Loi sur la Foire (*Landesmessegesetz*) autorisant les expropriations des terrains nécessaires à la construction du projet et fournissant un cadre de planification sans avoir l'accord de la commune de Leinfelden-Echterdingen. A partir de cette étape, le projet devenait une pièce importante dans la politique d'aménagement du territoire du gouvernement du Bade-Wurtemberg.

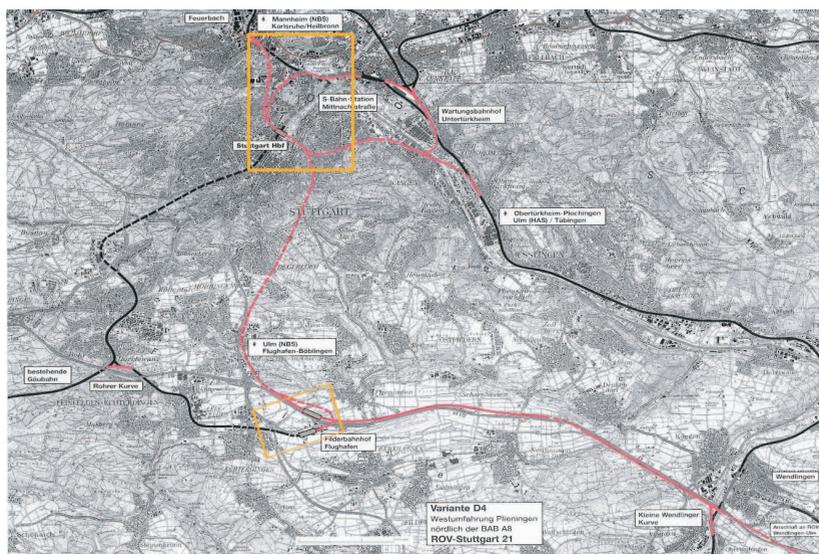
De même, «Stuttgart 21» suscitait une série de critiques et une opposition locale assez vive portée par des associations locales appuyées par les Verts. Leurs critiques portaient essentiellement sur la capacité réelle d'autofinancement du projet, le manque de marge de discussion autour de la solution technique retenue et la nécessité de construire une station TGV à l'aéroport. Dès la publication de l'étude de faisabilité en janvier 1995, différents groupes et individus manifestaient leur opposition au projet et en 1996 les premiers contre-projets étaient produits (Umkehr Stuttgart 1996). «Stuttgart 21» devenait le principal dossier structurant les élections municipales de Stuttgart, mettant à jour une polarisation partisane très nette entre les conservateurs de la CDU, soutenant le projet, et les Verts, hostiles. Cependant, les contre-projets ne devaient pas influencer fortement le contenu du projet initial, mis à part l'intégration d'une procédure de concertation dans le processus d'élaboration du plan de zone.

A la suite des élections nationales d'octobre 1998, le gouvernement conservateur-libéral était remplacé par une coalition associant le SPD et les Verts. Par voie de conséquence, la direction de la DB changeait également, trois de ses membres étant nommés par le gouvernement fédéral et le directeur de la société de transport ferroviaire ayant choisi de démissionner. Le ministre des Transports et la nouvelle direction de la DB annonçaient une révision des accords financiers à la base de «Stuttgart 21» en remettant en question les projections et les calculs initiaux.

Concernant la réalisation de la Gare TGV à l'aéroport, des premières divergences allaient apparaître entre le VRS et le gouvernement du Bade-Wurtemberg, d'une part, et la DB, d'autre part. Les institutions publiques insistaient pour lier la réalisation de cette gare à la construction de la nouvelle Foire alors que la DB refusait de supporter les coûts additionnels; cette position se justifiant par une série d'études internes à la DB montrant que les prévisions de trafic de la gare étaient relativement basses. Il

devait en coûter 100 millions d'euros supplémentaires à la société en charge de l'aéroport (contrôlée par le *Land* et la ville de Stuttgart). En 1999, les problèmes financiers de la DB s'accroissaient, notamment à la suite du lancement de grandes opérations comme celles de Berlin et du creusement des déficits d'exploitation. La filiale de la DB en charge de la construction et de la gestion du réseau physique (*DB Netz*) n'intégrait plus «Stuttgart 21» dans ses investissements prioritaires et reportait l'opération à 2011 alors que le *Land* et la commune de Stuttgart insistaient à l'inverse sur l'urgence du projet. La décision du conseil de la DB sur la question a été plusieurs fois reportée entre 1999 et 2000 (Reuter 2001). Finalement, en février 2001, le *Land* décidait d'assumer 375 millions d'euros supplémentaires. De plus, la DB se voyait offrir par le *Land* un contrat à long terme de construction du réseau ferroviaire régional, disposition allant à l'encontre de la réglementation européenne en matière de concurrence et de monopole sur les services publics, ainsi que l'achat pour 100 millions d'euros de matériel roulant. Le VRS s'impliquait également en augmentant sa quote-part dans le financement du *S-Bahn*.

Dans le même temps, les seuls projets d'aménagement urbain sortis de terre ont été celui de la construction du siège social de la banque du



Carte 4 Périmètre du projet «Stuttgart 21».

*Land* de Bade-Wurtemberg et un centre commercial pour lesquels les investisseurs ont obtenu la modification du zonage initial pour dépasser les limites constructibles. La ville, de son côté, acceptait de s'investir davantage dans l'opération de requalification urbaine afin d'aller à l'encontre de la détérioration du climat d'investissement. Entre 1999 et 2001, la commune de Stuttgart a investi 145 millions d'euros (Reuter 2001).

### **La comparaison des deux projets : la production de l'objet «métropolitain»**

Les deux projets urbains analysés dans ce chapitre diffèrent assez fortement à la fois sur leur contenu, leur mise à l'agenda, sur le rôle des acteurs, sur l'émergence des conflits, leur médiation et la production de solutions. Le projet de *S-Bahn* est lié à la reconnaissance d'un problème structurel en matière de déplacements urbains à Stuttgart, aggravé par la situation topographique. Il correspond également à une politique classique d'investissements censés générer mécaniquement la croissance économique et renforcer la position de la commune-centre à l'échelle de sa région urbaine. Bien que ce projet décline des objectifs économiques et spatiaux, proches de ceux de la CCI, il s'agit néanmoins d'un projet très sectoriel, coordonné par le département des transports de la commune de Stuttgart, les ministères des transport des différents paliers de gouvernement et la DB. Il s'inscrit également dans un contexte national donné dans lequel le gouvernement fédéral tentait de gérer le développement urbain et des flux de déplacements par le biais d'une politique misant sur un modèle urbain renforçant la centralité des villes allemandes. C'est d'ailleurs dans un contexte de forte compétition entre ces villes pour accéder aux ressources du *Bund* que le projet de *S-Bahn* de Stuttgart a été mené.

Le processus de planification de «Stuttgart 21», quant à lui, ne peut être compris qu'en regard de la transformation du contexte politique d'ensemble. Il s'agit avant tout d'un projet intersectoriel et impliquant différents niveaux de gouvernement. Le cadre d'action a été très largement structuré par la politique fédérale avec une priorité donnée aux chemins de fer et surtout au TGV, à la recherche des interconnexions entre les aéroports des villes allemandes et le réseau TGV, la privatisation de la DB et la transformation de la politique d'aménagement du territoire avec le modèle des «Régions Métropolitaines Européennes». Au niveau régional

et local, ces changements ont coïncidé avec une transformation accélérée du système productif dans le Bade-Wurtemberg et à Stuttgart, l'institutionnalisation de la région urbaine avec la création du VRS, une politique ambitieuse dans le domaine de la Foire et, une fois de plus, la nécessité de prendre en compte l'environnement topographique affectant la structure urbaine et les déplacements. Les responsabilités ont été partagées entre plusieurs acteurs collectifs, les ministères régionaux et fédéral des transports, le département de planification de Stuttgart, le VRS et la DB.

Les deux projets ont donc donné lieu à des coalitions d'acteurs différentes. L'initiative du réseau de *S-Bahn* a été portée par la ville-centre et la DB. Ces deux institutions ont construit, ensemble, une solide expertise technique reposant sur la conjonction de leurs intérêts respectifs : la commune de Stuttgart souhaitant réduire l'usage de la voiture particulière pendant que la DB voulait augmenter la fréquentation de ces lignes suburbaines en déclin. Le gouvernement fédéral de son côté réagissait à cette coalition en lançant une politique d'ensemble visant à lutter contre la détérioration des systèmes de déplacements urbains, en favorisant la construction des réseaux de *S-Bahn* dans toutes les villes importantes. Le *Land*, enfin, se cantonnait à une position attentiste jusqu'à ce qu'il ait la certitude que l'effort financier le plus important soit assumé par le *Bund*. La Chambre de Commerce de Stuttgart a joué un rôle particulièrement important, à la suite de sa transformation territoriale à l'échelle de la région urbaine. Elle a largement influencé le montage même du projet et a été une institution de régulation des conflits entre les collectivités locales. Elle a également rempli une fonction d'interface informelle entre les différents niveaux de gouvernement et les acteurs privés à travers la participation de certains de ses membres à des groupes de travail. La composition même de ces groupes atteste d'un consensus très large, aussi bien au niveau partisan que dans la société civile, sur le projet de *S-Bahn* et ses retombées ; coalition favorisée par l'existence au niveau national d'une configuration de même type au sein de l'exécutif.

En comparaison, le projet «Stuttgart 21» a été initié par la DB, le *Land*, la commune de Stuttgart et l'Etat fédéral dans le cadre d'un partenariat avec des acteurs privés. L'idée d'un projet pouvant bénéficier à l'ensemble des parties prenantes a été promue à travers la notion des «effets de synergie». Même si les intérêts ont pourtant divergé, la coalition a été maintenue grâce à la recherche d'intérêts compensatoires construits à partir d'un accord cadre dans lequel la DB privatisée a joué un rôle clé. Au cours du processus de décision, le VRS est apparu comme

une institution centrale, à la fois à travers sa capacité à soutenir la relocalisation de la Foire et la reconfiguration des nœuds du réseau ferroviaire. Même sa création tardive ne plaiderait pas en sa faveur, le VRS a permis d'arbitrer les conflits entre les différents intérêts spécifiques de la ville-centre, du *Land* et de la DB du fait de sa légitimité politique acquise à travers l'élection au suffrage universel sur la base du territoire métropolitain. A l'occasion, il n'a pas hésité à aller à l'encontre d'intérêts locaux pour favoriser une démarche et une logique métropolitaines. Sur cette même échelle, il convient également de noter l'influence d'institutions comme le WRS et le *Forum Region Stuttgart* qui ne se sont pas limités à l'opération «Stuttgart 21» mais qui ont œuvré dans l'ensemble des domaines pouvant permettre une prise de conscience métropolitaine de la part des acteurs publics et privés. Un élément de référence crucial à l'ensemble des acteurs locaux et régionaux a été la politique fédérale dans le domaine des «Régions métropolitaines européennes» en tant que réponse au processus de globalisation. La problématique traditionnelle des oppositions centre/périphérie est ainsi passée au second plan, derrière la recherche de l'optimum dimensionnel et la rationalisation des investissements dans le cadre de grandes opérations d'aménagement. Il s'agit d'un référentiel largement partagé par l'ensemble des partis politiques, à l'exception des Verts.

Les antagonismes et les conflits qui ont structuré ces deux projets sont très différents également du fait du changement de contexte politique, de rationalité des acteurs en présence et de contexte institutionnel. Pour ce qui est du *S-Bahn*, deux conflits d'intérêts ont dominé le processus décisionnel. D'une part, la mesure des impacts a été très diversement appréciée par la commune de Stuttgart et les *Kreise* environnants. Alors que les deux types d'acteurs craignaient une perte de leur centralité relative, les avantages dont pouvait bénéficier Stuttgart sont apparus évidents. La répartition des coûts et des bénéfices est donc devenue l'élément central des négociations qui ont été régulées par la CCI de Stuttgart et le *Land*. Le rôle de ce dernier comme médiateur est apparu plus important que celui de promoteur d'intérêts stratégiques, comme l'interconnexion à l'aéroport. D'autre part, le changement complet de politique du gouvernement fédéral montre la très forte dépendance du *S-Bahn* au contexte national, et en premier lieu aux subventions. Alors qu'aucune autre forme de financement n'était envisagée, le principe d'une intervention massive du *Bund* a été maintenu. Après la crise des finances publiques, le gouvernement fédéral a conditionné l'octroi de ces subventions à la production,

par les acteurs locaux, de politiques plus larges, intégrant les actions dans le domaine de l'urbanisme et des transports, conduisant ainsi à une régulation plus qualitative dans la distribution des crédits fédéraux entre les villes allemandes.

Par contre, trois lignes de conflits ont structuré le projet «Stuttgart 21». A chaque fois, la CCI était dans une position similaire à ce qui avait été la sienne dans le réseau *S-Bahn*. Les interventions directes de la chambre consulaire se sont limitées à la publication d'avis en faveur des documents de planification officiels et un appui organisationnel au *Forum Region Stuttgart*. Le conflit le plus important a porté sur les orientations de la DB en tant qu'acteur privé en contradiction avec celles des acteurs publics, en particulier la commune de Stuttgart et le *Land*. La logique de financement de l'ensemble du projet étant en partie structurée par la recherche d'un autofinancement privé de l'opération de promotion immobilière autour de la gare centrale, les hésitations de la DB à s'engager dans le projet ont donc contraint la ville de Stuttgart et le *Land* à concéder un effort supplémentaire, de même que le VRS. La participation du *Land* est ainsi passée de 175 millions d'euros à 650 millions, celle de la commune dans l'opération de 1 % à 18 % du total.

La deuxième controverse a opposé les tenants du projet aux oppositions locales comme l'initiative «Umkehr» ou la municipalité de Leinfelden/Echterdingen. En raison du poids politique des Verts dans la commune-centre, le projet «Stuttgart 21» a été l'un des principaux dossiers structurant les élections municipales de 1996. L'opinion publique a été également très divisée sur le dossier, malgré les efforts de communication très importants de la mairie et de la DB. La mairie notamment a tenté de faire taire l'opposition en mettant en place une procédure de consultation de la population, dont les effets ont néanmoins été assez limités. Très classiquement, les institutions publiques se sont appuyées sur la détention d'un ressource incontournable, la légitimité conférée par l'élection au suffrage universel direct, pour réguler les controverses et imposer, finalement, leurs logiques.

Enfin, même si le *Land* de Bade-Wurtemberg et le *Bund* ont partagé certains intérêts, des divergences entre ces deux institutions sont apparues et ont porté sur la clé de répartition financière entre les deux niveaux de gouvernement. La participation de l'Etat fédéral a été fixée à 32 % par le biais des subventions versées aux collectivités dans le cadre de sa politique en matière d'infrastructures de transport, sans qu'il soit possible de renégocier par la suite le montant des enveloppes allouées. Une fois de

plus, le *Land* a dû prendre en charge les coûts additionnels afin de respecter l'échéancier du projet.

### 3.5 CONCLUSION

Le changement du contexte institutionnel dans la région urbaine de Stuttgart a impliqué une transformation dans le processus d'élaboration et dans le contenu des politiques urbaines. On note indéniablement une nette tendance à la constitution de politiques plus complexes, c'est-à-dire intégrant au sein d'un même projet plusieurs secteurs de politique publique et mettant en jeu une configuration d'acteurs plus riche, en termes de nombre d'acteurs. Alors que dans les années 1970, les politiques urbaines consistaient essentiellement en une tentative de rationalisation de l'urbanisation dans sa dimension proprement physique à partir d'un modèle de développement donné, les nouvelles approches tentent actuellement d'aborder le développement physique urbain dans une perspective davantage qualitative sur la base d'un modèle de croissance économique projeté. L'accent est donc davantage porté sur les infrastructures de transport à rayonnement international ainsi que sur la mise en réseau des acteurs individuels et collectifs. De même, les politiques se focalisent plus sur la formation, la recherche et la création de *clusters* régionaux ainsi que sur la recherche d'une meilleure qualité de vie, d'un environnement plus respecté et la production de nouvelles identités collectives. Dans ce contexte, le manque de coordination entre les *Kreise* et les communes, de même que l'absence de territoire pertinent de planification à un niveau métropolitain représentent des obstacles importants pour atteindre ces objectifs stratégiques. Les projets urbains de grande envergure et la transformation du cadre institutionnel métropolitain ont donc été initiés en tant que catalyseurs du processus de métropolisation, déclinant en cela le concept de « Régions Métropolitaines Européennes ».

De par la complexité grandissante des négociations, des institutions métropolitaines, à l'articulation de l'urbain et du régional, jouant le rôle de médiateur, comme le VRS, le WRS et le *Forum Region Stuttgart* ont gagné en importance. On a vu émerger une nouvelle catégorie d'acteurs politiques faisant de la métropole leur territoire de référence et permettant un décloisonnement des approches sectorielles pour au contraire favoriser une logique intersectorielle. Ce sont ces acteurs, véritables professionnels politiques métropolitains, qui ont rendu possible l'articulation entre les différents niveaux de gouvernement, les acteurs privés et

d'autres institutions. La constitution de ces institutions métropolitaines doit beaucoup à la domination politique de la CDU sur la région métropolitaine et à la CCI qui, à la suite de sa réorganisation territoriale, avait déjà acquis le statut fonctionnel d'institution métropolitaine. Les nouvelles institutions fournissent ainsi des ressources diverses permettant une légitimation des projets métropolitains ainsi qu'une meilleure ouverture du territoire métropolitain aux acteurs issus de la société civile. Légitimité démocratique, par le biais de l'élection des membres du VRS, et légitimité participative, par le fonctionnement du WRS, se combinent pour faire de la métropole un nouveau territoire politique où les cadres des politiques publiques se redéfinissent actuellement.

Cependant, si ces politiques métropolitaines présentent un degré de sophistication plus élevé, elles s'accompagnent également d'un manque de transparence par rapport à la configuration institutionnelle précédente. Ce manque de transparence, occasionné par la coexistence dans un même projet de plusieurs objectifs, de plusieurs secteurs de politiques publiques, est apparemment résolue par la référence collective à un même schéma de développement : la « Région », dans le sens de région métropolitaine, est le dénominateur commun à l'ensemble des acteurs et justifie le lancement de grandes opérations d'aménagement ainsi que la prise en compte des transformations du capitalisme et de ses effets à Stuttgart. A noter qu'un consensus politique très fort (avec néanmoins la voix discordante des Verts) existe et constitue un élément de la culture politique territoriale à Stuttgart. Ce consensus partisan s'est renforcé avec la création du VRS et la transformation de la CCI en acteur métropolitain.

Les intérêts proprement municipaux n'ont cependant pas disparu pour autant et se sont maintenus à l'identique dans le Parlement du VRS à travers la forte présence du FWV et l'instrumentalisation des principaux partis par les représentants élus des communes. Ainsi, les conflits centre/périphérie continuent d'exister, pour ce qui a notamment trait à la répartition des compétences ou encore aux responsabilités financières respectives des *Kreise* et du VRS. La principale innovation réside cependant dans le fait qu'ils sont dorénavant institutionnalisés et que le VRS constitue un cadre formel de leur régulation. Depuis sa création, le VRS a vu son fonctionnement politique interne sensiblement se modifier, néanmoins avec une nette tendance à l'affirmation des Verts dans la commune-centre de Stuttgart et donc une polarisation des positions respectives des différents partis, notamment sur le projet « Stuttgart 21 ». Cependant, l'analyse faite de ce projet dans ce chapitre montre que, même si les Verts constituent la

formation politique la plus proche de la société civile, leur capacité d'action et d'inflexion du projet a été relativement faible.

Les transformations institutionnelles au niveau métropolitain ne peuvent être comprises sans la prise en compte des changements dans le contenu de la politique nationale d'aménagement du territoire, en référence au processus d'intégration européenne. C'est le niveau fédéral, par le biais de la coordination avec le MKRO, qui a renforcé l'approche décentralisée en matière de planification spatiale et a donné plus d'autonomie aux régions urbaines. Le *Land* a pleinement assumé sa part de responsabilités, notamment financières, dans cette réorientation de la politique fédérale. Le coût total du réseau de *S-Bahn* a été de 685 millions d'euros (16% étant fournis par le *Land*) alors que «Stuttgart 21» aura demandé un investissement total 3,5 fois supérieur (2,5 milliards d'euros) pris en charge à 23% par le *Land* de Bade-Wurtemberg. De plus, si le *Land* avait précédemment essentiellement une fonction de médiateur entre les intérêts locaux (*Kreise* et communes), il a actuellement davantage un rôle de développeur, forçant les communes à admettre la création du VRS, soutenant activement l'opération de relocalisation de la Foire ou encore le projet «Stuttgart 21». Sa politique vise à renforcer la compétitivité de son territoire et s'inscrit dans la constitution d'une «Europe des Régions» (Kukawka 1999), tout en faisant en sorte d'intégrer le gouvernement fédéral dans le soutien à ses actions.

Au Bade-Wurtemberg, les nouvelles institutions resteront des solutions contingentes, valables uniquement dans la capitale régionale. D'une part, la généralisation de l'innovation institutionnelle à d'autres régions urbaines de Bade-Wurtemberg ou une division du territoire du *Land* en de nouvelles entités urbaines ne manquerait pas de se heurter à la résistance active des *Kreise* qui verraient leur existence même remise en question. D'autre part, les projets d'envergure qui se concentrent dans la capitale du *Land* s'inscrivent dans une politique délibérée et volontariste du gouvernement régional de polariser le développement économique sur sa capitale. A la suite du processus de transformation institutionnelle qui a accompagné la création du VRS, la délimitation spatiale de la région de Stuttgart n'a jamais été remise en question. Cependant, tôt ou tard cette problématique ne manquera pas de ressurgir sur l'agenda politique en raison notamment de l'approfondissement des relations fonctionnelles entre la région urbaine de Stuttgart et le Sud (Tübingen, Reutlingen) et des développements autour l'aéroport. Ainsi, le plan régional du Bade-Wurtemberg en matière d'aménagement du territoire a déjà identifié la possibilité de constituer une «Région métropolitaine européenne Rhin-Neckar»

comprenant les agglomérations de Karlsruhe et de Mannheim/Heidleberg (WMBW 2001). L'expérience développée autour du VRS pourrait être prochainement mise à profit dans l'institutionnalisation des relations entre ces trois pôles métropolitains dont les cadres de la coopération demandent encore à être inventés.

## BIBLIOGRAPHIE

- BENZ A. et FRENZEL A., «La création du *Verband Region Stuttgart*», in B. Jouve; C. Lefèvre (sous la direction de), *Villes, Métropoles: les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos, pp. 223-250, 1999.
- BMBAU – Bundesministerium für Raumordnung, Bau- und Wohnungswesen, *Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen*, Bonn, 1993.
- BMBAU, *Entschliessungen der Ministerkonferenz für Raumordnung 1993-1997*, Bonn, BfLR, 1997.
- BMV – Bundesministerium für Verkehr, *Empfehlungen des wissenschaftlichen Beirats beim BMV*, Gruppe A. 19.4.64, Bonn, 1964.
- BMV, *Bundesverkehrswegeplan*, Bonn, 1992.
- DB DIREKTION STUTTGART, *Der Tunnel. Verbindungsbahn der S-Bahn Stuttgart*. Stuttgart, Kohlhammer, 1985.
- DB DIREKTION STUTTGART, *Die Bilanz. 25 Jahre Planung und Bau der S-Bahn Stuttgart*. Stuttgart, Kohlhammer, 1993.
- DB PROJEKT, *Abstimmung mit den Belangen der Raumordnung*, Teil 1, Technische Planung, Stuttgart, 1996a.
- DB PROJEKT, *Das Synergiekonzept Stuttgart 21*, Technische Planung, Stuttgart, 1996b.
- DEUTSCHER BUNDESTAG, *Raumordnungsgesetz*. Baugesetzblatt I, 2081-2102, Bonn, 1997
- FORUM REGION STUTTGART, *Regionale Entwicklungsperspektiven. Ergebnisberichte der Arbeitsgruppen*, Stuttgart, 1997.
- GAEBE W., «Stärken und Schwächen der Region Stuttgart im interregionalen Vergleich», in W. Gaebe (sous la direction de), *Struktur und Dynamik der Region Stuttgart*, Stuttgart, Verlag Eugen Ulmer, pp. 9-32, 1997.
- HOFFMANN-MARTINOT V., «La relance du gouvernement métropolitain en Europe: le prototype de Stuttgart», *Revue française d'administration publique*, n° 71, pp. 499-514, 1994.
- KOMMUNALENTWICKLUNG BADEN-WÜRTTEMBERG GMBH, *Entwicklungskonzept Filder*, Stuttgart, 1994.

- KUKAWKA P., *Le Quadriège Européen*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 1999.
- LPB – Landeszentrale für politische Bildung, *Baden-Württemberg*, Stuttgart, 1999.
- PROGNOS AG, *Die Entwicklung der Bevölkerung und der Erwerbstätigkeit im Wirtschaftsraum Stuttgart bis 1975*, Basel, 1964.
- RÄNTZSCH A.M, *Stuttgart und seine Eisenbahnen. Die Entwicklung des Eisenbahnwesens im Raum Stuttgart*. Heidenheim, Uwe Siedentop, 1987.
- REUTER W., «Öffentlich-privates Partnerschaftsprojekt “Stuttgart 21”. Konflikte, Krisen, Machtkalküle», *DISP*, n°145, pp. 29-40, 2001.
- SMK/Weidleplan, *Standortanalyse Internationale Messe Region Stuttgart*. Kurzfassung, Stuttgart, 1993.
- UMKEHR STUTTGART, *Stuttgart21 mit Kopfbahnhof*, Stuttgart, 1996.
- UMKEHR STUTTGART, *Die Alternative: Stuttgart21 mit Kopfbahnhof*, Stuttgart, 1998.
- VRS/WEIDLEPLAN, *Aktualisierung 1998 der Standortanalyse Landesmesse im Rahmen der Teilfortschreibung Regionalplan*. Stuttgart, 1998.
- WEHLING H.G., *Gemeinden und Kommunalpolitik*, in H. Bausinger et T. Eschenburg (sous la direction de), *Baden-Württemberg. Eine politische Landeskunde*, Stuttgart, Kohlhammer, pp. 150-171, 1997.
- WMBW – Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, *Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg*, Stuttgart, 2001.
- WRS – Wirtschaftsförderung Region Stuttgart, *Jahresbericht 1999*, Stuttgart, 2000.

# NAPLES, ENTRE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET MODERNISATION POLITIQUE DE LA VILLE

Floriea Di Ciommo

## 4.1 INTRODUCTION

Ce chapitre est consacré à la ville de Naples, marquée à partir des années 1990 par une triple dynamique : une profonde reconfiguration des relations intergouvernementales, un changement de style de politique publique et, enfin, un début d'implication des acteurs économiques organisés dans la définition et la mise en œuvre des politiques urbaines. La comparaison de deux projets urbains – la construction du centre directionnel dans les années 1970 et la régénération urbaine du quartier anciennement industrialisé de Bagnoli dans les années 1990 – permet d'identifier ces changements de nature socio-économique et politico-institutionnel. Ces deux opérations d'urbanisme majeures pour Naples se situent au point de convergence entre planification urbaine et développement économique local.

En ce qui concerne la reconfiguration des relations intergouvernementales, la comparaison entre ces deux projets met en évidence une évolution très nette dans le rôle joué par les collectivités locales dans les politiques urbaines. Si, dans l'opération de construction du centre directionnel l'initiative et le financement provenaient de l'Etat, dans le cas du projet de régénération urbaine de Bagnoli, ce sont la mairie et la région qui exercent un leadership institutionnel évident, même si l'Etat n'a pas totalement disparu du système d'action et qu'il reste un pourvoyeur de fonds de première importance. De ce point de vue, l'exemple de Naples met en lumière une transformation très nette du cadre opératoire dans

lequel la «question méridionale», point sensible de la construction nationale, est traitée par l'Etat italien depuis une quarantaine d'années. Cependant, une grosse fracture caractérise le traitement de la question méridionale par l'Etat. La crise pétrolière de 1973 rend le Mezzogiorno encore plus dépendant des subventions publiques. En effet, les interventions extraordinaires dans le Sud ne se réalisent plus à travers des investissements industriels, mais plutôt en soutien des revenus individuels, L'attribution de pensions d'invalidité en constitue un bon exemple. Cette intervention de l'Etat en soutien des revenus individuels favorise la consommation de biens, mais pas leur production. Par contre, dans le Centre-Nord du Pays, l'Etat décide d'aider la restructuration des entreprises industrielles en pariant sur leur capacité à faire face à la compétitivité internationale. La relation entre l'aire du Mezzogiorno et l'aire du Centre-Nord du pays demeure de type colonial: le Sud devient le principal marché pour la vente de produits industriels du Centre-Nord (Graziani 1989). Cette décision politique renforce les pratiques de clientélisme qui caractérisent l'intervention publique dans le Mezzogiorno.

Sans se prononcer ici sur la fin de ce type d'articulation entre la société civile et la sphère politique dans le Sud de l'Italie, force est néanmoins de constater que les relations centre/périphérie ont évolué. Cette évolution passe indéniablement par une responsabilité accrue des acteurs politiques et économiques locaux et par un contrôle moins strict de l'Etat sur les affaires locales. D'une situation de dépendance totale par rapport à l'Etat, et de partis politiques contrôlant l'appareil administratif central, Naples a gagné en marge de manœuvre, du moins par rapport à la situation précédente. Cependant, une certaine prudence sur ce point est nécessaire. La situation actuelle demeure précaire, car les pratiques propres du clientélisme ne sont pas loin. Les dernières élections municipales de 2001 ont vu la reconquête du territoire par certains personnages politiques affiliés aux anciens partis de la démocratie chrétienne et du parti socialiste.

La transformation des relations centre/périphérie a été rendue possible par l'évolution accélérée du paysage politique national et local dans les années 1990, sur fond de crise de légitimité fonctionnelle d'ensemble et de multiplication des affaires de corruption. Deux lois de 1993 et de 1999 ont en effet engagé un processus de transformation du niveau local en instaurant l'élection directe des maires et des présidents de province et de région. Ces acteurs politiques occupent dorénavant le devant de la scène et ont obtenu davantage de compétences en matière de services

publics et d'infrastructures urbaines. Ils agissent bien souvent comme des véritables entrepreneurs politiques, innovant par leurs politiques de modernisation. L'entreprise politique porte soit sur le cadre opératoire des politiques urbaines, soit sur leur forme et/ou sur leur fond, sur leur substance (Jouve et Lefèvre 1999). Antonio Bassolino, élu pour la première fois à la mairie de Naples en 1993, a parfaitement intégré cette nouvelle donne politique en incarnant, à la fois au niveau local mais aussi national, l'image du grand maire urbain entrepreneur, défendant les intérêts de sa ville et optant pour une politique de «renaissance urbaine» dans laquelle les citoyens et la société civile jouent un rôle majeur. L'opération de Bagnoli s'est opérée clairement sur ce registre.

Cependant, Antonio Bassolino se présente aussi comme un «roi nu» (Musi 2002) pour des raisons à la fois politiques et structurelles. D'une part, les autres collectivités locales, la région et la province, s'impliquent également dans les projets urbains concernant «sa» ville; d'autre part, l'origine étatique des financements limite ses marges de manœuvre. De plus, les changements de majorité à la tête de l'exécutif national ont des conséquences majeures dans la construction (et la remise en question) de coalitions entre l'Etat et les collectivités locales. A plusieurs occasions, la mairie de Naples, lorsqu'elle était tenue par le Parti Communiste puis son avatar de centre-gauche – les *Democratici di Sinistra* (DS) dans les périodes 1975-1981 et 1993-2000 – s'est heurtée au blocage des financements étatiques. Le premier épisode de ce type est intervenu en 1994. Le second épisode est plus récent puisqu'il date de 2001. Dans les deux cas, la Présidence du Conseil italien était détenue par Silvio Berlusconi, à la tête de gouvernements de coalition intégrant la démocratie-chrétienne recomposée, la droite nationaliste et la Ligue du Nord. Dans les faits donc, en raison de la dépendance financière et politique du local par rapport au niveau national, la capacité de gouverner d'un maire ou d'un président de région – même doté d'un charisme très fort comme c'est le cas d'Antonio Bassolino – est fonction du réseau relationnel que le premier magistrat d'une ville comme Naples réussit à nouer avec les autres niveaux de gouvernement et les acteurs privés au niveau local.

A Naples, au cours de ces dix dernières années, les élus locaux se sont employés à se présenter comme des acteurs fiables pour les acteurs économiques, en même temps qu'ils mettaient en place ce que l'on appellera ici un ajustement civil, qui s'est traduit par une attention très soutenue aux questions touchant à la légalité des transactions entre les élus et leurs mandants. D'un système d'échange reposant sur le clientélisme, on est

passé à un mode d'articulation reposant sur le rapport citoyen et la responsabilité politique (Pasotti 2001). La fiabilité et l'ajustement civil, en se renforçant réciproquement, participent indéniablement de la modernisation du système de relations entre acteurs économiques et politiques.

#### 4.2 LA MODERNISATION DE LA VILLE ENTRE AMÉLIORATION DU CADRE DE VIE ET COMPÉTITION URBAINE

Naples a toujours été marquée par un système économique faible et dépendant. Durant les années 1970-1990, l'acteur économique dominant a été l'Etat à travers le contrôle exercé sur le secteur sidérurgique. Le nombre de petites et moyennes entreprises organisées sous la forme de syndicats demeure encore aujourd'hui limité. Les représentants des grandes entreprises privées ont longtemps préféré fonder leurs relations avec les acteurs politiques locaux, et nationaux, sur un mode interpersonnel et informel plutôt que sur un mode organisé. Nul besoin de développer plus avant ici les raisons structurelles de ce type de médiation qui a longtemps constitué «l'image de marque» d'une Italie dans laquelle les relations entre la sphère publique et le «monde des affaires» était pour le moins opaque (Flores d'Arcais, Lazar 1992; Maiello 1993; Santagata 1996). C'est ce système qui change durant les deux mandats de Bassolino (1993-2000) qui sont marqués par la volonté très claire d'impliquer, sous une forme institutionnalisée et transparente, les acteurs privés organisés sous une forme syndicale dans le cadre de certains grands projets urbains, comme celui de Bagnoli.

#### **Une métropole sous contrôle**

En 1971, Naples est la troisième ville italienne après Rome et Milan, en termes de population avec 1 226 500 habitants. A cette époque, Naples atteint son maximum démographique depuis l'après-guerre. Le taux de croissance le plus important est enregistré dans les quartiers de l'Ouest de Naples: Pianura, Fuorigrotta et Bagnoli. Naples se présente alors comme une ville très urbanisée, dotée, avec le quartier de Bagnoli, d'un pôle industriel majeur qui attire et concentre population ouvrière et entreprises.

Cette structuration de l'espace urbain, à la fois en termes économique, social et architectural, préoccupe les institutions locales et nationales qui, à l'heure de la définition du plan régulateur de 1972 modifié et approuvé

par le ministère de l'équipement, fixent comme objectif prioritaire la redistribution de la population au niveau régional. On prévoit de mettre en place des incitations à déménager de la côte napolitaine très congestionnée vers l'intérieur, en fixant à 1 100 000 habitants le seuil limite de la population de Naples.

Ce choix marque le début d'un processus de métropolisation d'une aire qui dépasse non seulement les limites municipales de Naples mais aussi de sa province. Entre 1971 et 1981, la population de la commune-centre diminue effectivement de 16 000 habitants, tandis que la province et la région enregistrent une hausse de 50 000 habitants. Les flux migratoires les plus importants au sein de la province et dans la région sont à destination des communes de Pozzuoli, à la limite de l'aire occidentale de Naples, de Pomigliano d'Arco, de Nola et la province de Caserta, où des centres de production traditionnelle existent toujours. Durant cette période, ce sont principalement les quartiers centraux de Naples qui se dépeuplent, le quartier industriel de Bagnoli enregistrant une légère croissance en passant de 31 800 résidents en 1971 à 32 200 personnes en 1981. Un déclin démographique s'amorce dans ce quartier à partir des années 1980. Au début des années 1990, la population de Bagnoli compte 26 484 habitants.

La crise économique de la principale entreprise sidérurgique *Italsider* produit alors une diminution drastique du nombre d'emplois. Les 8800 salariés de cet établissement en 1973 ne sont plus que 3000 en 1991 et 200 en 2002 (Commune de Naples 1996). Jusque dans les années 1980, Naples est dans le cas de figure classique de la ville européenne dotée d'une fonction industrielle de production concentrée dans certains quartiers industriels dans lesquels se localise également la main-d'œuvre ouvrière. A partir de 1991, le changement du contexte socio-économique remet en cause ce système en favorisant le développement de nouvelles formes d'organisation urbaine. Au niveau du développement local, l'industrie napolitaine avait participé faiblement au « miracle italien » des années 1960-1970. Caractérisée par de grands groupes industriels publics et par des micro-entreprises, l'industrie napolitaine ne décolle pas. Il manque au tissu industriel local des entreprises moyennes capables de s'adapter à la nouvelle donne économique et industriel (Veltz 2000). La carence d'infrastructures et la congestion des zones industrielles situées intra muros rendent élevés les coûts de localisation des entreprises. Les efforts financiers publics afin d'attirer des capitaux extérieurs par le biais d'incitations financières n'arrivent pas à surmonter ces obstacles.

Les données démographiques de la ville de Naples entre 1991 et 1998 confirment la perte nette d'habitants de la commune centre, qui passe de 1 068 927 à 1 020 120 habitants, alors que, dans le même temps, la Province voit sa population augmenter de 3 015 195 à 3 110 970 habitants et celle de la région Campanie de 5 628 393 à 5 792 580 habitants. Cette évolution démographique s'accompagne d'un étalement urbain caractéristique d'une aire urbaine en phase de métropolisation. L'aire métropolitaine de Naples correspond globalement à la province de Naples et déborde sur les provinces de Caserta et de Salerne. Très classiquement, d'anciens villages et bourgs situés dans la zone d'influence de Naples se transforment radicalement: les communes de Quarto et de Marano, par exemple, connaissent des taux de croissance démographique de l'ordre de 130 % entre 1991 et 1998 (Unione industriali 2001). Les flux migratoires entre ville-centre et communes périphériques connaissent un développement sans précédent: pour chaque personne sortant de la ville-centre, 6,6 personnes y entrent essentiellement pour des motifs liés au travail, aux loisirs et aux études supérieures. Les activités les plus centralisées dans la commune de Naples restent de fait très classiquement le tertiaire supérieur, les commerces spécialisés, les universités, les centres de formation, les activités culturelles et les loisirs. Il s'agit de fonctions typiques de la reproduction élargie définie au sens de l'analyse fonctionnelle et qui caractérise un territoire métropolitain (Beckouche et Damette 1991).

Les années 1990 inaugurent une nouvelle donne pour l'économie napolitaine par rapport aux années 1970 lorsque le mot d'ordre était au renforcement du potentiel industriel. La fermeture des principaux sites industriels de Bagnoli avec *Italsider* et le redimensionnement des usines *Fiat* à Pomigliano D'Arco constituent des coups d'arrêt brutaux au développement industriel local. Comme l'a souligné Antonio Bassolino (1997), le retard accumulé dans le développement industriel rend alors nécessaire de réorienter l'action économique en faveur des nouvelles technologies et de l'économie du savoir. Concentrant 90 % des centres de recherche régionaux, universitaires et privés, le potentiel de Naples à générer des entreprises de la nouvelle économie apparaît élevé, d'autant plus que des multinationales des secteurs de l'informatique et des télécommunications comme *Olivetti* et *Wind* y sont localisées. L'informatique constitue actuellement un secteur structuré par trois grandes firmes, *Olivetti*, *Telesoft* et *Sema Group* employant 800 salariés alors que les télécommunications comptent plus de 30 entreprises et environ 7000 salariés

(Unione industriali 2000). C'est sur ces deux secteurs innovants que Basolino a fait le pari de développer la région napolitaine. Sur la décennie 1991-2000, le nombre d'entreprises créées dans la Province de Naples a augmenté de 80%; essentiellement dans l'industrie alimentaire qui est passée de 2000 à 4000 unités, le BTP de 4300 à 20 000, les transports de 3000 à 9000 et les activités liées à la recherche et à l'informatique (de 10 000 à 12 000 unités).

En regard des résultats de croissance économique de ces dernières années, l'émancipation économique de Naples reste néanmoins problématique. Elle est globalement freinée par le type de capital détenant les entreprises locales: 14,9% des entreprises sont détenues par des capitaux publics et mixtes et 25,9% par des capitaux externes. Même si la situation évolue, Naples reste encore une métropole dont le développement économique est sous le contrôle d'acteurs extérieurs au système métropolitain.

**Tableau 1** Origine des capitaux et management des entreprises locales à Naples (en %).

	Origine géographique des cadres supérieurs/dirigeants	Origine géographique des capitaux
Mixte	9,3	9,3
Public	7,4	5,6
Etranger	18,5	25,9
Centre et Nord de l'Italie	29,6	24,1
Sud de l'Italie	11,1	13
Région Campanie	24,1	22

Source: Cesvitec (1999)

En 2000, le taux de chômage de la ville de Naples (28%) reste supérieur à celui de la région (23,7%) et l'un des plus élevés au niveau national. Le taux d'activité reste plutôt stable dans les années 1990 et atteint 43,9% en 1999. La ville de Naples et la région Campanie subissent donc une forte aggravation du chômage qui passe pour la ville de 22% en 1993 à 28% en 2000 et pour la région de 19% à 23,7% dans la même période. Une explication de cette explosion des taux de chômage est donnée par un phénomène démographique plutôt rare, l'augmentation de la population active de la tranche d'âge 16-65 ans. De ce fait, la variation positive de 50 000 d'emplois entre 1998 et 2000 dans la région Campanie ne fait pas diminuer le taux de chômage qui stagne à 23,7% (Cugini 2001).

Antonio Bassolino a principalement conduit des politiques publiques destinées à lutter contre la dégradation d'ensemble de la ville. Pour ce faire, il a pu prendre appui sur les nouvelles lois électorales de 1993 et 1999 qui instaurent l'élection au suffrage universel direct des maires et présidents de province et de région. Ce gain de légitimité du sommet des exécutifs locaux a conduit à exalter le modèle du « bon gouvernement » et une légitimité fonctionnelle, en dehors de tout clivage partisan (Musi 2002). C'est dans ce cadre général que Bassolino, considérant que le changement de mode de scrutin participait également d'une dynamisation de la citoyenneté, a mis en place une nouvelle délégation au sein de la mairie de Naples : un adjoint chargé des questions de dignité dans le secteur des politiques sociales, environnementales et de l'urbanisme.

### **Du « gouvernement des partis » à la « République des Villes »**

L'élection d'Antonio Bassolino à la mairie de Naples s'effectue sur fond de séisme politique majeur affectant la classe politique nationale et locale en Italie. Le paysage politique italien se transforme. Les partis classiques comme la Démocratie chrétienne, le Parti socialiste et le Parti communiste disparaissent en tant que tels de l'arène politique. De leurs cendres deux principales formations politiques surgissent, *Forza Italia*, fondé par Silvio Berlusconi, et les *Democratici di Sinistra* (DS), issus de la transformation de l'ancien parti communiste. Les relations interpersonnelles très fortes entre la sphère publique et le « monde des affaires », qui structuraient le « gouvernement des partis » (Vassallo 1994), sont remises en question par le déclenchement de l'opération *Mani Pulite*, visant la sanction du système des pots-de-vin. La Première République italienne, dont la Constitution date de 1947, vascille. Certains souhaitent une transition vers une Seconde République dont le contenu est encore à l'époque mal défini mais qui, une chose est sûre, devrait conférer plus de responsabilités et d'autonomie aux acteurs locaux. Les lois cadres *Bassanini* de 1997 sur la décentralisation politico-administrative des compétences et la modernisation de l'administration publique contribuent à cette transformation. A Naples, Bassolino apparaît alors comme porteur d'un projet politique qu'il intitule la « République des villes » dans un ouvrage de 1996 (Bassolino 1996). Prenant appui sur son expérience à la tête de la mairie de Naples, le modèle qu'il propose veut notamment réhabiliter le rapport citoyen et la responsabilité des élus dans le traitement des problèmes quotidiens de la population. Naples constitue, en quelque sorte, son

laboratoire politique. Il fait ainsi le pari que la citoyenneté et la réhabilitation du politique ne peuvent passer en Italie que par une réévaluation du rôle des politiques locales et principalement des politiques urbaines. Il commence par la mise en œuvre de politiques symboliques. Ces politiques permettent de réaliser le « bon gouvernement » et, en même temps, de conduire à des consensus. Elles ont un impact positif sur les citoyens, tout en ne demandant que des ressources limitées et une faible implication des fonctionnaires. En outre, ces politiques possèdent le gros avantage de donner une forte visibilité à leur promoteur (Cilento 1998).

Ainsi, marqué par la volonté de changer les « petites choses » de la vie quotidienne (pour reprendre l'expression de Antonio Bassolino), faisant des politiques de proximité un registre essentiel de son action politique, le premier mandat du nouveau maire de Naples est axé sur la réhabilitation de la ville et l'émancipation politique et économique de ses habitants, après plus de quarante années de clientélisme. Cette pratique a été plus particulièrement développée sous les mandats de Achile Lauro (1952-1962) durant lesquels il était courant de procéder à la vente du vote contre un kilo de farine et deux paires de chaussures, puis, entre 1976 et 1987, sous l'influence du député de Naples Antonio Gava, également ministre de l'Intérieur: l'obtention d'un emploi servait alors de « monnaie » (Mascilli Migliorini 1987).

La réforme institutionnelle constitue l'un des aspects les plus intéressants de la « renaissance » napolitaine. L'agglomération napolitaine a été concernée, comme d'autres villes italiennes – Milan, Turin, Rome, Bari, Gênes et Bologne – par la loi n° 142 de 1990 sur la création des cités métropolitaines. Cependant, les deux mandats (1993-2000) de Antonio Bassolino à la mairie de Naples ont très prudemment évité toute dynamique visant à construire un gouvernement métropolitain. Conscient de l'opposition plus que probable des autres collectivités locales à toute réforme en ce sens, Antonio Bassolino a préféré investir le champ de l'événementiel (avec l'organisation du sommet du « G7 » en 1994). Parallèlement à cette logique visant à internationaliser la ville, l'accent a été mis en 1996 sur les transports publics urbains et plus tard sur les réseaux de transports métropolitains (Di Ciommo 2002). Le renforcement de la qualité des services municipaux, presque inexistants auparavant, a constitué, pour Bassolino, la réponse aux attentes des habitants concernant la « renaissance » de leur ville. Le thème de la qualité des services publics a été un élément central de ses deux plans de mandat.

L'action d'Antonio Bassolino, en tant que maire, s'est centrée également sur deux autres axes: d'une part, l'approbation du plan local

d'urbanisme (*piano regolatore*), que la ville attendait depuis 1972 et, d'autre part, l'attraction d'investisseurs étrangers afin de soutenir le développement économique local, principalement dans le secteur de la nouvelle économie. Pour ce faire, la mairie a organisé de nombreuses actions de marketing territorial et de promotion des aires en reconversion situées sur son territoire. En mai 1999, par exemple, une délégation composée du maire, du secrétaire général de la chambre de commerce et d'un représentant du syndicat patronal local a présenté les projets urbains de Naples aux Pays-Bas afin d'attirer de nouveaux investisseurs étrangers. Ces opérations de marketing territorial se sont conjuguées aux efforts pour élaborer un schéma directeur capable de mettre d'accord les différents acteurs napolitains, des acteurs du secteur du BTP jusqu'aux associations écologistes.

Antonio Bassolino et les cadres du service de planification urbaine ont ainsi inauguré une nouvelle forme de planification territoriale qui se focalise à la fois sur le cadre de la négociation collective et sur les grandes orientations (Gianni 1997). Sur le fond tout d'abord, la mairie a réussi à faire admettre que le «territoire» et les questions relatives aux transports devaient occuper le centre de l'agenda politique de la municipalité. Sur la forme ensuite, on a mis en place ce que l'on a appelé le système de *varianti* (Campos Venuti 1997). Par *varianti*, il faut entendre un mode de négociation avec l'opposition municipale dans lequel l'exécutif tente d'obtenir le consensus général sur les parties considérées comme essentielles du plan local d'urbanisme, ne traitant pas les questions considérées comme annexes. C'est dans ce cadre qu'en 1996 le plan de réhabilitation de l'aire occidentale de Naples, c'est-à-dire de l'aire correspondante au quartier de Bagnoli, a été approuvé.

L'élection de Antonio Bassolino à la présidence de la région Campanie en 2001 pourrait laisser penser au renforcement d'une forme de gouvernement supracommunal capable de mettre en œuvre des politiques d'envergure métropolitaine. Mais sa candidature est aussi le résultat à la fois de contraintes juridiques, d'ambitions politiques et de dynamiques institutionnelles internes au système politique italien :

- La loi n° 81 de 1993 limite le nombre de mandats consécutifs de maire et de président de province à deux. En 2000, Antonio Bassolino était donc obligé de se libérer de son mandat de maire de Naples.
- De plus, certaines politiques conçues au niveau municipal, notamment dans le domaine des transports, des infrastructures et du développement

économique, trouvent leur réalisation la plus complète à l'échelle métropolitaine. En effet, du fait de l'urbanisation napolitaine qui empiète sur plusieurs provinces de la région Campanie (Naples, Caserte et Salerne), la mise en œuvre de politiques métropolitaines d'envergure ne peut se réaliser de manière complète qu'à un niveau institutionnel supérieur comme la région ou à travers la mise en place d'un nouvel échelon institutionnel comme la cité métropolitaine. Caractérisé par un esprit pragmatique, Bassolino a opté pour la présidence de la région plutôt que pour la mise en place d'un dispositif institutionnel nouveau tel que la cité métropolitaine dont le succès, au regard des expériences tentées dans d'autres villes italiennes, était très incertain (Jouve, Lefèvre 1999).

- Enfin, en Italie, les régions sont au cœur du processus de décentralisation. Elles ont reçu de l'Etat un certain nombre de compétences très importantes en matière de développement économique, d'aménagement du territoire et de transports. Ce n'est pas un hasard si, à l'heure actuelle, les présidents des régions italiennes sont appelés «gouverneurs», évoquant par là même le système politique des USA et le processus de fédéralisation larvée que connaît depuis une dizaine d'années la péninsule.

Cette dernière logique expliquerait d'ailleurs assez bien le projet de loi régionale de la Campanie sur le gouvernement du territoire («Governo del territorio», n° 28, arrêté n° 40 du 5 juin 2001) dans laquelle la Cité Métropolitaine, qui n'existe pourtant toujours pas, est citée comme un des acteurs de la planification territoriale. Cependant, cette même loi contient des articles faisant clairement référence à la notion de subsidiarité dans la répartition des compétences entre niveaux de gouvernement. Selon les termes de la loi, les communes se voient doter de compétences qui ne sont pas explicitement attribuées à la Cité Métropolitaine, aux provinces et à la région. On remarque que la Cité Métropolitaine est citée dans le texte de la loi dans les articles 22 et 23 concernant la planification urbaine. Il n'est pas évident ainsi de savoir si la région Campanie envisage la création d'un échelon de gouvernement métropolitain fort. Une analyse attentive du texte de loi amène à l'hypothèse qu'un nouveau niveau local sera créé pour être en concurrence avec la province et la commune dans le domaine de la planification, mais pas avec la région qui garde le contrôle sur les politiques locales stratégiques. En effet, les limites et les compétences de la Cité Métropolitaine sont encore très floues. Cette difficulté à déterminer le périmètre métropolitain redonne plus de force politico-institutionnelle à l'échelon gouvernemental supérieur,

c'est-à-dire à la région qui se charge de plus en plus des dossiers d'envergure métropolitaine comme la réorganisation du réseau de transport métropolitain qui aujourd'hui s'étend jusqu'à la ville de Salerne et la construction du nouvel aéroport international de Naples localisé dans la province de Caserta.

### **Quels acteurs économiques pour la ville ?**

Traditionnellement, la structure économique napolitaine se caractérisait par l'importance du capital public ou privé assisté par l'Etat, ce qui a longtemps empêché l'émergence d'une forme politique d'organisation des intérêts économiques indépendants de la sphère politico-institutionnelle. Par conséquent, les acteurs économiques se sont organisés sous une forme syndicale assez tardivement par rapport à d'autres villes italiennes et européennes (Jouve, Lefèvre 2002). La comparaison entre la construction du centre directionnel et l'opération actuelle dans le quartier de Bagnoli atteste d'une transformation dans le mode de médiation entre acteurs privés et sphère politique. La participation des acteurs privés dans le centre directionnel s'est traduite sous une forme essentiellement informelle et interpersonnelle. Cette forme d'interaction a semble-t-il disparu.

Dans le cas de la régénération de Bagnoli, ce sont les organisations syndicales patronales qui sont au centre des négociations avec les institutions publiques locales. Deux syndicats sont tout particulièrement importants: l'association des petites et moyennes entreprises, API (affiliée à l'API nationale) et le syndicat des grandes firmes (Unione Industriali) rattaché au niveau national à «Confindustria». Ce sont ces deux syndicats qui monopolisent la médiation avec les pouvoirs publics, la «Confindustria» occupant, par le biais d'un de ses membres, la présidence de la Chambre de Commerce et d'Industrie.

L'association des petites et moyennes entreprises a été créée dans les années 1970 et participe à l'élaboration de stratégies locales en vue de traiter des problèmes liés à la fermeture des sites industriels de Bagnoli. Les négociations avec les pouvoirs publics sont donc assez récentes d'autant que l'API reste une union patronale émergente. Sur les 82 600 PME/PMI que compte Naples, seules 1000 d'entre elles sont adhérentes de l'API. Cette organisation fournit un certain nombre de prestations à ses membres comme un service de relations avec les donneurs d'ordre publics et privés.

Le syndicat des grandes entreprises est engagé sur plusieurs fronts dans l'agglomération napolitaine: urbanisme à travers des projets comme

celui de Bagnoli, formation professionnelle par le biais de conventions signées avec l'université de Naples Federico II, afin de favoriser l'embauche des jeunes diplômés (le chômage des jeunes diplômés étant un problème majeur de Naples) (Banca d'Italia 1999).

D'autres associations sectorielles de petites et moyennes entreprises, comme les syndicats des artisans et des commerçants existent mais sont à l'écart des projets de régénération urbaine. En particulier, la Confédération Nationale de l'Artisanat – CNA qui regroupe environ 6000 entreprises – offre à ses membres des services d'accès aux crédits, de certification de qualité et une assistance juridique dans le droit du travail. Depuis 1999, elle s'occupe également de faire émerger des micro-entreprises artisanales de l'économie informelle napolitaine à travers la constitution de consortiums de filière. Ainsi, quatre consortiums se sont organisés autour de la fabrication des gants en cuir qui regroupe 13 entreprises, du travail de la céramique avec 21 laboratoires, de la finition de la pierre volcanique avec 14 artisans et de la fabrication des crèches de Noël. On compte également des associations comme Confartigianato avec environ 8000 membres, la Caisse des artisans avec 3000 entreprises et le Centre du travail Artisanal, CLA avec 2000 adhérents.

Après la loi n° 580 de 1993, les Chambres de Commerce, d'Industrie, d'Artisanat et d'Agriculture (CCIAA) en Italie sont devenues des organismes publics et autonomes avec des compétences administratives visant à aider les entreprises et à favoriser le développement local. Les domaines principaux de leurs activités sont l'internationalisation, la formation, l'aide à la création et la gestion d'entreprise, l'innovation technologique et la certification de qualité. Par rapport aux entreprises, les CCIAA détiennent également une compétence d'arbitrage. Ceci étant, la compétence la plus visible de la CCIAA reste l'enregistrement des entreprises. En effet, une large partie du budget de la CCIAA est alimentée par les taxes d'inscription payées par les entreprises. Le rôle que joue la Chambre de Commerce de Naples est difficile à saisir car si, d'une part, sa présence dans les comités de gestion de tous ordres est sollicitée par toutes les collectivités locales, d'autre part, sa représentativité des entreprises locales est mise en doute.

Des formes intermédiaires d'acteurs économiques organisés, situés entre les syndicats patronaux et les entreprises, émergent actuellement à partir des nouveaux outils de la programmation négociée. C'est notamment le cas des pactes territoriaux. Il s'agit de contrats passés entre l'Etat, les institutions publiques locales et les acteurs économiques. Le

but principal de ces contrats est la création d'emplois et d'infrastructures visant à favoriser le développement économique territorial. Ce type de négociation a favorisé la création de consortiums et de comités mixtes public-privé. Les pactes territoriaux signés et financés en faveur de la région Campanie sont au nombre de six, dont un concerne le Nord-Est de la ville de Naples. Il s'agit d'un succès pour les politiques économiques locales; cependant, la procédure d'approbation par l'Etat ou l'Union européenne a été excessivement lourde (Banca d'Italia 1999), décourageant quelques promoteurs privés d'investir et de créer des emplois. Le seul avantage lié à cette longueur de la procédure a été la création d'une nouvelle expertise des fonctionnaires publics chargés du suivi des pactes territoriaux. Ces procédures partenariales ont également jeté les bases pour une collaboration plus étroite entre la sphère politique et les acteurs économiques. Ils ont eu pour effet, comme le montre la comparaison des deux études de cas, de contribuer à transformer les relations entre les sphères publique et privée à Naples.

#### 4.3 DU PROJET ÉTATIQUE DE DÉVELOPPEMENT DU *MEZZOGIORNO* AU GRAND PROJET INTERNATIONAL DU MAIRE DE NAPLES

Le choix initial de considérer ces deux cas d'études se justifie par le fait qu'il s'agit de deux projets urbains qui visent la dynamisation économique et urbaine de la ville de Naples, à travers des opérations censées attirer des investisseurs extérieurs. De plus, les deux projets sont représentatifs de deux époques politiques en rupture entre elles (l'époque de Gava membre de la Démocratie Chrétienne et celle d'Antonio Bassolino, membre des DS).

#### **Le centre directionnel de Naples: le pilotage par l'Etat**

Se voulant un élément structurant censé accompagner la tertiarisation d'une métropole largement structurée par l'industrie lourde (notamment pétrolière), le centre directionnel a été construit dans les années 1970 mais est resté longtemps inutilisé, à cause du faible pouvoir d'attraction de Naples sur des entreprises nationales et étrangères. La ville a pris beaucoup de temps pour s'approprier cet espace urbain. Ce retard est en partie attribuable au processus de construction géré principalement par des sociétés publiques appartenant à l'Institut de la Reconstruction

Italienne (IRI) et un seul maître d'ouvrage, l'Etat avec une implication partielle de la commune de Naples. De fait, c'est l'Etat qui a approuvé l'avant-dernier plan local d'urbanisme (PLU), contenant le projet de construction du centre directionnel.

Le rôle de l'IRI dans le développement territorial du *Mezzogiorno* est central. Cet organisme, émanation de l'Etat, est intervenu à plusieurs reprises dans la planification urbaine et le développement industriel de Naples. La construction du Centre directionnel constitue un exemple de ses interventions. La création du centre directionnel avait pour objectif de faire de Naples la capitale du *Mezzogiorno*. Ce centre directionnel situé à proximité de la gare et de l'aéroport sur une superficie de 110 hectares devait devenir un élément d'attraction des entreprises nationales et internationales sur une zone anciennement industrielle. La genèse de ce projet met en lumière un processus de décision publique descendant, dans lequel les collectivités locales et d'autres acteurs locaux privés n'ont pas joué de rôle actif. Le projet a été porté par deux sociétés filiales du groupe IRI, Mediltecna et Eritecna. L'un des indices de la faible implication des acteurs locaux, publics et privés, dans le processus décisionnel tient notamment à la difficulté de se procurer de l'information sur ce projet dans les services compétents des collectivités locales ou des syndicats patronaux.

Le plan local d'urbanisme, approuvé en 1972 par décret du Président de la République, a intégré le document de planification qui prévoyait la construction du centre directionnel. Il s'agissait de la *variante* «Tange», du nom de l'architecte de renom chargé du projet architectural. Le processus de planification de l'aire destinée au centre directionnel a été de fait imposé par l'Etat aux collectivités locales, et, plus précisément, à la mairie.

En effet, durant les années 1970, les relations entre Naples et l'Etat central ont été caractérisées par la présence d'Antonio Gava, originaire de Naples, membre de la Démocratie-chrétienne, au poste de ministre de l'Intérieur et de Maurizio Valenzi, membre du Parti Communiste Italien (PCI), maire de Naples. Durant cette décennie, le maire de Naples a accordé une attention toute particulière au respect des normes d'urbanisme et notamment du zonage afin d'éviter la multiplication des constructions illégales. Pour cela, la décision avait été prise de démolir systématiquement ce type de constructions réalisées sans permis de construire et d'élaborer un plan d'urbanisme pour les communes périphériques. Peu d'attention était accordée à l'époque à la réalisation du centre directionnel,

qui était une opération pilotée par des acteurs extérieurs à la scène politique et administrative napolitaine. Les analystes s'étant penchés sur les mandats de Maurizio Valenzi retiennent, en tant qu'actions majeures, cette politique de maîtrise de l'urbanisation «sauvage», le contrôle de l'urbanisme périphérique, la gestion plutôt réussie du tremblement de terre de 1980 avec notamment la mise en œuvre très rapide d'un plan de reconstruction de la ville (De Lucia 1997). Ces mandats ont été marqués également par une fragilité politique et une dépendance très forte du maire par rapport à son conseil municipal. En effet, il n'y disposait pas de la majorité absolue, du fait de la multiplication des petits partis en raison du mode de scrutin à la proportionnelle intégrale et de la faiblesse administrative du parti communiste local. La loi électorale de l'époque qui place le maire de Naples sous le contrôle étroit du Conseil Municipal – ce dernier pouvant destituer le maire qu'il a élu – fragilise un peu plus Maurizio Valenzi. De plus, à l'époque, même si le PCI dirige officiellement la mairie par le biais d'un de ses membres, la Démocratie Chrétienne contrôle des pans entiers, notamment grâce à l'action d'Antonio Gava, de la société locale. La commune n'avait pas les ressources politiques pour s'imposer comme partenaire de l'Etat dans la décision de construction du centre directionnel (Brancaccio 1987).

Le centre directionnel constitue davantage une mesure imposée par l'Etat aux élites politiques locales. A travers la construction de ce projet s'est de fait jouée une opposition sourde entre le maire de Naples et le ministre de l'Intérieur de l'époque, ce dernier instrumentalisant ce projet urbain pour asseoir son parti à Naples et ancrer sa carrière politique dans la capitale de Campanie. A l'époque, le centre directionnel est en effet pensé par l'Etat central italien comme un équipement participant de sa politique d'aménagement du territoire qui visait notamment à faire de Naples la capitale du Mezzogiorno.

Lors de la conception du projet du centre directionnel, le Ministère de l'Equipement n'a pas pris en compte la question des infrastructures et des services urbains devant nécessairement accompagner un tel projet. Cette lacune a conduit à des carences notables en espaces verts, en parking et en transports publics. Le projet a fonctionnellement été coupé du reste de la ville car il n'a pas été intégré dans les politiques municipales. La mairie a été en quelque sorte mise devant le fait accompli. Les ressources de l'Etat ont été, du début du projet à sa livraison, contrôlées essentiellement par l'appareil administratif national, dérogeant par exemple aux normes de construction établies par la mairie (Comune di Napoli 2001). Le centre

directionnel reste un projet piloté par l'Etat, en fonction des intérêts de certains des membres du Cabinet de l'époque. Face à un maire membre du PCI, le centre directionnel apparaît comme la « chose » de la Démocratie Chrétienne. Ce sera durant des années un « éléphant blanc », un équipement non intégré dans les politiques locales, inutilisé, avant que les acteurs locaux ne décident de se l'approprier. La question du centre directionnel devient une affaire municipale seulement après sa construction, quand, durant les mandats d'Antonio Bassolino, elle est intégrée dans le plan régulateur général, même si la commune continue de détenir seulement 12% de la superficie totale destinée à l'opération contre 75% pour l'entreprise publique « Mediltecna ».

Résultat prévisible, la commune de Naples doit aujourd'hui faire face aux carences d'infrastructures et de services urbains. Elle reste bien entendu très critiquée par rapport au contenu et aux modalités de construction du centre directionnel car elle doit, dans les faits, supporter les coûts d'une planification urbaine étatique inadaptée au contexte local. En outre, la commune de Naples a été pénalisée par rapport aux entreprises de l'Etat, chargées de la construction de la partie la plus grande du centre directionnel.

**Tableau 2** Répartition fonctionnelle des espaces construits dans le Centre directionnel (en m<sup>2</sup>) selon la nature des intervenants financiers.

	Logements	Bureaux	Total
MEDEDIL (Mediltecna et Eritecna)	448 000	1 600 409	2 048 409
Commune de Naples	360 934	842 178	1 203 112
Privés	202 471	472 421	674 902
Total	1 011 405	2 915 008	3 926 423

Source: Plan local d'urbanisme de 1972.

D'un point de vue urbanistique, le centre directionnel présente un défaut majeur: il a été conçu comme un îlot, détaché du contexte urbain. De fait, son caractère futuriste constitue une rupture urbaine et architecturale par rapport aux quartiers limitrophes populaires. En outre, il renforce l'isolement de ces quartiers en raison des carences de réseaux de transports publics, plus difficiles à réaliser après la construction des immeubles du centre d'affaires. Actuellement, le plan communal et régional des transports métropolitains prend en compte ce problème, en

essayant d'améliorer la desserte des quartiers pauvres et dégradés qui entourent le centre directionnel.

Après une période d'abandon, aujourd'hui les bureaux du centre directionnel accueillent de nombreuses activités publiques et privées. Le gouvernement régional y a implanté ses bureaux, ainsi que l'API et le CNA. Des firmes comme Wind<sup>1</sup> et Telecom Italia ont localisé leurs centres d'appels dans ce quartier d'affaires. De fait, l'un des facteurs d'attraction des entreprises de télécommunications dans ce centre réside dans l'équipement en fibres optiques dont il dispose, indispensable pour le fonctionnement des entreprises de télécommunications.

### **Le projet urbain de Bagnoli : transition postindustrielle et leadership local**

L'histoire industrielle de l'aire de Bagnoli débute en 1905 quand le site sidérurgique de l'ILVA, *Industria per la Lavorazione dell'Acciaio* (Industrie pour le travail de l'acier), est implanté près des plages de Coroglio, à la suite d'une législation spéciale sur l'industrialisation de l'Italie. La localisation des usines à proximité de la mer favorise l'activité d'importation et d'exportation des matières premières et des produits finis (Brancaccio 1997). La production de ces usines sidérurgiques est arrêtée une première fois dix ans après leur démarrage en raison d'une crise de production. L'activité a partiellement repris en 1925 pour s'arrêter une seconde fois pendant la Deuxième Guerre mondiale, quand le site industriel entier est détruit en représailles par les troupes allemandes. L'après-guerre aurait pu voir se mettre en place une politique de délocalisation des usines vers une aire moins peuplée et présentant un risque environnemental moins fort. Cependant, le souci de maintenir l'emploi local, situé dans le même quartier que les usines, conduit à garder en l'état la zone d'activité.

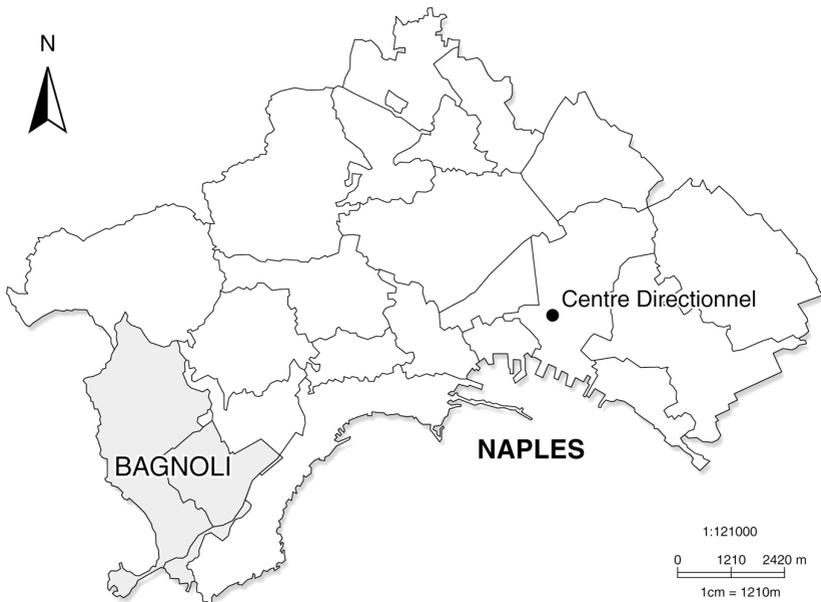
Le projet de reconversion de Bagnoli devient une question d'actualité dans la vie socio-politique locale au début des années 1990, quand l'Union européenne décide la fermeture définitive de la plupart des sites sidérurgiques européens (décision CECA n° 3855/1991), dont Bagnoli. Si la décision de l'Union européenne constitue le « coup de grâce », la fermeture des établissements de Bagnoli était déjà préconisée dès la fin des

---

<sup>1</sup> Un opérateur de téléphonie mobile, contrôlé par la l'ancienne compagnie d'électricité nationale ENEL.

années 1980 par l'Etat italien (de Lorenzo 1990). Le site de Bagnoli est composé à l'époque d'entreprises sidérurgiques détenues par des capitaux publics (Italsider et Eternit appartiennent à l'IRI) et de quelques entreprises privées comme Cementir du groupe Caltagirone, développant son activité dans le secteur du traitement des déchets sidérurgiques. La menace de la fermeture engendre un débat assez vif, animé par les syndicats de salariés, qui porte essentiellement sur l'avenir professionnel des ouvriers qui ont un niveau de qualification relativement bas et qui ne peuvent espérer un reclassement dans un système économique métropolitain en crise. Ainsi, la fermeture de l'usine Italsider à Bagnoli s'est traduite par la mise au chômage technique et par le départ en préretraite de 2000 salariés en 1993, et l'emploi de quelque 1000 salariés dans les opérations de bonification du site de Bagnoli.

Dans un contexte économique aussi fragile que celui de Naples, la réindustrialisation et plus généralement la régénération urbaine devenaient des questions cruciales. Les premières négociations entre syndicats et patronat commencent en 1990 et se concrétisent par l'élaboration de treize projets de réindustrialisation qui prévoient la création d'environ



**Carte 1** Localisation dans la commune de Naples du quartier Bagnoli et du centre directionnel.

2700 emplois accompagnés de 450 millions d'euros d'investissement. Les établissements impliqués dans ces opérations de reconversion sont publics. Il s'agit d'Alitalia, de Finmeccanica – Aeritalia, de Sofin-Sovis et de Stet-Finsiel. A noter que, très rapidement, la question de la réindustrialisation de Bagnoli n'est plus traitée en tant que projet de développement territorial. En effet, les 13 projets retenus ont trait à l'élargissement du bassin d'emploi local plutôt qu'à la réindustrialisation du site de Bagnoli. Un autre projet phare de l'époque permet de verser des aides aux salariés en vue de la création de nouvelles entreprises. Cette initiative est censée créer environ 1500 nouveaux emplois. De l'ensemble des projets de reconversion, les partenaires sociaux attendent 4200 nouveaux postes de travail dont 650 destinés aux salariés de Bagnoli. Au milieu des années 1990, les initiatives de réindustrialisation du site de Bagnoli sont peu à peu abandonnées. Le plan local d'urbanisme en 1996 prévoit une réorientation économique du site vers les activités touristiques.

Durant la première phase de fermeture, l'Union européenne, considérée par la société civile napolitaine comme le responsable principal d'une politique au coût social très élevé, joue un rôle marginal dans l'élaboration d'outils de reclassement des salariés. La seule initiative d'accompagnement financée directement par l'Union européenne est le *Business Innovation Center*, conçu pour aider les salariés à mettre en place une activité indépendante.

La question de la réindustrialisation de Bagnoli incombe finalement au gouvernement central. En 1994, le Comité interministériel pour la programmation économique (CIPE) publie une circulaire qui définit le phasage de la reconversion industrielle de Bagnoli. On ne parle alors plus de réindustrialisation. En outre, l'Etat instaure un comité de surveillance des opérations de Bagnoli, auquel participent le ministère de l'Environnement, le ministère de l'Industrie, la région Campanie, la province et la commune de Naples. En accord avec le maire de Naples, Antonio Bassolino, en 1995, le gouvernement central prend la décision de lancer l'opération de régénération urbaine de l'aire de Bagnoli et en confie la tâche à la société Bagnoli Spa appartenant à l'IRI. Cette institution est une fois encore partie prenante d'un grand projet urbain concernant Naples car elle est propriétaire de l'entreprise Italsider qui détient les établissements de Bagnoli.

En 2000, les collectivités locales prennent le relais des opérations réalisées par *Bagnoli Spa*. Elles constituent la société de transformation urbaine (STU), *Bagnoli Futura*, dont la forme juridique a été calquée sur

les principes retenus dans la loi nationale n° 127 de 1997 relative à la décentralisation et aux transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités locales. Cette loi nationale a été complétée par une loi de la région Campanie, signe d'une volonté très forte de l'actuel Président de la région, Antonio Bassolino, de continuer à suivre de près la reconversion de ce quartier de Naples.

Cependant, les ressources financières de *Bagnoli Futura* se sont très tôt avérées insuffisantes pour porter à terme la reconversion de l'aire industrielle estimée à environ 76 millions d'euros (Cresme Ricerche, 2000). Par conséquent, le financement de la STU *Bagnoli Futura* restait à l'époque encore à trouver. En septembre 2000, des négociations entre Antonio Bassolino et Massimo d'Alema, Premier ministre du gouvernement de centre-gauche, sont entamées. Elles débouchent sur l'attribution d'une subvention d'environ 5,2 milliards d'euros de la part de l'Etat. Cet engagement est fondé sur l'étroitesse des relations personnelles entre le maire de Naples et le Premier ministre de l'époque, tous deux membres des DS, ancien parti communiste (Weinberg 1995; Chiarante 1996). Au terme de cet accord, Bassolino prend la présidence, en tant que maire de Naples à l'époque, de *Bagnoli futura*. Il gardera ce poste même après son départ de la mairie pour la présidence de la région Campanie. La société *Bagnoli Futura* ne devient opérationnelle que le 5 mai 2002, suite à l'élection du conseil d'administration au sein duquel les syndicats patronaux locaux sont représentés.

### **Le contenu opérationnel de la régénération urbaine de Bagnoli**

La zone industrielle de Bagnoli couvre une superficie de 310 hectares. Il s'agit de la friche industrielle la plus grande d'Europe. Elle est localisée dans l'Ouest de Naples, avec une vue imprenable sur le Golfe de Naples. Une fois la réhabilitation des friches sidérurgiques terminée, le plan d'urbanisme local, approuvé en 1996, prévoit la reconversion du site vers les secteurs touristiques, de loisirs et de la recherche. Trois grands types de bâtiments devraient être construits : des hôtels de standing dont la ville de Naples a le plus grand besoin dans le cadre de sa politique d'internationalisation, un centre multifonctionnel destiné à accueillir des événements majeurs et des centres de recherche destinés au secteur des biotechnologies. La deuxième phase de reconversion du site industriel est portée également par *Bagnoli futura*, ce qui est tout à fait compréhensible de la part des collectivités locales participant au capital de cette institution dans la

mesure où il s'agit maintenant de la phase la plus noble, la plus valorisante. Ne s'agit-il pas finalement de faire table rase du passé industriel et fordiste de ce quartier pour en faire un des points d'ancrage de la globalisation à Naples ?

Ainsi, en mai 2002, les terrains de l'Italsider ont été acquis par *Bagnoli futura*. Actuellement, le capital de la société est entièrement public. La commune en détient 90 %, la région 7 % et la province 3 %. Il est prévu à terme d'augmenter le capital et d'y intégrer des capitaux privés qui resteraient cependant en position minoritaire.

*Bagnoli Futura* reçoit le lourd héritage de la société d'Etat *Bagnoli Spa* car les opérations de dépollution des parcelles industrielles n'ont pas été achevées. Dans les faits, une partie des ressources, qui était destinée à l'origine à la phase de construction de nouvelles infrastructures et de services urbains à Bagnoli, devra être employée aux activités de dépollution du sol. De plus, la réalisation des infrastructures physiques destinées aux pôles des loisirs et de l'événementiel accuse déjà un certain retard. Sur les espaces laissés vacants, on voit se développer des artistiques spontanées, qui risquent de devenir permanentes et de remettre en question la logique d'ensemble du projet initial.

### **Les collectivités locales et les acteurs économiques face aux deux projets urbains**

La comparaison entre les deux projets urbains retenus ici fait apparaître des différences très nettes dans le mode d'articulation des intérêts publics et privés. La réalisation du centre directionnel dans les années 1970 a été pilotée et contrôlée de bout en bout par les acteurs nationaux, sans concertation aucune avec les acteurs publics napolitains. A l'époque, le milieu économique local n'est pas organisé sous une forme syndicale. Les négociations sont donc essentiellement interpersonnelles et informelles. Les enquêtes réalisées sur la construction du centre directionnel ne mettent pas en évidence des scandales de corruption spécifiques. Cependant, selon P. Allum (2000), au cours des années 1980, la Camorra, le système mafieux local, joue un rôle important dans le circuit des entrepreneurs. Les commandes publiques passent à travers ce circuit. Ce mécanisme donne à la Camorra le statut de force compétitive dans la gestion du territoire. Dans les communes de la province, les chefs de bandes camorristes s'infiltrèrent directement dans les listes des partis traditionnels de la démocratie chrétienne et du parti socialiste italien ou bien

dans des listes civiques locales pour s'assurer le contrôle de la gestion administrative. A Naples, la situation se présente de manière différente. La Camorra suit une tactique plus prudente, en se limitant à soutenir des candidatures individuelles, fondant son influence sur le pouvoir d'intimidation et de chantage provenant de ses immenses ressources économiques. La conséquence de ces pratiques corrompues est la désagrégation de la base des partis traditionnels. En tous cas, la participation à la vie politique reste secondaire par rapport aux intérêts de l'activité économique. De fait, dans les années 1980, les entreprises locales liées à la Camorra peuvent gagner les appels d'offre publics plus facilement que leurs concurrents en raison de leurs ressources provenant des trafics illégaux. Entretenir des relations avec la sphère politique locale n'est pas forcément nécessaire. Selon l'économiste M. Padoa Schioppa, la seule manière pour mettre un terme définitif à ce système mafieux tentaculaire reste la mise en œuvre d'une action forte de la part de l'Etat dans le domaine de la sécurité et de l'ordre public sans laquelle l'accumulation de capital privé légal dans le Mezzogiorno demeure impossible (Barbagallo 1994).

La situation est tout autre dans le cas de la régénération du quartier de Bagnoli car le partenariat entre les collectivités locales et les acteurs privés organisés est réel et, de plus, institutionnalisé. La création de *Bagnoli futura* a ainsi été encouragée par les branches locales des syndicats patronaux et en particulier par Confindustria, au nom de la nécessaire transformation urbaine de Naples. C'est par cette participation ponctuelle, mais stabilisée, à un grand projet urbain, piloté par des fonds publics, que Confindustria a réussi à réorienter partiellement le contenu du projet, notamment en faisant intégrer par les collectivités locales la dimension touristique au sein du plan d'urbanisme local de Bagnoli.

Comparativement, l'API est moins impliquée dans *Bagnoli Futura*, même si elle a joué un rôle essentiel de médiation entre le gouvernement municipal et son opposition politique au moment de l'approbation du plan local d'urbanisme de l'aire occidentale en 1996. Cependant, l'API n'a pas été avare de critiques, portant principalement sur la difficulté pour des PME de se localiser sur des parcelles très onéreuses (le m<sup>2</sup> est estimé à 1300 euros). Pour ce syndicat, les travaux de dépollution des sols et de viabilisation du site vont essentiellement bénéficier aux grandes entreprises qui auront les moyens d'investir dans un quartier à haute valeur symbolique. Finalement, la critique de fond porte sur le risque de reproduire à Bagnoli ce qui s'était déjà produit lors de la commercialisation des

locaux du centre directionnel de Naples auxquels les PME n'avaient pas pu accéder en raison de coûts d'entrée prohibitifs.

Le passage d'Antonio Bassolino à la Présidence de la région Campanie en avril 2000 a contribué à une modification des relations entre les sphères économique et politique. Les acteurs économiques émergents du monde des PME, représentés par l'API, l'Ascom (un des syndicats de commerçants) ou encore la CNA, ont perdu au sein de la mairie un interlocuteur privilégié, qui les avait intégrés dans le processus de transformation et de gestion de la ville. L'actuel maire de Naples, Rosa Russo Iervolino, provient du parti populaire, héritier de la démocratie chrétienne de gauche favorable à un Etat social fort. Tout en appartenant à la même coalition de centre-gauche que Bassolino, elle a réorienté les politiques locales vers l'assistance aux populations les plus défavorisées, en prêtant moins d'attention aux acteurs économiques organisés. C'est pourquoi les syndicats d'entrepreneurs ont suivi la carrière politique d'Antonio Bassolino et, de plus en plus, font remonter leurs intérêts auprès de l'échelon régional.

Les acteurs du secteur du BTP sont bien représentés dans l'opération Bagnoli, notamment grâce à un syndicat de branche – l'association des constructeurs napolitains (ACEN). Les enjeux liés au BTP sont tels – notamment la construction d'hôtels haut de gamme, des centres de recherche et d'un pôle multifonctionnel – que le syndicat représentant les acteurs de ce secteur ont clairement engagé un partenariat financier avec la mairie de Naples. Sans s'immiscer aucunement dans la programmation du projet et dans son contenu, respectant en cela les prérogatives du maître d'ouvrage, les acteurs du BTP ont accepté de s'impliquer à hauteur de 50% dans la réalisation du projet de Bagnoli et dans des opérations de réhabilitation du centre-ville. Le partage des risques financiers et le souci de participer à un vaste projet urbain largement porté par des fonds publics limitant l'incertitude et la prise de risque expliquent en grande partie cette démarche de ce syndicat patronal qui, actuellement à Naples, a été le plus loin dans l'établissement d'un partenariat public/privé.

La Chambre de commerce participe formellement à la gestion du projet urbain de Bagnoli. Son rôle institutionnel de représentant des entreprises lui confère une position d'interlocutrice privilégiée des collectivités locales pour ce qui est spécifiquement des opérations de marketing territorial et d'incitation aux entreprises à s'associer entre elles. Ce partage des rôles a d'ailleurs été mentionné dans un accord signé le 26 septembre 2000 entre la Chambre consulaire et la région.

#### 4.4 CONCLUSION: ENTRE CONTINUITÉ PROCÉDURALE ET DISCONTINUITÉ SUBSTANTIELLE

La comparaison des deux projets met en évidence l'évolution des relations intergouvernementales, les changements de style de politique publique et l'ouverture de la décision aux acteurs économiques organisés.

En ce qui concerne l'évolution des relations intergouvernementales, la réalisation du centre directionnel dans les années 1970 a été caractérisée par une implication limitée des acteurs locaux. Le projet a été initié et porté par l'Etat, avec une participation limitée, voulue comme telle par l'Etat, de la commune de Naples. Au contraire, la régénération de Bagnoli fait intervenir tous les niveaux de gouvernement, l'Union européenne, l'Etat, la commune, la province et la région. La mairie assume ici clairement une fonction de leader institutionnel, soumis néanmoins à une dépendance budgétaire assez marquée, principalement vis-à-vis de l'Etat.

La gestion des deux projets présente par contre certains éléments de similarité. Dans les deux cas, c'est l'IRI, véritable Etat dans l'Etat, qui a reçu la maîtrise d'ouvrage de la construction du centre directionnel et de la dépollution des friches industrielles. La capacité de l'IRI à monopoliser une expertise sur les parties les plus techniques des deux dossiers est patente. Par contre, la dernière décennie semble avoir apporté son lot de changements en ce qui concerne cette maîtrise d'ouvrage. Ce sont désormais les collectivités locales, par le biais d'une société locale ad hoc, qui assument cette tâche en lieu et place de l'IRI.

Les deux projets urbains analysés dans ce chapitre renvoient à deux styles de politique publique. La construction du centre directionnel reste une politique publique sectorielle centrée sur l'immobilier. La régénération urbaine du quartier de Bagnoli est une politique plus complexe comprenant certes une dimension «promotion immobilière» mais touchant également aux infrastructures urbaines et au secteur de la culture. Il s'agit en effet de construire des locaux pour les petites et moyennes entreprises, des hôtels, un centre plurifonctionnel destiné à accueillir des événements majeurs, ainsi qu'un musée d'archéologie industrielle. Les deux projets diffèrent également par les objectifs qui leur sont assignés. La construction du centre directionnel visait à faire de Naples la capitale du Mezzogiorno. La régénération urbaine de Bagnoli s'intègre dans une politique de valorisation de Naples à l'échelle internationale. Les échelles territoriales de référence sont donc différentes.

Le contenu même des deux projets est différent, tout en affichant les mêmes objectifs de développement économique. Le centre directionnel

avait uniquement pour vocation de renforcer l'offre de bureaux d'entreprises. Le projet de Bagnoli, quant à lui, porte sur plusieurs secteurs : le développement de l'industrie hôtelière, des centres de recherche, des activités de loisirs. Les outils d'urbanisme utilisés restent pour autant semblables dans les deux cas. C'est à travers la production de documents de planification que ces projets s'intègrent dans des procédures formelles, codifiées. La différence tient davantage au système d'action dans lequel ces documents d'urbanisme ont été produits : le centre directionnel a été planifié par l'Etat central, sans concertation avec les acteurs locaux ; le site de Bagnoli a, au contraire, fait l'objet d'une vaste concertation, non seulement, entre les collectivités locales mais, également, entre celles-ci et les acteurs privés organisés.

Cette institutionnalisation des relations entre les sphères publique et privée à Naples constitue un des changements les plus notables dans les politiques urbaines. D'une forme de « médiation » fondée sur le clientélisme et la corruption, on est passé à la mise en place de mécanismes institutionnels de régulation entre les pouvoirs publics locaux et les acteurs privés organisés sur une base syndicale. C'est à travers ce partenariat que de nouvelles logiques d'aménagement, inexistantes au départ, ont émergé comme c'est le cas par exemple du volet touristique. Naples y a laissé une partie de son identité industrielle avec tout ce que cela sous-entend en termes socio-économiques de reclassement des anciens ouvriers du site de Bagnoli. Reste à savoir si la stratégie collective de développement élaborée conjointement par l'ancien maire de Naples, archétype de l'entrepreneur politique, et une partie du patronat local sera payante et si la greffe de la nouvelle économie et du tourisme international portera ses fruits.

Ayant bénéficié de la réforme nationale du mode de scrutin pour les élections locales, le maire de Naples, Antonio Bassolino, a indéniablement porté la démarche d'ensemble. Cet ancien membre du PCI, figure importante du nouveau paysage politique italien se faisant le chantre de la « République des villes », incarne cette nouvelle génération de grands maires urbains arrivés au pouvoir dans les années 1990 sur fond de crise du politique au niveau national (Bobbio 2002). A l'inverse, le projet de centre directionnel avait été piloté « dans l'ombre » par Antonio Gava, ministre de la République italienne, contre l'avis des acteurs locaux. Dans les deux cas, il est indéniable que les projets s'intègrent dans le cadre de stratégies personnelles et partisans visant la constitution de fiefs politiques. Nier l'instrumentalisation de ces deux projets urbains majeurs par certains acteurs politiques ayant un ancrage local serait un

non-sens. Cependant, c'est à la fois la méthode et la finalité de l'action qui ont changé: transparence, institutionnalisation et refondation d'une démocratie locale valorisant les groupes sociaux organisés dans le cas du projet Bagnoli; opacité, informalité des relations et contrôle politique de la ville dans le cas du centre directionnel. Ainsi, ces évolutions politiques majeures et l'émergence d'un système économique plus solide sont les signes tangibles de la modernisation de la ville de Naples. Métropolisation rime dans ce cas avec modernité politique.

## BIBLIOGRAPHIE

- ALLUM P.-A., «Politiques urbaines à Naples depuis la guerre», communication au colloque *Naples-Marseille: pouvoirs et politiques urbaines*, Université d'Aix-en-Provence, 3 mai, 2000.
- BANCA D'ITALIA, *Note sull'economia regionale: Campania*, Roma, 1999.
- BARBAGALLO F., *La modernità squilibrata del Mezzogiorno d'Italia*, Einaudi, Torino, 2002.
- BASSOLINO A., *La repubblica della città*, Donzelli, Roma, 1996.
- BECKOUCHE P. et DAMETTE F., «Une grille d'analyse globale de l'emploi. Le partage géographique du travail», *Economie et statistique*, n° 270, pp. 37-50, 1993.
- BOBBIO L., *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma, 2002.
- BRANCACCIO G., «Una economia, una società», in G. Galasso (sous la direction de), *Napoli*, Laterza, Roma, pp. 41-141, 1987.
- BRANCACCIO S., «Osservazioni urbanistiche e proposte d'intervento», in G. Biondi (sous la direction de) *Lo sviluppo a ovest*, Alfredo Guida Editore, Napoli, pp. 97-113, 1997.
- CAMPOS VENUTI G., «Napoli e l'urbanistica riformista», *Urbanistica*, vol. 109, pp. 120-124, 1997.
- CHIRANTE G., *Da Togliatti a D'Alema. La tradizione dei comunisti italiani e le origini del Pds*, Laterza, Roma, 1996.
- COMUNE DE NAPOLI, *Studio di Fattibilità dell'attuazione della variante dell'area occidentale*, Napoli, 1999.
- COMUNE DI NAPOLI, *L'Economia nella variante al PRG*, Napoli, 2001.
- CRESME RICERCHE, *Piano di fattibilità economico-finanziario per la trasformazione dell'area Coroglio*, Roma, 2000.
- CUGINI A., «Le vocazioni dell'area Flegrea nelle istanze programmatiche», *Orizzonti Economici*, vol. 66, CCIAA, Napoli, 1990.

- CUGINI A. (sous la direction de), *Unione industriali della Provincia di Napoli: Il Rapporto economico territoriale*, Napoli, 2001.
- DE LORENZO D., «La farsa dell'acciaio», *Orizzonti Economici*, vol. 66, CCIAA, Napoli, 1990.
- DI CIOMMO F., «L'accessibilité: l'enjeu prioritaire de la nouvelle politique des transports publics à Naples», in B. Jouve (sous la direction de), *Les politiques de déplacements urbains en Europe: l'innovation en question dans 5 villes européennes*, Paris, L'Harmattan, pp. 135-159, 2002.
- FLORES D'ARCAIS P. et LAZAR M., «Dérives italiennes», *Esprit*, n°187, pp. 30-41, 1992.
- GRAZIANI A., «Il Mezzogiorno e l'economia italiana», in A. Giannola (sous la direction de) *L'economia e il Mezzogiorno: Sviluppo, imprese et territorio*, Pirola, Milano, pp. 31-46, 1989.
- GIANNÌ R., «Un'urbanistica austera», *Urbanistica*, vol. 109, pp. 99-119, 1997.
- JOUBE, B. et LEFÈVRE C., «De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe», *Revue Française de Science Politique*, vol. 49, n° 6, pp. 835-853, 1999.
- JOUBE B. et LEFÈVRE C. (sous la direction de), *Métropoles ingouvernables*, Elsevier, Paris, 2002.
- LEFÈVRE C., *L'Etat et ses territoires en Europe: les réformes régionales en Angleterre et en Italie*, 2001 Plus, n° 55, Ministère de l'Équipement, Centre de Prospective et de Veille Scientifique, Paris, 2001.
- MAIELLO F., *Révolution à l'italienne*, Aube, La Tour d'Aigues, 1993.
- MASCILLI MIGLIORINI L., «La vita amministrativa e politica», in G. Galasso (sous la direction de) *Napoli*, Laterza, Bari, pp. 146-234, 1987.
- MUSI A., *Due sindaci e un cardinale*, Tullio Pironti, Napoli, 2002.
- PASOTTI E., «Clients to Citizens: the case of public opinion Mobilization in Naples», communication au colloque ECPR, *Policy, Discourse and Institutional Reform*, Grenoble, France, 6-11 avril, 2001.
- SANTAGATA W., «La séparation du politique et de l'économique: la fin d'une anomalie italienne?» *Sociologie du travail*, vol. XXXVIII, n° 1, pp. 13-24, 1996.
- VASSALLO S., *Il governo di partito in Italia (1943-1993)*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- VELTZ P., *Le nouveau monde industriel*, Gallimard, Paris, 2000.
- WEINBERG L., *The Transformation of Italian Communism*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1995.

# AIRE MÉTROPOLITAINE MARSEILLAISE: LA QUÊTE DE L'ÉMANCIPATION DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES

Rachel Linossier

## 5.1 INTRODUCTION

L'Aire Métropolitaine Marseillaise (AMM) est située sur le littoral méditerranéen français et rassemble environ 1,5 million d'habitants, soit plus des 3/4 de la population du département des Bouches-du-Rhône. Elle fonctionne comme une métropole, malgré le caractère éclaté et multi-polarisé de sa structure urbaine.

La ville de Marseille constitue le centre historique et économique de la métropole, mais cette centralité économique et symbolique est concurrencée par Aix-en-Provence, qui s'affirme comme un pôle urbain très dynamique, alors que la ville « mère » peine à sortir d'un état de crise socio-économique qui bloque son développement et son rayonnement économiques depuis plus de 20 ans. Marseille est une ville historiquement isolée de son arrière-pays, par la topographie du site et par ses activités portuaires: c'est une ville plus méditerranéenne que provençale qui tourne le dos au reste du département. Ce n'est que depuis la fin des années 1960 que la ville a franchi les collines qui l'entourent pour se constituer un véritable hinterland et ainsi évoluer vers une organisation métropolitaine, à la faveur de la politique d'aménagement du territoire de l'État (Morel 1999). La notion de concurrence définit bien la nature des relations qui existent actuellement entre les différents pôles économiques et urbains constitutifs de l'AMM, car on ne saurait encore parler de complémentarité. L'antagonisme historique entre

Marseille – ville négociante et industrielle – et Aix-en-Provence – ville universitaire et scientifique – (Braudel, 1986) est entretenu par leurs modes de développement économique, urbain et démographique respectifs.

L'idée métropolitaine n'est apparue que récemment dans l'agglomération marseillaise, parallèlement au renouvellement du personnel politique local. Les enjeux métropolitains présents depuis la fin des années 1960 à Marseille sont portés essentiellement par une logique étatique de développement et d'aménagement du territoire national. La coopération intercommunale se développe doucement au sein de l'ensemble marseillais depuis une décennie, encouragée par la loi Chevènement de 1999, mais pas encore à l'échelle métropolitaine. Cette réticence des pouvoirs municipaux face à la problématique du regroupement s'explique en partie par la superficie de la commune de Marseille (240 km<sup>2</sup>), qui a longtemps offert une échelle de planification urbaine et de gestion satisfaisante pour les élus.

La place et le rayonnement de l'agglomération marseillaise dans le réseau métropolitain européen sont encore difficiles à définir. Toutefois, la notion de métropole régionale en cours d'internationalisation (Bonneville *et alii* 1993) peut correspondre au profil marseillais: l'AMM est depuis les années 1960 l'objet d'un processus de métropolisation autour des pôles urbains qui la composent, initié puis entretenu par des politiques publiques extralocales et locales qui se sont attachées à assurer la construction, le développement et le rayonnement économiques de cet ensemble. Les deux opérations traitées dans ce chapitre, exemplaires en forme et en contenu pour leur époque, visent un rayonnement métropolitain et partagent une vocation économique et internationalisante. L'aménagement de la zone industrialo-portuaire (ZIP) de Fos et l'urbanisation des rives de l'étang de Berre correspondent à la phase de constitution de l'AMM (1960-1970), durant laquelle une logique aménagiste et bâtisseuse prime, dominée par l'Etat. Le projet Euro-méditerranée localisé dans le centre de Marseille s'inscrit quant à lui dans une logique de concurrence interurbaine et de reconquête de la fonction de centralité économique par la ville-centre (1990-2000) au sein de l'AMM, intégrant une démarche qualitative de mise en valeur différencielle des territoires. Leur mise en regard permet d'appréhender les évolutions et les permanences qui caractérisent la conduite des politiques publiques de développement économique et les systèmes de gouvernement dans l'AMM.

## 5.2 LA «COLONISATION» DE FOS ET DES RIVES DE L'ÉTANG DE BERRE

L'opération d'aménagement de la ZIP de Fos-sur-Mer est l'un des événements fondateurs sur lesquels s'appuie la politique étatique dans l'AMM (Morel 1999) dans les années 1960, qui a contribué à l'effondrement du système industrialo-portuaire traditionnel marseillais, ainsi qu'à la déconnexion économique et politique entre Marseille et sa périphérie. Elle répond à la crise du capitalisme concurrentiel sur lequel reposait l'ancien système industrialo-portuaire marseillais par la mise en place d'une économie fordiste fondée sur la grande industrie.

La crise économique amorcée entre les deux guerres à Marseille se poursuit dans les années 1960. Les industries de transformation ainsi que les activités de négoce et d'armement maritime déclinent, affectant les PME-PMI qui composent alors l'essentiel du tissu économique local : agro-alimentaire, textile, transit, négoce, stockage, réparation, construction navale... Ces activités portuaires traditionnelles souffrent de la décolonisation et de la concurrence des pays en voie de développement. La bourgeoisie locale perd progressivement le contrôle de l'économie marseillaise : les pouvoirs de décision sont déplacés des petites entreprises familiales locales vers les grandes firmes nationales et internationales. Le capital industriel marseillais passe des mains des responsables locaux à celles des grands groupes nationaux. Le capitalisme marseillais est évincé du tissu industrialo-portuaire, malgré l'augmentation de l'activité (Morel, 1999).

### **Un projet local «phagocyté» par l'Etat**

Le projet de la ZIP de Fos-sur-Mer naît en 1957 d'un projet commun de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Marseille (CCIM) et du Port de Marseille (structure dont la gestion dépend alors majoritairement de la CCIM, bien que placée sous tutelle étatique). Il vise à étendre le port et l'industrie marseillaise au bord de l'étang de Berre, afin de renforcer les activités pétrochimiques et mécaniques déjà implantées entre Martigues et Lavéra, ainsi que les chantiers navals de Port-de-Bouc. La stratégie de développement du port autour des activités pétrolières et sidérurgiques est motivée par la progression du trafic pétrolier mondial, et justifiée par la récession économique qui affecte le système industrialo-portuaire local. Elle est dès 1961 l'objet d'un consensus total parmi les représentants politiques et économiques locaux : collectivités locales, Union

patronale, syndicats ouvriers, comités d'expansion... Ils se constituent en coalition d'intérêts derrière la CCIM, pour convaincre le Ministre des Travaux Publics, d'abord réticent, d'autoriser et de soutenir financièrement les opérations d'équipement prévues.

Le grand projet national qui se greffe sur le projet local en 1962 obéit quant à lui à une logique industrielle et géopolitique extralocale, pilotée par les services de l'Etat, en étroite relation avec de grands groupes pétrochimiques (Shell, BP, ICI) et sidérurgiques (Sacilor, Usinor, Thyssen) privés. La ZIP de Fos est intégrée par les ingénieurs du Ministère de l'Équipement dans le vaste projet d'aménagement de l'AMM, qui s'inscrit dans la politique nationale d'aménagement du territoire et de renforcement des métropoles d'équilibre conçue par la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale. Il répond à une vision rationnelle de l'organisation du territoire, dictée par des intérêts économiques nationaux et non locaux, qui attribue à chaque partie du territoire de l'AMM une fonction productive bien déterminée : l'industrie autour de l'étang de Berre, les activités tertiaires à Marseille, la haute technologie et la recherche dans le pays aixois. La ZIP de Fos est conçue comme un pôle de développement concentrant l'action publique et qui doit à terme induire le développement de l'AMM par rayonnement (Perroux, 1955).

#### *Une organisation institutionnelle contrôlée par l'Etat*

Le projet d'extension du port de Marseille échappe dorénavant complètement aux acteurs économiques locaux. Le Ministère de l'Équipement impose son contrôle et sa méthode sur l'opération, dans un contexte de centralisation totale du pouvoir décisionnel en France. Les acteurs locaux, pourtant à l'initiative du projet, sont écartés du pilotage de l'opération et de la sphère de décision. L'Etat traite directement avec les grands investisseurs industriels privés, grâce à la mise à l'écart des structures représentatives des intérêts politiques et économiques locaux et à l'appui opérationnel offert par le réseau de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Les communes riveraines de l'étang de Berre, la ville de Marseille, le Conseil général et la CCIM tentent de participer à la conduite de l'opération, mais le Syndicat Mixte d'Équipement et d'Aménagement du Golfe de Fos (SMEA) qu'ils créent en 1962 est rapidement écarté de la sphère de décision par l'Etat central. Le SMEA se charge tout de même de réaliser les premières acquisitions foncières par le biais des services techniques consulaires et portuaires locaux, en collaboration avec la Société Centrale

pour l'Équipement du Territoire (filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations) et le Fonds National d'Aménagement Foncier et d'Urbanisme.

La création de la DATAR par l'État en 1963 enterre définitivement le SMEA du Golfe de Fos : la nouvelle administration de mission, interministérielle, instaure en effet deux structures étatiques chargées de la conduite de l'opération d'aménagement :

- Le Groupe central pour l'aménagement et l'équipement de la région de Fos, chargé de la définition des grandes orientations d'aménagement et de la coordination de l'exécution de l'opération entre l'État, les collectivités locales et les organismes privés ou publics sous contrôle étatique. Il gère aussi les réservations de terrains et l'adaptation des dispositifs d'aménagement aux impératifs technologiques et industriels. Ce groupe de travail interministériel élabore une synthèse des préoccupations dominantes de la DATAR et du Ministère de l'Équipement, qui dirige les études prospectives.
- Le Groupe régional d'études pour l'aménagement de la région de Fos, groupe local de coordination des actions d'équipement du Golfe de Fos qui rassemble des fonctionnaires de différents services administratifs et techniques de l'État. Il assure la liaison entre la Préfecture et Paris et se trouve chargé de dresser le programme d'aménagement de la métropole marseillaise.

En 1967, la fondation de l'Organisme d'Études et d'Aménagement Métropolitain (OREAM) par la DATAR et le Ministère de l'Équipement renforce encore le poids de l'État dans l'opération. Cette structure, composée d'ingénieurs d'État et d'experts, élabore le Schéma Directeur de l'Aire Métropolitaine Marseillaise (SDAMM). Elle contrôle le travail du groupe permanent d'études chargé de proposer des solutions d'aménagement de Fos compatibles avec les grandes orientations nationales d'aménagement du territoire. Le rôle des responsables locaux au sein du Comité de coordination est limité à celui d'une consultation a posteriori sur les décisions prises par les services de l'État. Les grandes orientations du projet sont définies en amont par le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT), placé sous la responsabilité du Premier Ministre.

#### *La faible représentation des intérêts économiques locaux*

Ce sont les services centraux et décentralisés de l'État qui prennent en charge la totalité de la mise en œuvre de l'opération d'aménagement de Fos. Les autorités économiques et politiques marseillaises, notamment la

CCI, sont dépossédées de leur projet par l'Etat, tant au niveau des études préalables et des diagnostics qu'au niveau de la mise en œuvre. Le système d'acteurs est verrouillé par l'Etat, la marge de manœuvre des acteurs locaux marseillais est très étroite. La démarche de la DATAR accorde un rôle prépondérant à la haute administration dans l'expertise et la définition des orientations d'aménagement.

Les autorités portuaires restent toutefois très impliquées dans la conduite du projet, même après le verrouillage du processus décisionnel par l'Etat. Les ingénieurs du port réalisent le plan masse de la ZIP de Fos et assurent ensuite la gestion et la commercialisation des surfaces d'activités. Mais entre-temps, la structure a changé de statut. Le Port Autonome de Marseille (PAM) est créé par le Ministre de l'Equipement en 1966, à la faveur d'une loi instituant des établissements publics d'Etat dotés de l'autonomie financière pour la gestion des grands ensembles portuaires nationaux. Il est financé pour moitié par l'Etat, qui renforce ainsi son contrôle sur la gestion des équipements et des infrastructures portuaires, sur la promotion, la commercialisation et l'aménagement des zones d'activités portuaires et sur la profonde transformation que traverse l'ensemble portuaire de marseillais. Le Conseil d'Administration est composé de représentants de l'Etat (majoritaires) et de représentants de la CCIM, des collectivités locales, des usagers et des salariés du port. Le PAM, qui représente désormais plus les intérêts étatiques extralocaux que les intérêts économiques locaux, remplace de fait les anciennes autorités locales du Port de Marseille.

Les structures régionales et interrégionales qui œuvrent en faveur du développement économique de la métropole marseillaise sont impliquées dans l'accompagnement de l'opération d'aménagement de la ZIP. Elles complètent l'action de construction et d'aménagement assurée par les services de l'Etat en réalisant un important travail de promotion et de lobbying :

- L'Association pour le développement économique du delta rhodanien, ou *Association du Grand Delta*, est une sorte de «super» comité d'expansion multirégional qui regroupe des acteurs économiques (chefs d'entreprises et investisseurs) du quart Sud-Est de la France et qui participe activement à la promotion nationale et internationale de la zone industrialo-portuaire de Fos-sur-Mer. En 1966, elle participe aux *Journées économiques internationales*, vaste opération de marketing et de relations publiques organisée par l'Union patronale de Marseille dans le but de promouvoir le nouveau complexe en construction.

- Le Bureau régional d'industrialisation, composé aussi de responsables économiques locaux est également très actif dans la promotion de la ZIP de Fos: il obtient l'appui de ses homologues du Comité Rhône-Loire pour convaincre les grands investisseurs industriels et le gouvernement, tentés par d'autres localisations, que l'avenir de la sidérurgie française passe par son déplacement sur la côte méditerranéenne, et dans l'AMM en particulier.
- Le Comité régional d'expansion enfin, rassemblant des représentants des collectivités locales et des forces économiques locales, contribue par ses conseils à la promotion du territoire métropolitain marseillais et à l'élaboration de la stratégie régionale de développement économique des années 1960 et 1970.

### *Des dynamiques financières extralocales*

Les cadres opératoires d'allocation des financements de l'opération de Fos sont globalement très centralisés<sup>1</sup>. Il y a toutefois deux phases:

- Lors de la création du projet, ce sont les instances économiques locales qui financent les premières opérations puisque l'Etat ne s'est pas encore emparé du projet: le port de Marseille finance les opérations d'aménagement préalable, et la CCIM finance les études. Les premières acquisitions foncières sont également prises en charge par la CCIM, en collaboration avec la SCET et la FNAFU. La CCI finance à peu près la moitié des études préalable, soit 865 380 euros.
- Rapidement, dès la mise en route effective du projet, l'Etat devient le principal financeur de l'opération. Il participe au financement du PAM suite à la réforme du statut des grands ports français. Il participe au financement des études et des acquisitions par le biais de la DATAR. C'est encore lui qui assure le financement de tous les organismes publics créés dans la mouvance de Fos et de l'aménagement des rives de l'étang de Berre. L'Etat et le PAM fournissent environ 3,4 milliards d'euros d'investissements entre 1962 et 1970 pour la réalisation de la première tranche de l'opération.

L'aménagement de la ZIP de Fos est un moyen pour l'Etat de structurer le territoire économique national, en partenariat avec de grands groupes pétroliers et industriels, alors en pleine phase de restructuration. Le

---

<sup>1</sup> Les données financières sont en euros constants (2002).

pouvoir central entretient en effet des relations serrées avec les responsables de ces grands groupes, grâce notamment à des réseaux interpersonnels tissés dans les grandes écoles de la fonction publique (ENA, Polytechnique...). Tandis que ces groupes industriels procèdent à des restructurations en interne pour s'adapter à la concurrence mondiale, ils négocient avec l'Etat afin qu'il participe au financement des recompositions structurelles et infrastructurelles de l'appareil productif (Paillard, 1981). Ainsi, l'Etat contribue financièrement à la réussite de Fos également de façon indirecte, en apportant une importante aide à l'ensemble de la filière française de sidérurgie (environ 570 millions d'euros), en particulier à la Société Lorraine de Laminage Continu (SOLLAC) pour sa restructuration et la constitution de la Société de Laminage Méridionale (SOLMER).

Toutefois, le secteur public n'assume pas l'opération seul: entre 38,9 milliards et 43,2 milliards d'euros sont investis par les entreprises industrielles et de construction privées dans la réalisation de l'opération. Pour la seule période de 1970 à 1973, les investissements privés s'élèvent à près de 8,6 milliards d'euros (Paillard 1981).

De grands groupes financiers partenaires de la plupart des grandes opérations d'aménagement de l'Etat, relevant majoritairement du secteur public, sont par ailleurs directement impliqués dans la mise en place du projet, par le biais de bureaux d'études privés dont ils sont actionnaires. Ainsi, entre 1962 et 1964, la Société d'Etudes et de Mathématiques Appliquées, liée au groupe bancaire Paribas, réalise des études socio-économiques sur la région de Fos qui servent de fondement et surtout de justification pour les grandes orientations d'aménagement de la zone industrialo-portuaire de Fos et du SDAMM. Avec un manque de neutralité et d'objectivité notable (Paillard, 1981), ces études promettent un avenir radieux à la ZIP à grand renfort de prospective statistique, dans un contexte de forte concurrence mondiale. Le complexe de Fos concrétise ainsi la fusion entre une politique industrielle étatique et les dynamiques du capitalisme national et international à la recherche de nouveaux espaces de production, soutenues par les grands groupes pétrochimiques et le consortium sidérurgique de Fos composé de Sacilor (47,5%), Usinor (47,5%) – entreprises appartenant à l'Etat français – et Thyssen (5%).

Le programme général d'aménagement du complexe de Fos est approuvé en 1965, le port est achevé en 1970, les usines SOLMER, UGINES-ACIER et ICI entrent en activité en 1974. En 10 ans, un nouveau bassin industriel d'intérêt national voit le jour, fondé sur de nouvelles

activités de transformation liées à l'importation du pétrole et des matières premières. Cette opération s'appuie sur la déconcentration d'activités industrielles venant d'autres régions organisée par la DATAR, et sur des incitations à la migration pour pallier une main-d'œuvre locale rare et peu qualifiée (Lorrains dans la sidérurgie, Nord-Africains dans le BTP). La chimie lourde, la sidérurgie et l'aluminium sont privilégiés dans la ZIP de Fos, au détriment des fonctions de transit, de commerce et de transport qui complètent traditionnellement l'industrie portuaire. Non seulement ces nouvelles activités ne correspondent pas à l'orientation traditionnelle du port de Marseille vers les activités de négoce, de transformation et de production de produits finis destinés à l'exportation et ne résolvent donc en rien la crise de l'économie portuaire marseillaise, mais elles répondent à des impératifs de développement étrangers aux préoccupations des industriels locaux. Les entreprises locales ne bénéficient que des retombées économiques liées aux travaux de chantier et à la nouvelle offre de travaux de sous-traitance, elles n'occupent qu'une place de second rang par rapport aux grandes firmes extralocales qui se partagent le nouveau complexe industrialo-portuaire.

De plus, le maintien à l'écart des opérations des collectivités locales accentue le sentiment d'opposition généralisé à l'égard des méthodes du pouvoir central.

### **Les limites de la centralisation politique**

Le sentiment d'impuissance et de non-représentation des intérêts locaux dans la conduite des opérations que partage l'ensemble des responsables marseillais se cristallise sur le terrain politique au cours de l'année 1971. Les oppositions locales à l'opération de Fos puis aux méthodes d'urbanisation des rives de l'étang de Berre sont marquées par une forte politisation du conflit lié à la fois au risque de pollution de la zone et à la remise en cause des méthodes technocratiques de l'Etat. L'Etat et les groupes industriels impliqués dans l'opération sont ainsi déstabilisés par l'apparition d'une contestation environnementale nouvelle en France, qui remet en cause les projets d'implantations industrielles, fige le développement futur de la ZIP de Fos et retarde l'urbanisation.

#### *La controverse environnementale*

L'Etat est en grande partie à l'origine de ce conflit puisque c'est lui qui envoie dans la commune de Fos un «mercenaire politique», Géo Charles Véran, promoteur immobilier, afin qu'il aide à la réélection du maire lors du

scrutin municipal de 1971. Le maintien du maire, favorable au gouvernement en exercice, est un gage de stabilité et de confiance pour l'Etat, pressé d'achever l'opération d'industrialisation de Fos dans un contexte politique local dominé par les forces d'opposition au gouvernement central en place. Dans les années 1960, Marseille et sa périphérie sont dominées par les partis de Gauche. Jusqu'à la fin de la décennie 1970, le Parti communiste est le premier parti des Bouches-du-Rhône, bien que ce soit le Parti socialiste qui règne à Marseille depuis 1953 avec Gaston Defferre.

Dès son arrivée à Fos, G. C. Véran oriente le débat électoral vers les risques de pollution environnementale, soutenu involontairement dans sa cause par l'Etat qui vient de créer le Ministère de l'Environnement. Celui-ci charge le Préfet d'établir un Livre Blanc sur l'environnement dans l'AMM au début de l'année 1971. Les conclusions du rapport Schnell sont tenues secrètes quelques mois en raison du contexte politique très tendu. Mais malgré la réélection du maire de Fos, le problème de la pollution ne disparaît pas. Il contraint même les Ministères de l'Environnement et de l'Industrie à créer le Secrétariat Permanent pour les problèmes de Pollution Industrielle (SPPPI), composé de représentants des services étatiques et chargé de coordonner les actions liées au contrôle de la pollution. Sous la pression, le Préfet intègre des représentants des collectivités locales et des acteurs économiques au sein du SPPPI, alors qu'ils en étaient initialement exclus.

Rapidement, les pressions exercées par les services de l'Etat sur les grands groupes industriels présents sur la ZIP pour qu'ils intègrent les contraintes environnementales, sans toutefois compromettre l'économie des installations industrielles, ne suffisent plus à endiguer l'opposition des acteurs locaux. Les problèmes de pollution soulevés par le rapport Schnell mettent en cause les projets d'implantations: le développement de la ZIP de Fos est figée et les installations d'EDF, de la SOLMER et d'autres unités chimiques sont soumises à des négociations. En réponse, les services de l'Etat créent en 1972 l'Association des Industriels de la Région de Fos-étang de Berre pour l'Etude et la prévention de la Pollution. La stratégie de l'Etat est d'isoler les élus locaux afin qu'ils ne remettent pas en question le développement de la ZIP pour des raisons environnementales et de négocier directement avec les industriels, sans ouvrir le débat local. Il crée de nouvelles structures institutionnelles qui verrouillent la sphère décisionnelle (Paillard, 1981).

La polémique environnementale est encore aggravée par le projet du Préfet de déclarer le golfe de Fos insalubre, pour favoriser l'usage industriel

plutôt que la vocation piscicole traditionnelle. Les communistes locaux et les pêcheurs fondent l'Association pour la Protection de la Méditerranée Ouest pour s'opposer à cette décision. Le conflit est finalement réglé par la mise en place d'un plan d'assainissement par le Ministère de l'Équipement. Encore une fois, la réplique de l'État est institutionnelle, avec le recours à la planification: il refuse le dialogue et impose son hégémonie aux acteurs locaux.

*Compétences et moyens: les enjeux de l'urbanisation*

La construction de la ZIP de Fos s'accompagne de l'urbanisation massive des communes voisines, avec le lancement de la Ville Nouvelle des rives de l'étang de Berre en 1970. L'objectif est de permettre le développement harmonieux de l'AMM, en répondant au besoin croissant en logements et en équipements publics des nouveaux habitants attirés par le foyer de main-d'œuvre.

Les industriels candidats à l'implantation dans la ZIP ou à proximité exercent des pressions sur le Préfet et sur la Mission d'études et d'Aménagement de l'Étang de Berre (MAEB), fondée en 1970 par l'État pour mettre en œuvre les orientations d'urbanisation définies par le SDAMM. Ces pressions sont destinées à accélérer l'aménagement de la ZIP face au risque de blocage environnemental, mais également à pousser les autorités étatiques à instruire et délivrer les permis de construire nécessaires au lancement des programmes immobiliers de logements des rives de l'étang de Berre. Plus ou moins «informelles», elles entretiennent un climat d'urgence exacerbé: la panique ambiante profite d'ailleurs à un certain nombre de promoteurs immobiliers privés qui réalisent des programmes d'urbanisation non inclus dans les plans, autorisés par le Préfet en court-circuitant les services de la MAEB.

Le contrôle des opérations immobilières échappe à la MAEB car l'État central n'assume pas ses responsabilités financières et administratives, et parce que la mission d'aménagement n'a pas la compétence juridique nécessaire pour exécuter les programmes d'urbanisation: celle-ci appartient institutionnellement aux municipalités. Mais les collectivités locales concernées, les petites communes de l'Ouest de l'étang de Berre, sont également dépassées par l'ampleur du programme de l'État: elles n'ont pas la capacité financière, ni l'expertise technique indispensables pour conduire efficacement les opérations d'urbanisation. Le Préfet subit donc à la fois les pressions issues des grands promoteurs immobiliers et des industriels pour accélérer les travaux, et celles issues des collectivités

locales, qui veulent participer aux opérations (les communes du pourtour de l'étang de Berre essentiellement, soutenues par le maire de Marseille et le Conseil Général).

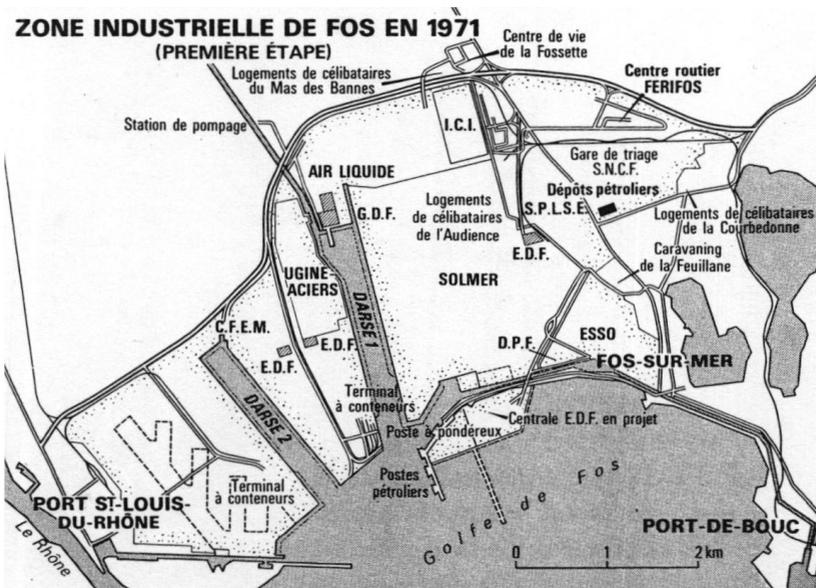
Les intérêts privés et publics locaux tentent de s'organiser afin de limiter la spéculation foncière et immobilière qui sévit dans le secteur de Fos-sur-Mer, et de coordonner au mieux les opérations d'urbanisation programmées par l'Etat. En 1971, ils créent l'Union des Constructeurs de la Région de l'Etang de Berre (UCREB), face à la déroute des services de l'Etat et de la MAEB, incapables de gérer comme ils l'entendent l'urbanisation des rives de l'étang de Berre. Cette structure partenariale fédérant les intérêts immobiliers locaux, mais aussi nationaux, est de fait tirillée entre les logiques spéculatives et économiques des groupes industriels et de construction privés pressés de voir leurs projets aboutir d'une part, et l'incapacité des structures de mission de l'Etat à gérer les importants programmes d'urbanisation et d'équipement d'autre part (manque de moyens financiers, manque d'expérience et d'expertise technique). Elle subit également la pression des conseils municipaux qui revendiquent, sans succès, des compétences et des budgets adaptés à leur nouvelle situation.

### *La radicalisation du conflit politique*

L'attitude de défiance, voire de contournement des collectivités locales par le pouvoir central, a comme conséquence une radicalisation des positions locales. Les municipalités communistes s'emparent des problèmes de pollution pour contester la politique régionale d'aménagement de l'Etat, ainsi que ses méthodes. Les critiques et les oppositions envers la ZIP de Fos favorisent le rapprochement des partis de gauche dans l'AMM. Un conflit politique sans précédent oppose désormais l'Etat central et les grands industriels aux municipalités locales. Le caractère jacobin et centralisateur de la conduite de l'opération est, dès le lancement de la ZIP, reproché à l'administration de mission de l'Etat par les responsables politiques locaux, Gaston Defferre en tête. Les critiques et les oppositions sont renforcées par le déroulement du programme d'urbanisation dans les communes des rives de l'étang de Berre: les méthodes de la DATAR sont sources de conflits car ses agents s'insèrent dans le débat politique local, exercent une forme de lobbying auprès des élus locaux en nouant des alliances insolites et cristallisent les luttes interadministratives. La DATAR est soupçonnée d'être contrôlée par «l'Etat gaulliste» et de confondre aménagement du territoire et aménagement électoral (Paillard, 1981).

En fait, les prérogatives des élus locaux sont limitées à un avis sur des décisions déjà arrêtées, et à une participation aux actions de promotion ou aux cérémonies d'inauguration liées à la ZIP de Fos... Ils n'ont aucun moyen financier à leur disposition pour agir sur le processus d'aménagement et d'urbanisation à l'œuvre dans l'AMM. Les élus des communes voisines de Fos protestent vivement contre l'Etat central, lui reprochant de ne pas donner les moyens financiers et techniques suffisants pour qu'ils puissent gérer eux-mêmes l'aménagement du territoire municipal. Le conflit s'oriente sur la mise en place de structures de coopération intercommunale capables de gérer les grands aménagements programmés, en collaboration avec l'Etat. L'Etat refuse les propositions de regroupement des élus locaux (syndicats intercommunaux, SEM locales), par crainte de voir les forces d'opposition de gauche locales asseoir un peu plus leur domination sur l'AMM et prendre le contrôle des opérations d'aménagement (Paillard 1981).

Après les élections municipales de 1971, l'Etat propose la création de deux Syndicats Communautaires d'Aménagement (SCA), sortes de super-municipalités placées sous son contrôle: un pour les communes de gauche, un pour les communes de droite, afin d'éviter les conflits internes.



Carte 1 La ZIP de Fos-sur-Mer.

Les communes de gauche refusent en bloc la proposition de l'Etat et tentent de faire reconnaître leur Syndicat intercommunal (SIVOM). Les communes de droite adoptent le SCA, à l'exception de Fos car les services de l'Etat refusent d'urbaniser la commune face au risque de pollution. Une solution mixte est finalement trouvée: le territoire municipal de Fos est séparé en deux zones, l'une sous la juridiction du SCA (donc des services de l'Etat), l'autre sous responsabilité municipale, où l'urbanisation est conduite par une société d'économie mixte fosséenne créée grâce aux patentes de la ZIP.

Le SIVOM des communes de gauche est reconnu l'année suivante, mais L'Etat réplique immédiatement: il crée l'Etablissement Public d'Aménagement des rives de l'Etang de Berre, chargé des opérations d'urbanisation dans les 3 communes du SCA de Fos et la Mission Interministérielle pour l'Aménagement de la région de Fos-Etang de Berre, organisme administratif contrôlé par le préfet, chargée de coordonner les opérations d'urbanisation dans les 24 communes touchées par «l'effet Fos».

Grâce à ces nouvelles structures institutionnelles, l'Etat garde le contrôle sur les interventions dans l'Ouest de l'AMM, y compris sur les territoires détenus par les élus de gauche. L'Etat s'adapte encore à la contestation locale en créant en son sein de nouvelles structures institutionnelles: il lâche du lest aux forces d'opposition de gauche tout en gardant le contrôle sur les opérations.

Au final, la ZIP de Fos puis l'aménagement des Rives de l'étang de Berre sont ressenties par les autorités marseillaises comme des opérations nord-européennes, déconnectées des intérêts locaux. La forte tradition locale d'autonomie des pouvoirs municipaux et l'ancrage historique du maire de Marseille dans l'opposition au pouvoir central gaulliste s'en trouvent renforcés (Paillard 1981).

Gaston Defferre est une figure emblématique de l'opposition aux méthodes centralisatrices de gestion du territoire. L'opération Fos-rives de l'étang de Berre est l'occasion pour lui de mobiliser les forces politiques locales autour de la contestation du pouvoir central et de faire entendre sa position en faveur de la décentralisation politique de l'Etat. Si la politique gaulliste d'aménagement du territoire est proche de la vision defferriste (technocratisme, foi dans la modernisation de l'appareil productif local), il y a toutefois une opposition politique de fond entre les deux logiques: centralisation vs décentralisation. Le contenu du projet étatique d'aménagement de l'AMM a sans doute vocation en partie à

déstabiliser le pouvoir politique de Gaston Defferre dans l'ensemble métropolitain, créant de nouvelles polarités urbaines et économiques dynamiques « concurrentes » de Marseille.

Le renversement potentiel de la hiérarchie urbaine locale contenu dans le SDAMM contrarie les autorités marseillaises, qui refusent de voir la commune de Marseille devenir une simple composante fonctionnelle de la ville-port territorialisée (Borruey, Fabre 1992). L'Etat consacre ses investissements à la construction d'une entité urbaine globale, dimensionnée à l'échelle des nouvelles infrastructures portuaires et industrielles: le « Grand Marseille ». L'unité de l'ensemble métropolitain en construction est déduit de la prétendue unité du port, plus institutionnelle que fonctionnelle. Marseille perd la place de pôle économique régional dominant qu'elle occupait depuis des décennies en concentrant la majorité des activités tertiaires et industrielles du département autour de son port, et doit désormais partager les différentes fonctions productives avec les autres pôles urbains de l'AMM (Fos-rives de l'étang de Berre, Aix) en se recentrant sur l'accueil des fonctions tertiaires supérieures.

Mais les enjeux liés au développement métropolitain et à la nécessité de gérer l'ensemble urbain en construction dans un cadre intercommunal ne rentrent pas dans la logique d'action de Gaston Defferre: seule la commune de Marseille compte, et la croissance des périphéries promue par l'Etat est ressentie comme une menace pour le leadership marseillais, non comme une opportunité de développement pour la commune. Gaston Defferre s'oppose à la constitution d'une communauté urbaine proposée par l'Etat en 1966 et se désintéresse volontairement du projet de construction du centre directionnel à Marseille inscrit dans le programme étatique du SDAMM.

Pourtant le patronat local, dérouteré par la crise du système industrialoportuaire, mise avec l'Etat sur le développement des activités tertiaires à Marseille pour redresser l'économie locale. Les capitaux locaux se détournent de l'industrie et du commerce en crise pour s'orienter vers les marchés fonciers et immobiliers, dans un contexte de forte croissance urbaine et de forte pression foncière. Si le marché du logement est florissant, l'espoir de développement tertiaire est toutefois balayé par les errements de la politique économique municipale et par le SDAU de 1975 qui prône une nouvelle stratégie industrielle. Le centre directionnel de Marseille ne ressort des cartons qu'au début des années 1990, avec l'opération d'aménagement Euroméditerranée.

### 5.3 EUROMÉDITERRANÉE OU LES CHEMINS DE L'INDÉPENDANCE ?

Pour cette opération, les contextes politiques national et local ont changé. Les lois de décentralisation de 1982-83 instaurées par Gaston Defferre, alors Ministre de l'Intérieur, transfèrent de l'Etat aux collectivités locales (communes, structures intercommunales, conseils généraux et conseils régionaux) des compétences, entre autres en matière d'aménagement, d'urbanisme et de gestion des territoires.

En 1992, la loi sur l'Administration Territoriale de la République propose un cadre nouveau pour la coopération intercommunale. Elle offre aux nouvelles structures communautaires une compétence inédite sur leur territoire: le développement économique, auparavant réservée aux régions et à l'Etat. Cette reconnaissance par l'Etat central du rôle des institutions locales dans la définition et la conduite des politiques de développement économique donne une nouvelle impulsion aux grands territoires urbains comme l'aire métropolitaine marseillaise, en leur permettant de mettre en œuvre plus directement des stratégies de développement économique et d'animation territoriale, dans un climat de coopération institutionnelle facilitée.

Par ailleurs, l'idée métropolitaine progresse auprès des responsables locaux, bien que Gaston Defferre reste attaché à sa conception «marseillo-marseillaise» du développement métropolitain. Les communes périphériques bénéficient d'un dynamisme économique et démographique qui assoit leur polarité et leur rayonnement au sein de l'AMM. La concurrence entre les territoires de la métropole est exacerbée, d'autant plus que l'intercommunalité progresse lentement dans la métropole éclatée. Chaque municipalité mène sa politique de développement économique et urbain isolément. La fracture géographique entre Marseille et la périphérie se résorbe au gré d'une urbanisation rapide, mais l'isolement économique et politique de la ville-centre perdure.

C'est avec les années 1990 et le retour de l'Etat dans les affaires économiques et urbaines locales que la question métropolitaine acquiert une nouvelle réalité dans l'ensemble marseillais. De nouveaux enjeux de développement métropolitain des territoires apparaissent, à la faveur d'un débat national sur l'aménagement du territoire renouvelé. L'heure est à l'Europe: Marseille et sa région doivent trouver leur place dans l'ensemble économique et urbain européen, dans un contexte de concurrence accrue entre les territoires.

## **Le basculement politique de Marseille**

Le décès de Gaston Defferre en 1986 ouvre une ère politique nouvelle pour Marseille. Bien que René Vigouroux, son successeur socialiste jusqu'en 1995, s'inscrive dans la continuité du «defferrisme», il introduit une nouvelle dimension pour la métropole marseillaise, en reconnaissant ce que Gaston Defferre n'avait jamais voulu admettre: la nécessité de mettre en place une structure de coopération intercommunale rassemblant la ville de Marseille et les communes voisines. Il crée la communauté de communes Marseille-Provence-Métropole en 1993, avec pour objectif de réimposer Marseille comme le centre incontesté de la métropole, face aux nouveaux pôles économiques de l'AMM que sont Aix, Aubagne et les rives de l'étang de Berre.

Depuis le début des années 1980, la vie politique marseillaise est marquée par une montée en puissance des partis de droite. Le Conseil régional passe à droite en 1986 (cogestion avec l'extrême droite jusqu'à 1993, sous la présidence de Jean-Claude Gaudin), tout comme le pouvoir municipal de Marseille à partir de 1995.

### *L'irruption de la problématique économique dans l'agenda local*

L'élection de Jean-Claude Gaudin à la mairie de Marseille en 1995 concrétise la déroute socialiste. Celle-ci est toutefois très localisée puisque le Conseil régional est repassé aux mains des socialistes et que plusieurs communes importantes de l'AMM sont également contrôlées par la gauche (Aix, Aubagne, Istres, La Ciotat...).

Le nouveau maire réveille la dimension économique du développement urbain de Marseille, au travers de la problématique de l'internationalisation de la cité phocéenne et de la nécessité d'asseoir son rayonnement sur le quart Sud-Est de la France et sur l'ensemble méditerranéen. Bien qu'il souhaite faire progresser l'intercommunalité en agrandissant Marseille-Provence-Métropole, les actions engagées par son équipe municipale demeurent toutefois plus marseillaises que métropolitaines, à l'image de l'opération Euroméditerranée. Ce projet d'envergure portant sur l'aménagement d'un quartier d'affaires dans le centre-ville est censé contrebalancer le rapport de force qui oppose Marseille à Aix, en rétablissant la centralité économique de l'AMM dans la cité phocéenne.

La politique de développement urbain de Marseille connaît un tournant résolument économique: pour la première fois depuis des décennies, la réflexion de la municipalité s'ouvre aux enjeux du développement économique et de l'internationalisation des territoires métropolitains. La

stratégie socialiste était dominée par les questions sociales et l'équipement des quartiers, laissant la problématique économique à l'appréciation des quelques conseillers municipaux de droite, isolés dans la conduite des projets. A partir de 1995, la politique économique instaurée par la nouvelle équipe et la restructuration complète des services de la ville qu'elle occasionne traduisent ce virage dans la gestion de Marseille.

### *La réorganisation des services économiques marseillais*

La commune de Marseille n'a pas de service de développement économique avant les années 1990. La loi ATR de 1992 accordant cette compétence aux structures de coopération intercommunale, René Vigoureux intègre la problématique de l'économie dans son programme de mandat, en créant la Direction Générale de l'Economie de la Ville de Marseille. Son organisation autour de quatre élus reflète le désintérêt de la gauche locale pour les affaires économiques, hérité du «defferrisme»: aux élus de gauche la gestion des hommes, à ceux de droite la gestion des biens. Cette organisation ne facilite pas le travail de la trentaine de personnes qui composent l'équipe chargée du développement économique, confrontées au manque de clarté et à la difficulté de mise en œuvre de la politique économique.

Avec l'arrivée de Jean-Claude Gaudin, le développement économique et l'internationalisation de la métropole marseillaise deviennent des priorités de la politique municipale. Renaud Muselier (1<sup>er</sup> adjoint RPR) est chargé de proposer une stratégie politique de développement économique pour Marseille et d'organiser en fonction la Direction Générale du Développement Economique (DGDE), créée début 1996 pour remplacer l'ancien service inadapté aux nouveaux enjeux. Les effectifs des services économiques sont doublés. Ces services, liés à une compétence communautaire, relèvent toutefois de la commune: Marseille-Provence-Métropole est une «coquille vide».

La stratégie économique de Marseille est élaborée en concertation avec l'Union Patronale des Bouches-du-Rhône (MEDEF 13), les représentants des intérêts des artisans-commerçants (SOCIAM), les entreprises locales (CGPME) et les responsables de la CCIMP. Le programme «Marseille économie» issu de cette réflexion commune s'organise autour de 3 axes stratégiques: la reconquête géostratégique de la position de capitale régionale, le renforcement du tissu économique existant et l'attraction de nouveaux investisseurs. Cette politique «pragmatico-pratique» selon le directeur de la DGDE, repose largement sur des diagnostics réalisés par

l'agence locale de développement économique Provence Promotion. Ce programme s'appuie sur des grands projets transversaux qui répondent à deux logiques distinctes :

- territoriale, pour l'opération Euroméditerranée et le Grand Projet Urbain des quartiers Nord soutenu par l'Union européenne ;
- thématique, pour les projets «Technopole» et «Port et fonction logistique» ; ces derniers recoupent en grande partie l'opération Euroméditerranée.

La DGDE travaille en partenariat étroit avec l'Etablissement Public d'Aménagement d'EuroMéditerranée (EPAEM) créé par l'Etat en 1995. Elle est relayée à l'international par Provence Promotion depuis 1998, spécialisée dans la prospection internationale et le marketing territorial, autour de secteurs économiques stratégiques identifiés par les partenaires : logistique, télécommunications, multimédia et micro-électronique. Ces filières se retrouvent dans les orientations thématiques d'Euro-méditerranée.

### **Entre initiative locale et dépendance à l'Etat**

Le projet Euroméditerranée voit le jour à la fin des années 1980, à la faveur d'une réflexion lancée par la CCI Marseille-Provence (CCIMP) sur la restructuration des installations portuaires de la Joliette situées au cœur du port de Marseille. L'évolution des activités portuaires rend ces vieux bassins inutilisables en l'état, et appelle une redéfinition de leur fonction et de leur insertion dans le tissu urbain du centre ville. Les instances politiques locales se mobilisent rapidement autour du projet, pas toujours de façon coordonnée, avant de faire appel à l'Etat pour qu'il participe financièrement et institutionnellement à la réussite de l'opération.

Le projet initial défini par la CCIMP porte sur l'aménagement de complexes hôteliers et d'une marina, des opérations très en vogue à cette période, sur le modèle des *water-front* anglo-saxons. Mais cette solution ne correspond pas aux attentes de l'équipe municipale de René Vigouroux, ni aux autorités portuaires qui n'ont pas été consultées sur ces projets de restructuration du port. Le PAM développe ses propres projets de rénovation de la gare maritime, tandis que le service d'aménagement urbain de la ville de Marseille et l'Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise (AGAM) élaborent conjointement une autre série de projets urbains.

En 1991, un consensus local entre les différents acteurs impliqués (CCIMP, PAM, AGAM, Ville de Marseille) prend forme autour du lancement d'un Grand Projet Urbain (procédure lancée par l'Etat pour les quartiers en difficulté dans le cadre de la Politique de la Ville), portant sur la réorganisation de l'ensemble du quartier de la Joliette et non plus limité aux seules installations portuaires : les quartiers de Belsunce, de la gare St-Charles et de la Porte d'Aix, qui jouxtent la Joliette, sont en effet des espaces urbains gravement touchés par la crise des industries portuaires et dont le tissu ancien appelle des restructurations et une redynamisation.

Le programme d'Euroméditerranée se dessine progressivement : réhabilitation du bâti, reconversion des installations portuaires, construction d'immobilier de bureaux, de grands équipements publics et réalisation d'infrastructures de transports.

### *Le recours à l'Etat central*

Marseille-Provence-Métropole a légalement les compétences nécessaires pour piloter ce projet d'aménagement, mais la commune de Marseille, l'agence d'urbanisme (AGAM), la CCIMP et le PAM partagent l'idée qu'une telle opération ne peut être conduite sans l'intervention de l'Etat central. Ils lui demandent de créer un établissement public d'aménagement placé sous l'autorité du gouvernement français, pour assurer le pilotage de l'opération. Ils signent en 1992 un protocole d'accord sur la réalisation future d'Euroméditerranée avec les Conseils général et régional et la SNCF (grand propriétaire foncier sur le périmètre), avant d'aller soumettre leur projet à l'Etat central. La DATAR, le Ministère de l'Equipe-ment, le CIAT et le Premier Ministre sont ainsi appelés par les autorités politiques et économiques marseillaises à se prononcer sur le projet, ainsi que sur leur volonté d'y participer, notamment par le biais de financements.

C'est ainsi à la demande des acteurs locaux que l'Etat s'implique dans l'opération Euroméditerranée, et non de son propre chef et de manière autoritaire, comme cela a été le cas à Fos. Toutefois, le contexte institutionnel national a changé et les prérogatives de l'Etat sont beaucoup moins centralisées. Il y a de fait une volonté partagée par l'Etat et les collectivités locales de coproduction de l'opération, au contraire de Fos où l'Etat voulait garder l'exclusivité du pilotage et de la prise de décision. L'EPAEM est certes contrôlé par l'Etat en étant placé sous l'autorité du Premier Ministre, mais il intègre équitablement les collectivités locales et les grands acteurs publics locaux dans la conduite de l'opération.

*La complexité de l'action partenariale*

Les différents acteurs locaux impliqués dans le projet Euroméditerranée ne répondent pas aux mêmes logiques d'action et de fonctionnement. La municipalité marseillaise voit dans le projet l'occasion de restructurer un tissu urbain déstructuré et marginalisé situé dans le centre historique de la ville, tandis que la CCIMP, garante des intérêts économiques des entreprises locales, voit plutôt dans ce projet une opportunité de développer un centre d'activités tertiaires capable de remédier à la carence directionnelle de Marseille. Quant au PAM, qui représente les intérêts portuaires locaux et nationaux, il voit surtout dans l'opération une possibilité de reconvertir des anciennes installations portuaires en une nouvelle gare maritime adaptée à l'évolution des trafics.

Autant d'intérêts divergents qui doivent pourtant s'accorder pour définir un programme commun d'aménagement de l'arrière-port de Marseille. Le contenu longtemps flou du projet et les flottements au sein de l'organisme de pilotage qu'est l'EPAEM reflètent cette situation de compromis, de recherche d'un consensus autour des finalités et des caractéristiques propres de ce nouveau quartier en gestation. Il n'y a guère que l'AGAM pour rassembler et synthétiser ses points de vue, car son intérêt est plus général en tant qu'agence d'urbanisme, portée essentiellement sur le développement harmonieux de l'ensemble marseillais. C'est en effet un des rares acteurs locaux à promouvoir une réflexion élargie à l'échelle métropolitaine, malgré son rattachement direct aux services municipaux. Rappelons qu'elle est aussi financée par des crédits étatiques et qu'elle travaille en étroite collaboration avec les services décentralisés de l'Etat (Direction Départementale de l'Equipement) porteurs d'une importante réflexion à l'échelle de l'AMM (Brassart 1996).

La situation se complexifie avec l'entrée de l'Etat central dans l'opération. La DATAR et le Ministère de l'Equipement sont interpellés par les acteurs locaux pour étudier le grand projet urbain qu'ils ont esquissé. L'Etat envisage à cette époque de lancer un vaste projet d'aménagement dans le centre de Marseille, peut-être pour pallier les carences de la politique étatique des années 1960-70 dans l'AMM (échec du centre directionnel), parallèlement au Grand Projet Urbain proposé par la Délégation Interministérielle à la Ville. Le CIAT (sous l'autorité du Premier Ministre) crée la mission de préfiguration chargée des études de faisabilité du projet, en vue d'établir une Opération d'Intérêt National sur le périmètre concerné, et prépare l'obtention des subventions d'infrastructures nécessaires à l'opération.

Le cadre opératoire change ainsi d'échelle, le contexte économique et urbain marseillais qui justifie l'opération Euroméditerranée est rattrapé, voire dépassé par les desseins du gouvernement et de l'appareil technique de l'Etat. L'expertise locale est jugée insuffisante aux vues des ambitions du projet de développement et d'internationalisation de la ville de Marseille, y compris par les acteurs politiques locaux qui ne conçoivent la réussite de leur projet qu'au travers de la mise en place d'un établissement public d'aménagement contrôlé par l'Etat.

Malgré la décentralisation, pourtant ardemment souhaitée par les leaders politiques locaux, les autorités marseillaises semblent toujours écrasées par la toute-puissance de l'Etat central, qui s'empare très rapidement du projet Euroméditerranée comme il l'avait fait de Fos. Mais la culture politique de l'équipe municipale et son rapport à l'Etat ont changé depuis l'époque de Fos: l'heure n'est plus à l'opposition frontale de deux logiques divergentes, mais plutôt à la recherche d'un partenariat négocié favorable aux deux parties. L'Etat n'est plus dans une position de domination absolue des processus décisionnels.

#### *A la recherche de la médiation idéale*

La structure de l'EPAEM trahit le manque d'indépendance du pouvoir municipal marseillais vis-à-vis de l'Etat. Il est en effet piloté par un conseil d'administration représentant majoritairement les intérêts de l'Etat: 10 représentants contre 9 pour les collectivités locales (commune, département et région inclus), avec une position intermédiaire pour le représentant du PAM, porteur des intérêts de l'Etat et des acteurs locaux. Cette composition obéit à la ventilation des participations au capital de l'EPAEM: 50% pour l'Etat et 50% pour les collectivités locales (Marseille: 25%, Conseils régional et général: 10% chacun, Marseille-Provence-Métropole: 5%).

Cette organisation a des effets pervers sur les modalités de l'action et la cohérence du projet sur le long terme: les engagements financiers de chaque collectivité locale sont négociés tous les ans par convention, sur la base de leur participation à chaque opération inscrite au programme d'Euroméditerranée, selon leurs compétences: le Conseil régional finance les actions économiques et les nouvelles infrastructures de transport, la commune finance certains équipements et les espaces publics, le Conseil général finance les établissements scolaires et sociaux du périmètre. En l'absence de dotation globale de la part de l'Etat, la réussite de chaque opération d'aménagement est soumise au bon vouloir des collectivités locales.

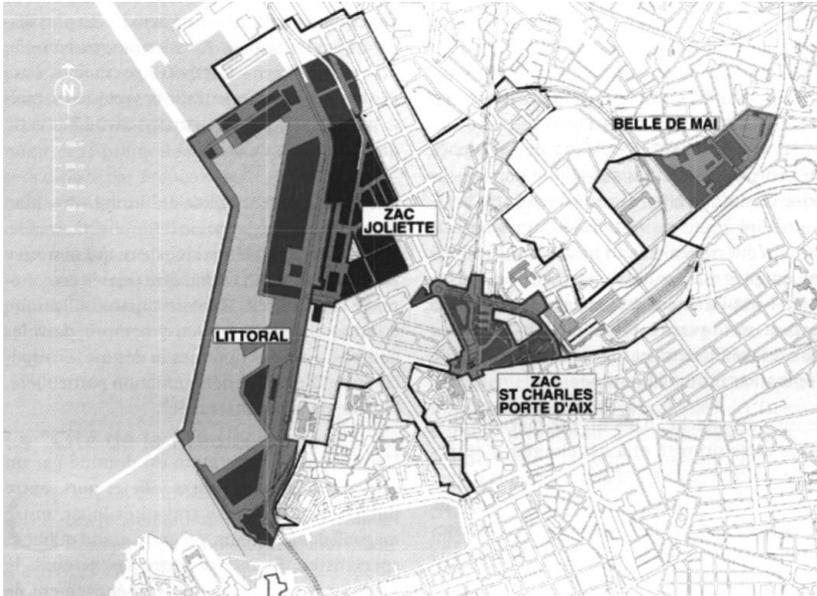
La complexité de la conduite de l'opération est également renforcée par la présence dans le périmètre d'Euroméditerranée de grands acteurs économiques publics comme la Société Nationale des Chemins de Fer, Electricité De France, le PAM ou la SEITA<sup>2</sup>, partenaires «obligés» de l'opération car possédant d'importantes réserves foncières sur le site. Ces grandes entreprises publiques ne sont pas toujours en phase avec les orientations définies par l'EPAEM et les logiques d'actions mises en œuvre, bien qu'elles soient intimement liées aux intérêts de l'Etat à Marseille. La confrontation d'intérêts et de cultures de l'action très divergentes ne facilite pas la coproduction d'une opération urbaine de cette importance.

L'action partenariale est particulièrement difficile pour la commune de Marseille. Elle est contrainte de céder ses acquisitions foncières à l'EPAEM sur le périmètre de l'opération et n'a aucun pouvoir sur la maîtrise opérationnelle d'Euroméditerranée. Ses services travaillent en collaboration avec les services de l'EPAEM, elle est de plus maître d'ouvrage de certains aménagements (équipements et espaces publics), mais ce n'est pas elle qui pilote directement l'opération Euroméditerranée, bien que le périmètre soit sur son territoire: la compétence d'urbanisme et d'aménagement normalement dévolue à la commune revient totalement à l'EPAEM sur les 310 ha de l'opération, à cause de son rattachement direct à l'Etat. Cette mise à l'écart technique des autorités marseillaises fait peser le risque d'une déconnexion entre l'opération Euroméditerranée et la stratégie politique municipale affichée.

L'AGAM, dont le financement est assuré par l'Etat et les collectivités locales, est l'organisme le mieux disposé pour piloter la démarche de confrontation et de mise en réseau des acteurs d'Euroméditerranée. Elle anime un groupe de travail chargé d'établir un schéma de développement, sur la base d'un diagnostic partagé par tous les acteurs. Mais il semble plus facile de réfléchir ensemble sur les orientations du projet (concertation en amont de l'opération), que de s'entendre sur la production et l'engagement politique réel pour la plupart des acteurs concernés. L'AGAM tente de fédérer l'ensemble des acteurs dans une logique de partenariat et de coopération, pour minimiser les risques de conflits: toutes les décisions sont mûrement réfléchies en concertation avec tous les acteurs avant d'être mises en œuvre par l'EPAEM. Le consensus politique est total, mais autour d'un projet qui manque singulièrement de parti

---

<sup>2</sup> Société nationale d'Exploitation Industrielle des Tabacs et Allumettes.



Carte 2 Le projet Euroméditerranée.

pris stratégique jusqu'à 1998. Les seules oppositions à Euroméditerranée émanent des élus communistes qui craignent que les réhabilitations immobilières programmées ne chassent les classes populaires.

### **Une réorganisation de l'action au service de Marseille ?**

Le caractère « marseillo-marseillais » de l'opération Euroméditerranée et la remise en cause de sa portée métropolitaine sont confirmés par la signature de la Charte « Arbois-Euroméditerranée » en 1997. Celle-ci reconnaît la coexistence au sein de l'AMM de deux projets d'aménagement très proches en contenu et en forme : deux quartiers d'activités destinés à créer de la centralité et à accueillir des activités tertiaires et culturelles, connectés à la gare TGV – le pôle de l'Arbois et Euroméditerranée. Leur aménagement simultané, l'un vers Aix, l'autre à Marseille, trahit la permanence, voire le renforcement de la concurrence métropolitaine entre les deux grandes villes de l'AMM. La constitution d'une communauté d'agglomération forte autour d'Aix-en-Provence est une menace grandissante pour le leadership marseillais, qui voit dans la réalisation

d'Euroméditerranée un des moyens de «damer le pion» symboliquement aux ambitions aixois pour le commandement politique, scientifique et économique de l'AMM.

Les orientations économiques récentes de l'opération sont révélatrices: les responsables marseillais misent depuis 1998 sur le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, en favorisant la concentration des grands opérateurs en télécommunications dans le périmètre d'Euroméditerranée et en attirant les entreprises du secteur (pôle Multimédia). Cette stratégie axée sur les télécommunications, la logistique et le multimédia a été initiée par l'agence de développement économique Provence Promotion. Elle est soutenue par Marseille Innovation, structure associant les collectivités locales et les intérêts économiques locaux (industriels, sociétés de technologie, banquiers, sociétés de capital-risque, groupes d'assurances) dans l'aide à la création et au développement d'entreprises technologiques, qui implante dans le périmètre une pépinière spécialisée dans les NTIC. Une manière de favoriser le développement de *clusters* technologiques et d'affirmer le pôle marseillais face au pôle d'excellence scientifique et technologique aixois.

#### *Un pilotage politique assumé par la municipalité...*

Alors qu'il soutient la nomination d'une personnalité issue des milieux économiques marseillais à la présidence de l'EPAEM avant le scrutin municipal de 1995, Jean-Claude Gaudin change radicalement de position au lendemain de son élection à la mairie. Face à l'enjeu d'un tel programme d'aménagement, il nomme son 1<sup>er</sup> adjoint, Renaud Muselier, à la présidence de l'établissement, montrant ainsi à ses adversaires politiques qu'il entend profiter pleinement des retombées favorables de l'opération, en tant que chef de l'équipe municipale. Il ne prend pas en compte la crainte des autres collectivités locales impliquées dans le projet de voir la commune de Marseille récupérer pour elle seule l'opération Euroméditerranée. La CCIMP est par ailleurs absente de la sphère décisionnelle, en n'étant pas représentée au sein du comité de pilotage de l'EPAEM.

Malgré le décret d'Opération d'Intérêt National prononcé en 1995, Euroméditerranée est un projet résolument marseillais, contrôlé, du moins en apparence, par les seuls responsables politiques locaux. L'intervention de l'Etat ne doit pas signifier que la réussite du projet lui revient, le pouvoir politique en place à Marseille entend faire respecter sa stratégie et ses méthodes. Ainsi, à partir de 1998, c'est au sein du comité de

pilotage de l'EPAEM créé pour l'occasion que l'équipe municipale impose ses vues sur l'évolution du projet. Ce groupe restreint composé du président de l'EPAEM, du maire de Marseille et des présidents des conseils général et régional assure la coordination des décisions entre l'Etat et les collectivités locales. Surtout, il définit une politique commune pour l'opération et arrête les grandes décisions d'orientation. Il définit également un budget plus conséquent pour la réalisation du programme: l'engagement financier de l'Etat s'avérant faible depuis le lancement d'Euroméditerranée au regard de l'ampleur du projet, d'importantes dépenses sont en fait répercutées sur les partenaires publics et privés de l'opération.

*... mais un risque financier partagé avec le secteur privé!*

La procédure Zone d'Aménagement Concertée (ZAC) est retenue pour la mise en œuvre de l'opération: déclinée sur deux périmètres dans Euroméditerranée, elle permet à l'EPAEM de déléguer la maîtrise d'ouvrage des aménagements et des opérations immobilières aux grands groupes de promoteurs-aménageurs privés (Bouygues Immobilier, Sogeprom, SAE, Constructa et CGIS-Nexity), regroupés au sein du «Club des maîtres d'ouvrage» ou «Club des promoteurs». Ils définissent ensemble le parti pris urbain et le schéma de principe, et ils financent conjointement l'important programme de construction, d'aménagement et de réhabilitation. La SEM locale Marseille-Aménagement est tenue à l'écart des opérations.

L'appui financier de l'Etat et des différentes collectivités locales crédibilise l'opération auprès des futurs investisseurs d'Euroméditerranée, permettant le partage du coût financier de l'opération entre les différents acteurs en présence, y compris privés. L'important programme de réhabilitation immobilière est réalisé en convention négociée par la commune et les grands propriétaires (Société Immobilière de Marseille et COFINDA), les aides financières de l'ANAH, de l'Etat et des collectivités locales complétant le montage financier. Le Club d'Initiative Pour le Rayonnement d'Euroméditerranée (CIPRE), créé par l'Union patronale locale et rassemblant environ 200 entreprises locales, participe au financement et aux actions de marketing liées à la commercialisation des surfaces de bureaux réalisées. Le club des promoteurs et le CIPRE exercent une sorte de lobbying partenarial auprès des autorités marseillaises, en appuyant ou en initiant des actions de promotion et de communication d'Euroméditerranée (stand commun au MIPIM par exemple). Il est relayé dans ses actions par la Cité des Entrepreneurs.

L'intérêt des entreprises rejoint ici l'intérêt public local dans la promotion des différentes filières d'activités du nouveau centre économique marseillais. Mais l'engagement des entreprises implantées sur le périmètre de l'opération ne doit pas faire illusion: en effet, ce sont avant tout les volontés conjointes de l'EPAEM d'asseoir sa stratégie de développement économique et de la CCIMP de s'impliquer dans le projet qui sont à l'origine de la création de la Cité des Entrepreneurs en 2000. Cette association rassemble les chefs d'entreprises ayant domicilié leur entreprise dans le périmètre d'Euroméditerranée, dans le but d'animer et de promouvoir un réseau d'acteurs économiques locaux en relation avec les principaux organismes œuvrant pour le développement économique local (aéroport Marseille Provence, Marseille Europort, Marseille Innovation, Provence Promotion, PACA Entreprendre...); mais elle est d'abord un instrument du pouvoir local au service de la réussite de l'opération.

Les pouvoirs publics locaux et centraux investissent 40 millions d'euros dans l'opération, essentiellement pour les équipements publics et les infrastructures de transport, tandis que 1,2 milliard d'euros sont investis par l'ensemble des acteurs privés (Club des promoteurs et grandes entreprises locales). L'opération Euroméditerranée est très bénéfique pour la commune de Marseille: elle n'assume qu'une petite partie du coût financier de l'opération mais récolte la majeure partie des retombées en terme d'image.

#### *Les limites du partenariat avec l'Etat central*

L'implication de l'Etat dans l'opération Euroméditerranée entraîne toutefois une forte mainmise de celui-ci sur la conduite de l'opération. Elle se ressent particulièrement lors de la phase d'élaboration du projet (1993-1995). Malgré l'apparente maîtrise politique du projet par les autorités marseillaises, les changements de majorité gouvernementale ou les simples différences de logiques d'action entre les acteurs locaux et les services de l'Etat influent très fortement sur l'évolution du projet et sur sa mise en œuvre.

Ainsi, l'AGAM, structure légitime pour la détention de l'expertise en prospective urbaine à Marseille, est écartée momentanément des études de faisabilité du projet par le rapporteur de la mission de préfiguration interministérielle lancée par le CIAT. Il demande à 5 équipes d'architectes-urbanistes indépendants de proposer des projets urbains, niant ainsi la légitimité et la compétence des acteurs locaux dans la définition des orientations de l'action urbanistique et économique. Les antagonismes

entre les hauts fonctionnaires des services de l'Etat et les représentants politiques locaux, hérités de l'époque de Fos et de la mise en œuvre de la politique nationale d'aménagement du territoire ne sont pas encore résorbés. Mais les conclusions du rapporteur et de son équipe ne sont pas jugées satisfaisantes par la DATAR et les autorités locales intégrées au sein du comité de pilotage. La proposition est en effet trop proche des premières esquisses de type *water-front* développées à la fin des années 1980, avec un programme d'ensemble en contradiction avec les intentions de la municipalité de créer avant tout un nouveau quartier urbain, mixant activités tertiaires, logements et équipements culturels. L'AGAM reprend donc partiellement le contrôle des études, partageant l'expertise avec la nouvelle mission de préfiguration issue de la nouvelle majorité gouvernementale en 1993.

En fait, les changements de majorité gouvernementale au niveau national ont une grande incidence sur la conduite du projet Euroméditerranée et plus particulièrement sur les finalités et le contenu programmatique de l'opération. Le Premier Ministre est l'autorité de tutelle de la mission de préfiguration, puis de l'établissement public d'aménagement, par le biais du Ministère de l'Équipement. C'est donc lui qui nomme les responsables de ces deux structures, et qui contrôle leur travail. L'évolution de l'EPAEM est ainsi étroitement liée à la conjoncture gouvernementale, ses errements de 1993 à 1998 en matière de programmation s'expliquant en partie par les alternances successives de majorité au sein du gouvernement. C'est la droite qui décrète l'Opération d'Intérêt National en 1995, mais c'est la gauche qui préconise le «repositionnement stratégique d'Euroméditerranée» en 1998.

D'autres occasions se présentent dans l'opération Euroméditerranée, où les orientations infligées à la conduite de l'opération sont imputables au changement de majorité gouvernementale au niveau national. C'est le cas lors de la création même de l'EPAEM en 1995 : le directeur n'est pas celui qui pilotait la mission de préfiguration (nommé par le précédent Premier Ministre apparenté UDF et riche de la connaissance du terrain acquise depuis deux ans), mais celui choisi par le nouveau Premier Ministre apparenté RPR. Et ceci, malgré l'élection à la ville de Marseille d'un maire apparenté UDF : la couleur politique du pilotage de l'opération n'est pas dépendante du contexte local marseillais, mais de l'appartenance politique du Premier ministre. Cela se vérifie encore en 1997 : en arrivant au gouvernement, Lionel Jospin (PS) lance un audit sur l'EPAEM pour contrôler son efficacité. Les conclusions de l'audit sont

très critiques face à la stratégie d'action mise en œuvre par l'EPAEM. Début 1998, le Ministre de l'Équipement (membre du PC), nomme un nouveau directeur, politiquement proche de la gauche, à la tête de l'établissement public. Depuis, la situation est stable, le scrutin national de 2002 n'ayant pas entraîné de remaniement de la direction de l'EPAEM, malgré le changement de majorité gouvernementale. L'opération est maintenant dans sa phase de mise en œuvre, les enjeux de positionnement stratégique et politique du projet sont dépassés.

## 5.4 CONCLUSION

L'État est très présent dans la conduite des politiques publiques locales de l'AMM, même après la décentralisation. Malgré les compétences juridiques et les ressources financières et techniques obtenues, les collectivités locales marseillaises restent dépendantes de la capacité des services étatiques à produire une expertise et une organisation pour l'action. La forte implication de l'État dans les processus décisionnels se traduit par la permanence de la centralisation dans la résolution des conflits. Pourtant, le positionnement de l'État a changé entre les deux opérations : il s'inscrit désormais dans une démarche partenariale, partageant le pilotage, le financement et la décision avec les acteurs locaux. Le rapport de domination du pouvoir central sur les méthodes et le contenu de l'opération, contesté par les acteurs locaux à Fos, a cédé la place à une logique de projet partagé entre l'État et les partenaires locaux : les objectifs de l'action collective d'Euroméditerranée sont coproduits par la négociation.

Les deux opérations intègrent des intérêts privés dans leur programmation, par le biais des structures locales de représentation (CCI, autorités portuaires, associations) et des réseaux tissés entre l'État et les grands groupes industriels et de construction. Mais elles répondent à des conceptions différentes du développement économique et urbain. L'opération de Fos est ancrée dans des logiques de croissance économique et de modernisation de l'appareil productif français, avec une vision très sectorielle du développement économique et des enjeux de positionnement stratégique plus nationaux que locaux. Euroméditerranée reflète au contraire plutôt un ancrage territorial et une intégration des politiques économique et urbaine marseillaises : le projet est conçu de manière globale et porté politiquement par les acteurs locaux soutenus par l'État. La contextualisation du projet Euroméditerranée est plus fine que pour l'opération de

Fos, grâce à la prise en compte des faiblesses et des potentialités locales, notamment en termes de spécialisation économique et de développement urbain.

Cette territorialisation de l'action publique sous assistance étatique traduit néanmoins la difficulté pour les autorités marseillaises de s'émanciper de la tutelle centrale et de définir un cadre d'action et une stratégie territoriale adaptée. Le retard local en matière de coopération intercommunale en est un symptôme évident. Les «réfractaires» au centralisme étatique d'hier seraient-ils devenus les «retardataires» de la recomposition de l'action publique locale actuelle ?

## BIBLIOGRAPHIE

- AGAM/VILLE DE MARSEILLE/EPAEM, *Schéma de référence d'urbanisme Euroméditerranée*, Marseille, 1998.
- AGAM/VILLE DE MARSEILLE, *Schéma de cohérence Marseille 2015, un projet pour Marseille à l'échelle européenne*, Marseille, 1997.
- BECQUART D., *Marseille, 25 ans de planification urbaine*, AGAM/ Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 1994.
- BORRUEY R. et FABRE M., «Marseille et les nouvelles échelles de la ville portuaire», *Annales de la recherche urbaine*, n° 55-56, pp. 53-61, 1992.
- BRASSART E. (sous la direction de), *La région urbaine marseillaise. Métropolisation et développement durable*, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 1996.
- BRAUDEL F., *L'identité de la France*, Arthaud, Paris, 1986.
- BONNEVILLE M., BUISSON M.-A., GRAEFF S., MOLIN J.-L. et ROUSIER N., *Processus d'internationalisation des villes: Lyon, Grenoble, Saint-Etienne*, Rapport de recherche pour le Plan Urbain, Ministère de l'Equipement, Maison Rhône-Alpes des Sciences de l'Homme, Lyon, 1993.
- CENTI C., «Inégalité d'accès au développement économique urbain. Les enseignements d'une comparaison Lyon – Marseille», *Annales de la recherche urbaine*, n° 76, pp. 69-77, 1997.
- COLLECTIF, *Dynamiques des villes portuaires, Marseille et les autres*, Rapport de recherche pour le Plan Urbain, Ministère de l'Equipement, des Transports et du Tourisme, Laboratoire INAMA, Marseille, 1992.
- DE SOLAS MORALES I, ROSSI A., GRUMBACH A., *Marseille Euroméditerranée: un nouvel imaginaire de la ville*, Editions Villes et Territoires, 1994.

- DUBREUIL D., *Les mutations d'un littoral urbain*, TER de Maîtrise d'aménagement, Institut d'Urbanisme de Lyon, Université Lyon 2, 1998.
- FELLMANN T. et MOREL B., «Les systèmes d'emploi dans la métropole marseillaise», *Annales de la recherche urbaine*, n° 76, pp. 61-67, 1997.
- JOUVAUD M., «Marseille – Aix, métropole dispersée?», In Léo J.-P. et Boulianne L. M. (sous la direction de), *Services et métropoles, formes urbaines et changement économique*, L'Harmattan, Paris, pp. 177-201, 1999.
- LABORIE J.P., LANGUMIER F., DE ROO P., *La politique française d'aménagement du territoire de 1950 à 1985*, La Documentation française, Paris, 1985.
- LANGEVIN P. et CHOURAQUI E. (sous la direction de), *Aire métropolitaine marseillaise, encore un effort...*, Editions de l'Aube Sud, La Tour d'Aigues.
- LE DUC M., *Marseille: port et centre-ville. Acteurs, genèse et dynamique des quartiers liés au port*, AGAM/CERFISE/CATRAM-PAM, 1993.
- MAZZELLA S. et ZALIO P.P., *50 ans de recherche urbaine à Marseille – Bilan bibliographique (1945-1995)*, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, Plan Urbain/PISTE, 1995.
- MOREL B., *Marseille, naissance d'une métropole*, L'Harmattan, Paris, 1999.
- PAILLARD B., *La damnation de Fos*, Seuil, Paris, 1981.
- PERROUD F., «Note sur la théorie des pôles de croissance», *Economie Appliquée*, n° 1-2, pp. 307-320, 1955.
- RICARD G., *Marseille sur Fos ou la conquête de l'Ouest*, Histoire du commerce et de l'industrie de Marseille XIX-XX<sup>e</sup> siècles, Tome 3, CCI de Marseille, 1989.



# MÉTROPOLISATION À LA ZURICHOISE : TERTIARISATION, FRAGMENTATION ET DÉMOCRATIE DIRECTE<sup>1</sup>

Daniel Kübler

## 6.1 INTRODUCTION

L'aire métropolitaine zurichoise est solidement installée au sommet de la hiérarchie urbaine de la Suisse. Dans cette région urbaine d'environ un million et demi d'habitants, se concentrent les activités socio-économiques à forte valeur ajoutée du pays, mais également les problèmes urbains. Plus que n'importe quelle autre aire urbaine helvétique, le pôle zurichois incarne le phénomène de la métropolisation en Suisse. C'est également à Zurich que les défis induits par les recompositions que la métropolisation opère au niveau des territoires sociaux, économiques et politiques se font plus fortement sentir en comparaison au reste du pays. Dans ce chapitre, nous analyserons et discuterons, à l'exemple du contexte métropolitain zurichois, les réactions des acteurs et l'adaptation des dispositifs de régulation politique face à la métropolisation. Ce faisant, on poursuivra deux objectifs parallèles. D'une part, il s'agira de resituer les dynamiques socio-économiques qui sont à l'œuvre dans la métropole zurichoise et d'en montrer les implications. D'autre part, on s'attachera à montrer dans quelle mesure les observations réalisées dans

---

<sup>1</sup> Les analyses présentées dans ce chapitre se basent sur les résultats de la recherche *Gouvernance métropolitaine et légitimité: les nouveaux territoires de la démocratie dans les agglomérations*, menée au Laboratoire de sociologie urbaine de l'École polytechnique fédérale de Lausanne et financée dans le cadre du Programme prioritaire de recherche «Demain la Suisse» du Fonds national suisse de la recherche scientifique (crédit # 5004-058522).

le contexte zurichois correspondent, ou non, à des tendances et évolutions relevées dans d'autres métropoles européennes.

Plus précisément, cette problématique générale sera déclinée sur deux éléments précis. Dans la première partie de ce chapitre, nous examinerons les changements dans la structuration des sphères économique et politique de la métropole zurichoise au cours des trente dernières années. Ces changements seront examinés au niveau de la composition de la base productive, de l'architecture institutionnelle ainsi que de l'organisation et de la représentation des intérêts économiques. Nous verrons notamment que, malgré l'étalement urbain et une très forte tertiarisation de la base productive, les structures de représentation politique et économique se caractérisent par une stabilité remarquable.

La deuxième partie sera consacrée à l'examen du changement des styles de politiques publiques métropolitaines, en se focalisant, d'une part, sur l'évolution des controverses politiques et idéologiques relatives aux enjeux métropolitains et, d'autre part, sur les reconfigurations des relations intergouvernementales dans le contexte de la métropolisation. Pour ce faire, nous examinerons, dans une perspective diachronique, les enjeux, controverses et les choix politiques dans deux domaines politiques qui sont emblématiques pour la problématique de la métropolisation. Il s'agira, en premier lieu, de la mise en place d'un réseau régional de transports publics pour lequel nous nous concentrerons sur deux moments historiques particuliers: le projet de construction (abandonné) d'un réseau combiné de métro et de Réseau Express Régional (RER) dans les années 1970, ainsi que la mise en place du RER dès la fin des années 1980. Destiné à améliorer l'accessibilité et l'interconnexion des différentes parties du territoire métropolitain, ce réseau de transports publics constitue non seulement une infrastructure importante pour la métropolisation à Zurich mais donne également à voir de façon privilégiée les enjeux et controverses politiques autour de l'évolution urbaine. En second lieu, nous examinerons les activités de marketing urbain réalisées conjointement par les autorités politiques et des entreprises privées à partir du milieu des années 1990. Ces activités peuvent en effet être considérées comme une stratégie visant à répondre aux défis de la globalisation économique et leur mise en place illustre, de manière symptomatique, les reconfigurations entre acteurs et leurs positions sous l'impulsion des processus de métropolisation. L'étude de ces deux cas permettra notamment de retracer l'émergence d'un horizon métropolitain dans la conduite des politiques publiques dès le milieu

des années 1980. De même, elle montrera que la stabilité du cadre institutionnel local, et notamment l'importance qu'y prennent les procédures de démocratie directe, est une spécificité du cas zurichois qui continuera à marquer la conduite des politiques publiques dans cette région urbaine.

## 6.2 LA «MÉTROPOLISATION À LA ZURICHOISE»: ÉTALEMENT URBAIN, TERTIARISATION ET IMMOBILISME DES STRUCTURES DE REPRÉSENTATION POLITICO-ÉCONOMIQUES

Comme dans la plupart des pays occidentaux, l'armature urbaine de la Suisse a subi de profondes mutations au cours du XX<sup>e</sup> siècle. Marqué par la suburbanisation depuis la Seconde Guerre mondiale et par la périurbanisation dès les années 1970, le territoire des villes helvétiques est entré dans une phase de métropolisation depuis le milieu des années 1980 (Schuler 1999). Ce processus de métropolisation traduit une métamorphose des éléments de centralité urbaine impliquant, tout à la fois, une nouvelle articulation de la ville à l'économie globale ainsi qu'une fragmentation intensifiée des espaces urbains à l'échelle locale. En Suisse, les traits distinctifs de la métropolisation sont la désindustrialisation et la tertiarisation de la base productive, l'internationalisation des relations économiques, l'accroissement de la mobilité spatiale, l'étalement urbain des zones fonctionnelles ainsi que la fragmentation interne des agglomérations selon une dynamique opposant la commune-centre aux communes suburbaines et périurbaines (Rossi 1995; Cunha et Schuler 2001). Ces éléments généraux se retrouvent, a fortiori, dans l'aire métropolitaine zurichoise, illustration emblématique s'il en est du phénomène de métropolisation dans sa déclinaison helvétique.

### **L'évolution démographique et l'étalement urbain**

Le territoire de l'aire métropolitaine de Zurich a été déterminé pour la première fois par l'Office fédéral de la statistique (OFS) pour les recensements de la population de 1980 et de 1990 (Schuler 1994: 188). Selon cette définition, qui se base essentiellement sur l'intensité de la pendularité entre agglomérations, l'aire métropolitaine de Zurich se compose de 10 agglomérations (Zurich, Baden, Brugg, Lenzburg, Zug, Pfäffikon (SZ)-Lachen, Rapperswil-Jona, Wetzikon-Pfäffikon (ZH), Winterthur, Frauenfeld) et de 3 villes isolées (Einsiedeln, Rüti, Wohlen). Elle s'étend

sur une superficie de 169 326 hectares et comprenait, en 1998, 1 457 263 habitants.

**Tableau 1** Evolution démographique dans l'aire métropolitaine zurichoise et ses trois principales agglomérations.

Recensements	Habitants en 1970		Habitants en 1980		Habitants en 1990	
	Total	Par km <sup>2</sup>	Total	Par km <sup>2</sup>	Total	Par km <sup>2</sup>
Zurich (agglo.)	719 324	1569	838 664	1238	940 180	1110
Winterthur (agglo.)	110 041	810	107 752	794	114 669	775
Baden (agglo.)	66 855	1075	69 552	1028	80 618	888
Aire métropolitaine	–	–	1 075 511	1132	1 422 177	839

Source: OFS Données des recensements.

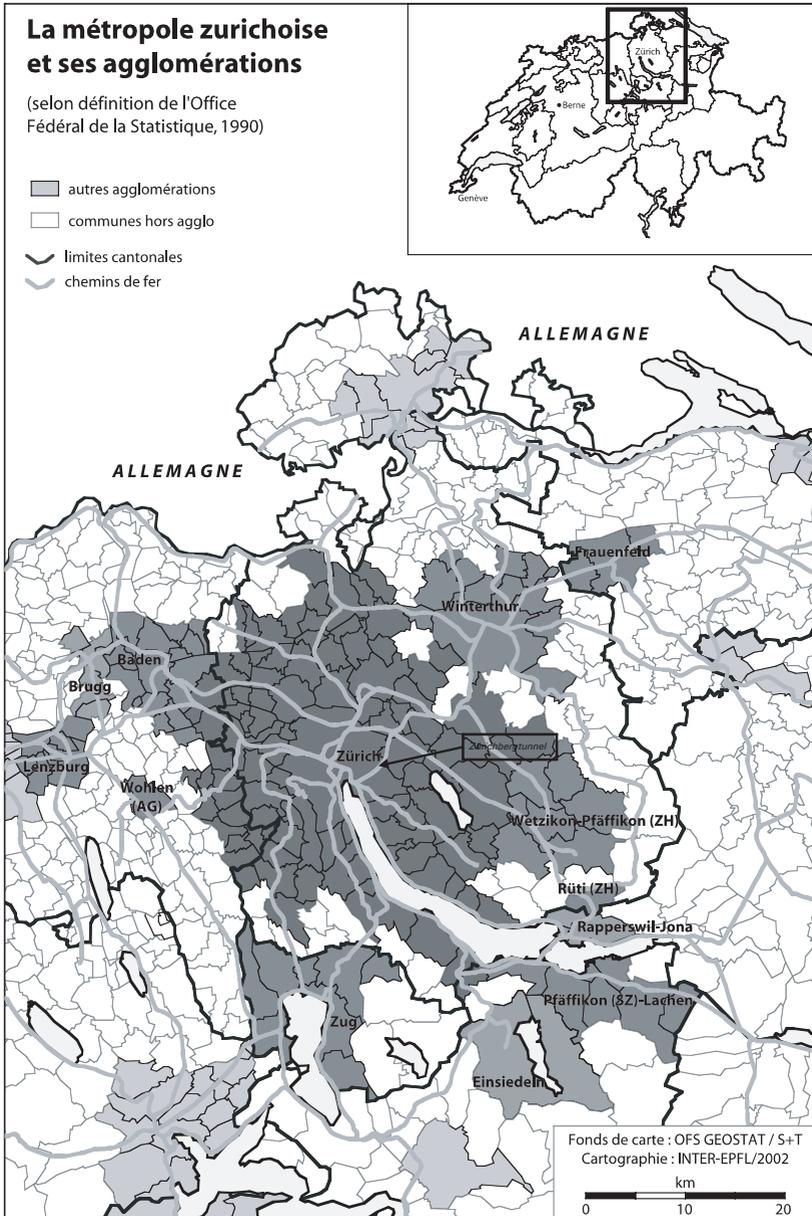
La croissance démographique de l'aire métropolitaine zurichoise ainsi que des trois agglomérations principales qui la composent est surtout due à l'extension spatiale (tab. 1). Comme ailleurs en Suisse, la croissance urbaine dans la région zurichoise est principalement due à l'intensification de la pendularité, tandis que la densité moyenne du peuplement a diminué (Schuler 1999).

Concernant les trois agglomérations principales de l'aire métropolitaine zurichoise, on constate une tendance générale à la diminution de la part de la population des villes-centres par rapport à celle de leurs agglomérations (tab. 2). Cette tendance est plus prononcée dans la période de 1970 et 1980, lorsque les trois villes-centres ont vu leur population diminuer d'une façon importante (Zurich: -12,5%, Winterthur: -6,4%, Baden: -1,7%). La décroissance des villes-centre s'est pourtant ralentie entre 1980 et 1990, voire s'est renversée pour les villes de Winterthur et de Baden.

**Tableau 2** Population des villes-centre et part des villes-centre par rapport à leurs agglomérations.

Recensements	Habitants en 1970		Habitants en 1980		Habitants en 1990	
	Total	% agglo	Total	% agglo	Total	% agglo
Zurich	422 640	58,7	369 522	44	365 043	38,8
Winterthur	92 722	84,2	86 758	80,5	86 959	80,8
Baden	14 115	21,1	13 870	19,9	15 718	19,5

Source: OFS Données des recensements et Schuler (1994).



Carte 1 La métropole zurichoise et ses agglomérations.

En résumé, comme l'ensemble du système urbain en Suisse, l'aire métropolitaine zurichoise s'est caractérisée par une tendance à la suburbanisation, particulièrement prononcée entre 1970 et 1980, voire à la périurbanisation depuis 1990 (Rossi 1995; Schuler 1999).

### **Permanences institutionnelles: la fragmentation**

Dans la nomenclature de l'Office fédéral de la statistique, le territoire institutionnel couvert par l'aire métropolitaine zurichoise se compose de 172 communes<sup>2</sup> situées dans six cantons différents<sup>3</sup>. L'essentiel de la charpente institutionnelle de l'aire métropolitaine zurichoise est héritée du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. Le territoire des 6 cantons qu'elle touche (Argovie, St-Gall, Schwyz, Thurgovie, Zoug, Zurich) est resté le même depuis 1848, au moment de la constitution de la Confédération helvétique. Au niveau des communes, quelques réformes d'une certaine importance sont néanmoins à signaler. Elles ont eu lieu dans le sillage des absorptions dans les agglomérations urbaines partout en Suisse, soit dans une période allant de 1893 à 1934, les années durant lesquelles ont lieu d'importantes fusions à Zurich et à Genève, et qui sont généralement considérées comme les moments charnières de ce mouvement (Office fédéral de la statistique 1992). En règle générale, ce furent les villes-centres, prospères mais manquant d'espaces, qui ont intégré des communes de banlieue limitrophes, financièrement faibles, voire endettées. Concernant l'aire métropolitaine zurichoise, en 1893, la ville de Zurich a ainsi fusionné avec onze communes de banlieue. En 1919, la ville de Frauenfeld absorba cinq communes de banlieue. Trois ans plus tard, en 1922, Winterthur intégra également cinq communes de sa banlieue. Enfin, en 1934, Zurich intégra huit autres communes de sa banlieue.

<sup>2</sup> Ce chiffre est valable depuis 1998, suite à l'abolition de la distinction entre Ortsgemeinde et Munizipalgemeinde dans le canton de Thurgovie, réduisant de 8 à 3 le nombre de communes dans l'agglomération de Frauenfeld.

<sup>3</sup> A noter qu'il existe, en Suisse, un niveau institutionnel intermédiaire entre les communes et les cantons: les districts. Les districts font, d'une part, office de circonscriptions pour les élections et votations cantonales, ainsi que de territoires administratifs dans l'exécution de certaines tâches par l'administration cantonale. D'autre part, ils sont le territoire de compétence des tribunaux de district, le premier échelon dans la hiérarchie juridique helvétique. Contrairement aux cantons et aux communes, les districts ne peuvent donc pas être considérés comme de véritables institutions politiques autonomes. Les autorités de district sont généralement composées de membres élus, mais ces élections ne font quasiment jamais l'objet de luttes partisans et ont généralement lieu dans l'indifférence la plus totale: la plupart du temps, il n'y a pas plus de candidats que de fonctions à pourvoir.

Depuis 1934, le nombre des communes sur le territoire actuel de l'aire métropolitaine zurichoise est donc resté quasiment inchangé et, à l'heure actuelle, mis à part un mouvement de consolidation communale dans le canton de Thurgovie, aucune réforme territoriale n'est à l'ordre du jour dans l'aire métropolitaine zurichoise. Le morcellement communal est donc important (tab. 3). Les déséquilibres sont manifestes: aucune différence de statut n'étant faite entre petites communes et grandes villes, la localité de Islisberg, qui compte tout juste 309 habitants, se trouve, du point de vue institutionnel, au même niveau que la ville de Zurich.

**Tableau 3** Population des communes dans l'aire métropolitaine zurichoise et ses trois principales agglomérations en 1990

	Nombre total de communes	Population de la commune la plus peuplée	Population de la commune la moins peuplée	Population moyenne	Médiane
Zurich (agglomération)	101	365 043	259	9308	4026
Winterthur (agglomération)	11	86 959	1230	10 424	2575
Baden (agglomération)	16	17 706	641	5038	3128
Aire métropolitaine	172	365 043	259	8034	3731

Source: OFS, Données du recensement.

Conformément à la Constitution fédérale de la Suisse, chacun des six cantons intégrés dans l'aire métropolitaine zurichoise est doté d'un exécutif et d'un parlement élus au suffrage universel. Le législatif est généralement élu au scrutin proportionnel de liste. Les exécutifs des cantons de l'aire métropolitaine zurichoise comptent entre 5 et 7 membres, généralement élus au scrutin majoritaire<sup>4</sup>. La présidence de l'exécutif est assumée à tour de rôle, normalement pour la durée d'un an. *Primus inter pares*, le président de l'exécutif assume uniquement des tâches de représentation.

La structuration exacte des instances représentatives communales est déterminée par la constitution cantonale et varie donc de canton à canton.

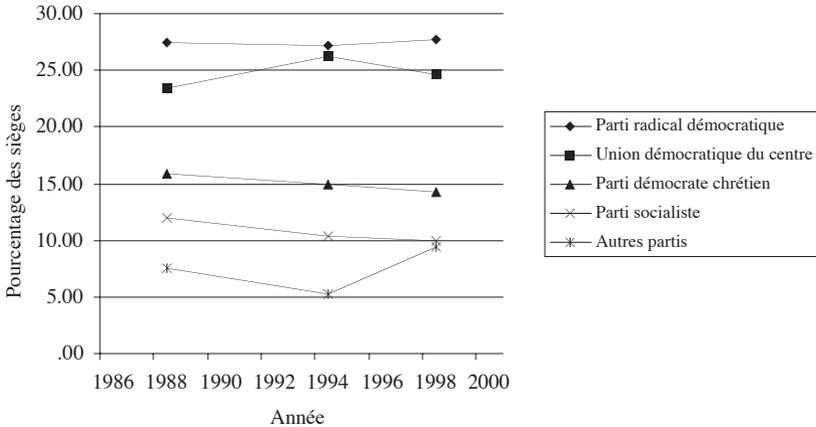
<sup>4</sup> Seule exception: le canton de Zoug, où le scrutin proportionnel s'applique également pour l'élection de l'exécutif

Néanmoins, dans toutes les communes, il existe un pouvoir exécutif (*Stadtrat* pour les villes, *Gemeinderat* pour les autres communes), élu au suffrage universel, qui dirige l'administration communale. Les communes de l'aire métropolitaine zurichoise ont, en règle générale, un exécutif composé de 5, 7 ou 9 membres. L'exécutif dans la ville de Zurich compte 9 membres, ceux de Winterthur et de Baden 7 membres. La fonction législative est soit assumée en démocratie directe par la tenue régulière d'une assemblée des citoyens, soit par un parlement communal. Dans les deux cas, des votes populaires à bulletin secret ont également lieu sur certains enjeux. Aucun des cantons touchés par l'aire métropolitaine zurichoise ne connaît de prescriptions constitutionnelles obligeant ses communes de se doter d'un parlement. Plus précisément, dans le canton de Zurich, la constitution cantonale permet aux communes de plus de 2000 habitants de se doter d'un parlement communal. Dans le canton de Thurgovie, ils sont également facultatifs, pour les communes au-dessus de 800 électeurs. Dans les cantons d'Argovie, de Saint-Gall et de Zoug, la constitution cantonale laisse le libre choix aux communes quant à l'institution parlementaire. En revanche, les parlements communaux ne sont pas prévus du tout dans le canton de Schwyz. C'est donc l'absence de parlements communaux qui est la règle: sur les 172 communes de l'aire métropolitaine zurichoise, seules 22 ont un parlement communal. Dans ces 22 communes, l'élection du parlement communal se fait selon le scrutin proportionnel de liste.

### **Données politiques: prédominance stable de la droite**

De manière générale, la Suisse est le pays des partis libéraux et bourgeois (Ladner 1999). Cette donnée se reflète également dans la composition des gouvernements et des parlements cantonaux, où la gauche politique – formée principalement par le Parti socialiste (PS) et le Parti écologique (PE) – est généralement minoritaire.

Ce constat est également valable pour la scène politique communale. Ainsi, les communes de l'aire métropolitaine zurichoise se caractérisent par une remarquable stabilité temporelle du paysage partisan, avec une claire domination de la droite (fig. 1). On constate notamment la prédominance du Parti radical démocratique (PRD), grand parti de la bourgeoisie protestante en Suisse et dont le pourcentage de sièges détenus aux exécutifs communaux n'a, pour ainsi dire, pas changé entre 1988 et 1998. L'Union démocratique du centre (UDC) – ancien parti des paysans et



**Fig. 1** Représentation des partis politiques dans les exécutifs communaux de l'aire métropolitaine zurichoise entre 1986 et 2000 (en %). Sources: enquêtes Ladner (1991), Geser *et al.* (1996), Ladner *et al.* (2000).

petits commerçants qui s'est récemment orienté vers une droite nationale-conservatrice – est le deuxième parti. Par rapport à son importance nationale, la démocratie chrétienne (PDC) est plutôt faible, ce qui peut s'expliquer par le fait que l'aire métropolitaine zurichoise est située dans une région à prédominance protestante. Le pourcentage des sièges occupés par le Parti socialiste (PS), seul grand parti de gauche en Suisse, se situe autour des 10%, ce qui en fait pourtant le parti le plus faible dans l'aire métropolitaine zurichoise au niveau communal.

Cette impression générale d'une domination de la droite demande cependant à être nuancée. Notamment dans les grandes villes, et selon un schéma que l'on rencontre fréquemment en Europe, c'est au contraire la gauche qui est souvent plus forte. Dans la commune de Zurich, la majorité «rouge-verte» à l'exécutif a même une longue tradition. A l'exception d'un interlude entre 1982 et 1986, l'exécutif zurichois est dominé par la gauche depuis les années 1970. En revanche, la situation n'est pas la même au parlement, où la gauche n'a de loin pas toujours occupé la majorité des sièges. En particulier, les années 1990 ont été marquées par la montée en puissance au parlement municipal de l'UDC. N'ayant pas de représentant dans l'exécutif, ce parti joue actuellement le rôle d'une opposition de droite, à l'encontre non seulement de la gauche majoritaire, mais également à l'encontre des partis libéraux de droite.

## Evolution de la structure économique: tertiarisation et globalisation

En 1998, 84 185 entreprises existaient dans l'aire métropolitaine zurichoise, totalisant un nombre de 852 562 emplois<sup>5</sup>. Une partie importante de ces emplois concerne les services aux entreprises (commerce de gros, banques, assurances, immobilier, informatique, recherche, télécommunications), aussi bien dans l'ensemble de l'aire métropolitaine zurichoise que dans chacune de ses trois principales agglomérations. Néanmoins, une certaine spécialisation des différentes agglomérations est observable. Ainsi, les agglomérations de Baden et surtout de Winterthur, deux villes pionnières de la révolution industrielle helvétique au XIX<sup>e</sup> siècle, se caractérisent par l'importance de l'industrie mécanique (machines-outils, moteurs, locomotives, etc.). En revanche, l'agglomération de Zurich apparaît clairement plus spécialisée dans les services financiers, dont font notamment partie les assurances et les activités bancaires – domaines dans lesquels Zurich a une réputation internationale.

L'évolution diachronique des secteurs de production dénote une tertiarisation générale de l'économie locale, particulièrement forte sur une période allant de 1985 à 1991. En parallèle, on observe une tendance à la concentration des emplois dans les couronnes des agglomérations. Celle-ci est due non seulement à la localisation de nouvelles entreprises, mais également aux déplacements d'entreprises de la ville-centre vers la couronne de l'agglomération (Schuler *et al.* 1997).

**Tableau 4** Employés des secteurs de production (comptés au lieu de domicile) dans l'aire métropolitaine zurichoise et dans ses trois principales agglomérations (en %).

Recensement	1970			1980			1990		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Zurich (agglo.)*	2,3	41,2	56,3	1,7	32,3	64,3	1,4	23,9	70,1
Winterthur (agglo.)*	3,0	54,5	42,3	2,5	45,5	49,5	1,8	34,2	63,0
Baden (agglo.)*	2,4	61,9	35,6	1,9	50,4	46,8	1,3	30,5	64,8
Aire métropolitaine*	2,9	46,4	50,7	2,3	37,4	59,0	1,7	27,8	66,8

\* Configuration territoriale de 1990

Source: OFS, données des recensements.

<sup>5</sup> OFS, Recensement fédéral des entreprises 1999.

La tendance à la tertiarisation est également reflétée dans la part de la population employée dans les trois secteurs économiques. Le tableau 4 montre une croissance relative des emplois du secteur tertiaire, dans l'ensemble de l'aire métropolitaine zurichoise, mais également dans ses trois principales agglomérations. Cette tendance est la plus prononcée dans l'agglomération zurichoise.

### **L'organisation des intérêts économiques: la logique de génération**

En Suisse, les organisations représentatives des entreprises privées sont des structures de droit privé auxquelles l'adhésion est facultative. Comme partout ailleurs sur le territoire national, il existe donc une pléthore d'organisations de ce type dans l'aire métropolitaine zurichoise. Deux d'entre elles sont particulièrement importantes, à la fois en raison de leur longue tradition et de leur forte activité au niveau politique: la Chambre du commerce et d'industrie de Zurich, ainsi que l'Association zurichoise des arts et métiers.

#### *La Chambre du commerce et d'industrie du canton de Zurich*

La CCI de Zurich (*Zürcher Handelskammer* ou *ZHK*) a été créée en 1874, succédant au Directoire commercial de Zurich qui lui remontait à 1662. La ZHK couvre le territoire des cantons de Zurich, de Schaffhouse et de Zoug. Son but est la «promotion des intérêts économiques sur le territoire couvert»<sup>6</sup>, consistant principalement dans la défense d'une politique économique libérale ainsi que dans la promotion de conditions cadre considérées comme propices pour l'activité économique. Concrètement, les activités de la ZHK se traduisent sous la forme d'interventions dans le processus politique aux niveaux fédéral, cantonal et communal: prises de position dans le cadre de procédures de consultation, formulation de consignes de votes lors de votations populaires en rapport avec l'économie, contacts avec les autorités et les élus à tous les niveaux de l'Etat. Dans ce contexte, la ZHK, comme les autres CCI helvétiques, est représentée dans l'organisation patronale faîtière *Economiesuisse*, active au niveau fédéral. En outre, la ZHK fournit un certain nombre de services individuels à ses membres. Parmi les plus importants, on peut citer l'établissement de certificats d'origine ou de garanties douanières (carnets ATA), ainsi que l'authentification de documents d'exportation. De même, la ZHK dispose, depuis 1911, d'un tribunal d'arbitrage internationalement reconnu. Par

---

<sup>6</sup> Article 2 des statuts de la CCI de Zurich.

ailleurs, la ZHK organise des cours de formation continue et offre à ses membres des informations régulières sur l'évolution du marché et de la conjoncture ou sur des questions de politique économique et de droit.

Actuellement, la *Zürcher Handelskammer* compte environ 1300 entreprises membres. Il n'existe pas de statistiques sur l'appartenance sectorielle de ces entreprises, ni sur l'évolution de celle-ci. Néanmoins, la tendance à la tertiarisation qui a caractérisé l'aire métropolitaine zurichoise depuis les années 1970 est également ressentie par la ZHK. D'une part, bon nombre d'entreprises industrielles ont cessé leur activité tandis que de nouvelles entreprises ont été créées dans le secteur tertiaire. D'autre part, certaines entreprises de tradition industrielle ont intégré, au fil des années, des activités tertiaires – comme le consulting – dans leur palette de produits. Dernièrement, la ZHK a également enregistré l'adhésion d'entreprises issues des «nouveaux marchés», c'est-à-dire principalement dans le secteur des technologies d'information et de communication.

Du point de vue juridique, la ZHK est une association de droit privé. Elle est financée exclusivement par les cotisations des membres, ainsi que par les redevances prélevées sur certains services fournis. Les organes de direction de la ZHK sont le conseil directeur (*Vorstand*) élu par l'assemblée générale des membres, ainsi que le comité (*Vorstandsausschuss*) composé de 7 à 9 personnes élues par le conseil. Il est difficile de déterminer exactement le profil sociologique et économique des élus de la ZHK, étant donné que celle-ci ne publie que les noms de ces personnes ainsi que celui des entreprises auxquelles elles sont rattachées. Cependant, le secrétariat de la ZHK considère que, en ce qui concerne les secteurs économiques représentés, la composition du conseil de direction de la ZHK n'a pas suivi les changements enregistrés au niveau de la base productive. La raison étant que la nomination et l'élection des candidats ne suivent pas une logique de représentativité, mais plutôt une logique générationnelle où certaines (grandes) entreprises influentes maintiennent leurs sièges au cours des décennies<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Dans ce contexte, il faut mentionner la présence continue, pendant l'ensemble de la période d'observation (1970 à 2000) de personnes représentant cinq grandes Trmes de la place zurichoise: Le Crédit Suisse (Grande Banque), SiberHegner (commerce de gros/marketing), Schwarzenbach & Cie (fabrication de textiles), Hürlimann/Feldschlösschen (Brasserie), Volkart AG (commerce de gros), Zürich (assurances), Keller (commerce de gros) et, dernière mais non des moindres, Lindt & Sprüngli (chocolatiers). A propos de cette dernière, il faut noter que pendant toute la période d'observation, le même individu représentait la fameuse fabrique de chocolats Tns. Il s'agit d'un descendant des fondateurs, aujourd'hui octogénaire, qui continue à occuper sa place dans le conseil de la ZHK.

Le tableau 5 donne un aperçu du profil économique du conseil de direction de la ZHK entre 1970 et 2000. On constate une augmentation de la proportion des membres représentant des entreprises du secteur tertiaire, dénotant ainsi une certaine « tertiarisation » du conseil de direction de la ZHK. Cependant, il s'agit d'une évolution soumise à d'importantes fluctuations, avec notamment une pointe du secteur secondaire en 1990, ce qui ne permet pas de dégager de tendance claire.

**Tableau 5** Profil économique du Conseil de direction de la ZHK entre 1970 et 2000<sup>8</sup>.

Année	1970		1980		1990		2000	
	Nbre	En %						
Entreprises représentées								
<b>Secteur secondaire</b>	<b>9</b>	<b>38</b>	<b>11</b>	<b>38</b>	<b>14</b>	<b>42</b>	<b>10</b>	<b>33</b>
Dont: industrie textile	2	8	3	10	3	9	2	7
Dont: industrie de machines	4	17	3	10	4	12	1	3
<b>Secteur tertiaire</b>	<b>9</b>	<b>38</b>	<b>14</b>	<b>48</b>	<b>15</b>	<b>45</b>	<b>17</b>	<b>56</b>
Dont: commerce de gros	3	13	3	10	3	9	3	10
Dont: services financiers	4	17	5	17	5	15	4	13
Dont: services aux entreprises	–	–	–	–	1	3	2	6
<b>Non attribuables</b>	<b>6</b>	<b>25</b>	<b>4</b>	<b>14</b>	<b>4</b>	<b>12</b>	<b>3</b>	<b>10</b>
<b>Total membres</b>	<b>24</b>	<b>100</b>	<b>29</b>	<b>100</b>	<b>33</b>	<b>100</b>	<b>30</b>	<b>100</b>

### *L'Association des arts et des métiers du canton de Zurich*

Comme la ZHK de Zurich, l'Association zurichoise des arts et des métiers (*Kantonaler Gewerbeverband* ou *KGV*) est une organisation de longue tradition. Fondée en 1854, la KGV regroupe les petites et moyennes entreprises sur le territoire du canton de Zurich. Elle compte actuellement près de 20 000 membres, organisés en plusieurs sections locales et en associations professionnelles. Elle entend défendre les intérêts de celles-ci dans tous les domaines politiques qui peuvent les concerner. Cela comprend non seulement des enjeux de politique économique, mais souvent

<sup>8</sup> Les chiffres relatés dans ce tableau se basent sur les rapports annuels de la CCI des années 1970, 1980, 1990 et 2000. La classification des entreprises a été effectuée par l'auteur selon la Nomenclature générale des activités économiques (NOGA) de l'Office fédéral de la statistique, sur la base d'informations que les Trmes représentées donnaient sur leurs activités.

des thèmes plus locaux considérés comme importants pour les activités des PME<sup>9</sup>. Les stratégies politiques de la KGV sont essentiellement le lobbying au niveau des autorités politiques locales et cantonales, tout comme l'élaboration de consignes de votes lors de votations populaires locales et cantonales. Comme les associations des arts et des métiers d'autres cantons, la KGV est également liée à l'association faïtière active au niveau de la Confédération: l'Union suisse des arts et des métiers (USAM). La KGV est l'association patronale de loin la plus active au niveau politique et son travail de lobbying politique se révèle souvent assez efficace. Tant les sections locales que la section cantonale entretiennent d'étroites relations avec des élus locaux ou cantonaux de droite. Ainsi, dans la plupart des parlements locaux, de même que dans le parlement cantonal, il existe des «groupes interpartisans du commerce». Ils regroupent des députés de différents partis de droite et travaillent à l'unification des positions de la droite sur les objets qui concernent les intérêts des petites et moyennes entreprises. En outre, la KGV utilise fréquemment les instruments de la démocratie directe pour défendre ses positions. Elle s'implique activement dans la récolte de signatures pour lancer des référendums ou des initiatives populaires, et investit souvent des sommes importantes dans les campagnes de votations locales ou cantonales qui touchent – de près ou de loin – les intérêts de ses membres.

Il n'existe pas de statistiques sur l'appartenance des entreprises membres de la KGV aux différents secteurs économiques. Selon les informations de son secrétaire général, la tertiarisation de la base économique se fait également sentir au niveau de la structure des membres de la KGV. Ainsi, on a notamment enregistré l'adhésion de nouvelles PME du secteur des nouvelles technologies de communication et d'information. Dans ce sens, la direction de la KGV affiche, depuis quelques années, la volonté de défendre également les intérêts spécifiques des PME de la nouvelle économie.

A l'instar de la ZHK, la KGV est une association de droit privée, financée essentiellement par les cotisations de ses membres. La direction du KGV est assurée par le Conseil de direction (*Vorstand*) composée d'une vingtaine de personnes, ainsi que le bureau du Conseil de direction

---

<sup>9</sup> Il s'agit souvent de projets d'urbanisme, de construction ou de circulation. Ainsi, certaines sections locales du KGV sont connues pour s'être farouchement opposées à toute mesure de modération de trafic dans les centres-villes et notamment à la réduction des places de stationnement ou à l'instauration de zones piétonnes.

(*Vorstandsausschuss*) qui compte environ une dizaine de membres. Les deux sont élus par l'assemblée générale des membres.

Le tableau 6 montre, de manière synthétique, le profil économique du conseil du KGV et son évolution dans la période entre 1970 et 2000. Tout d'abord, il faut souligner la forte présence des entreprises liées au secteur du bâtiment tout au long de la période considérée. Du point de vue dynamique, l'impression d'une tertiarisation du conseil se confirme, de même que l'apparition, dès 1990, des firmes fournissant des services aux entreprises. Cependant, les fluctuations sont fortes – avec à nouveau une pointe du secteur secondaire en 1990 – ce qui ne permet pas de dégager de tendances univoques.

**Tableau 6** Profil économique du conseil de direction du KGV entre 1970 et 2000<sup>10</sup>.

Année	1970		1980		1990		2000	
	Nbre	En %						
Entreprises représentées								
<b>Secteur secondaire</b>	<b>8</b>	<b>38</b>	<b>14</b>	<b>70</b>	<b>13</b>	<b>52</b>	<b>10</b>	<b>37</b>
Dont: construction	5	24	10	50	9	36	6	22
<b>Secteur tertiaire</b>	<b>12</b>	<b>57</b>	<b>4</b>	<b>20</b>	<b>10</b>	<b>40</b>	<b>15</b>	<b>55</b>
Dont: services aux entreprises	0	–	0	–	1	4	4	15
<b>Non attribuables</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>7</b>
<b>Total membres</b>	<b>21</b>	<b>100</b>	<b>20</b>	<b>100</b>	<b>25</b>	<b>100</b>	<b>27</b>	<b>100</b>

Tant l'analyse de la composition du conseil de la ZHK que celle du conseil de la KGV montrent bien une certaine sur-représentation du secteur secondaire par rapport à la structure de la base productive. Le rythme de la tertiarisation enregistré au niveau de la base productive (tab. 4) est nettement supérieur au rythme de transformation des conseils directeurs des deux organisations patronales considérées ici. En particulier, il est étonnant de constater, dans les deux cas, une relative progression du secteur secondaire entre 1970 et 1980, alors que tout le secteur industriel en Suisse a été frappé par une importante récession entre 1974 et 1976 (Schuler *et al.* 1997). Apparemment, la logique générationnelle dans la composition de ces organes induit que les changements au niveau des

<sup>10</sup> Les chiffres relatés dans ce tableau se basent sur les rapports annuels du KGV des années 1970, 1980, 1990 et 2000. La classification des entreprises a été effectuée par l'auteur selon NOGA, sur la base des indications fournies par les membres du conseil sur leur profession.

secteurs de production représentés se répercutent avec un grand retard. A titre illustratif, la tertiarisation progressive du conseil de la CCI entre 1990 et 2000 est due quasiment à parts égales à l'entrée de nouvelles firmes du tertiaire et à la sortie des représentants de certaines grandes entreprises industrielles qui, après une existence parfois centenaire, ont fait faillite au cours de la récession du milieu des années 1990.

### 6.3 MÉTROPOLISATION, STYLE DE POLITIQUE PUBLIQUE ET RECONFIGURATION DES NIVEAUX DE GOUVERNEMENT

Pour la conduite des politiques publiques, les enjeux liés au régime d'urbanisation dans l'aire métropolitaine de Zurich sont donc essentiellement de deux ordres: une forte fragmentation institutionnelle, ainsi que des disparités démographiques, économiques et fiscales croissantes entre, d'une part, les centres des agglomérations qui assument des fonctions de centralité, et, d'autre part, les communes sub- et périurbaines. Il est vrai que ces deux traits ont caractérisé l'aire métropolitaine zurichoise depuis les années 1970 déjà, mais ils se sont accentués depuis et continuent à s'accroître au fur et à mesure que le processus de métropolisation se développe.

Cette deuxième section est consacrée à une série de questions concernant la métropolisation et les transformations qu'elle induit dans le système de relations territoriales et dans la conduite des politiques publiques métropolitaines. La métropolisation a-t-elle transformé le style de politiques publiques, allant dans le sens d'une conflictualité réduite, d'une importance croissante de l'intersectorialité et d'une plus forte participation de la société civile, comme le constatent certains travaux sur d'autres métropoles européennes? A-t-elle conduit à une réarticulation des niveaux de gouvernement où, comme le prétendent bon nombre de recherches conduites ailleurs en Europe, les villes s'affirment par rapport aux autres échelons territoriaux de l'Etat? Nous allons aborder ces questions à travers l'examen d'actions publiques dans deux domaines considérés comme emblématiques pour les processus de métropolisation: la mise en place, depuis les années 1970, d'un réseau de transports publics régional visant à augmenter l'accessibilité et l'interconnexion des différentes parties du territoire métropolitain, ainsi que le développement d'activités de promotion économique dès les années 1990, en réponse à la compétition intermétropolitaine induite par la globalisation.

## L'échec du projet *U-Bahn/S-Bahn* dans les années 1970

A Zurich, l'origine des grands projets de transport public d'agglomération remonte à l'après-guerre, lorsque les conséquences de la suburbanisation commencent à se faire sentir. La séparation et l'éloignement de plus en plus important des lieux de travail et d'habitation ont conduit à une intensification de la pendularité. Conjointement avec la «démocratisation» de la voiture individuelle, le volume du trafic motorisé augmente et dépasse les limites de capacité du réseau routier de la commune de Zurich. Les congestions et les embouteillages sont notoires aussi bien au centre-ville que sur les voies d'accès. Pour remédier à cette situation, les autorités de la commune commencent, dès les années 1950, à étudier les possibilités de développer de nouveaux réseaux de transports publics. Très vite, elles retiennent l'idée de construire un réseau de métro (*U-Bahn*), pour suppléer aux lignes de tramway héritées du XIX<sup>e</sup> siècle. Le but est non seulement d'améliorer l'offre des transports en commun mais aussi de séparer les voies de circulation de ceux-ci de celles du trafic motorisé individuel dans le but d'éliminer les congestions routières. Un premier projet de construire un métro sur la commune de Zurich est ainsi proposé au début des années 1960. Considéré comme trop onéreux par rapport aux possibilités financières de la commune, il est rejeté par une majorité de 70% des citoyens lors d'un vote populaire en février 1960. Considérablement redimensionné et avec des coûts nettement moins élevés, le projet d'un métro pour la commune de Zurich est encore une fois proposé aux citoyens en avril 1962. Il est également rejeté en vote populaire, à 61% de votes défavorables, sur la base des mêmes arguments. Face à ce nouvel échec cuisant, les autorités zurichoises abandonnent l'idée de lancer, en régie propre, de grands projets d'infrastructure pour les transports en commun. En attendant, les problèmes liés au trafic motorisé continuent de s'accroître.

### *Elaboration d'un projet à l'horizon de l'agglomération*

Vers le milieu des années 1960, les exécutifs de la commune de Zurich et du canton de Zurich s'accordent sur l'idée que les problèmes liés au trafic d'agglomération ne peuvent être résolus par la commune seule mais qu'ils nécessitent une approche à l'horizon régional, si ce n'est cantonal. En 1967, un groupe de travail intergouvernemental est constitué, impliquant des représentants des Chemins de fer fédéraux (CFF), des représentants de la commune ainsi que du canton de Zurich qui assure en même temps la présidence de ce groupe. La tâche est clairement définie : élaborer un plan pour le développement des transports en commun dans l'agglomération zurichoise.

En 1971, le groupe présente le résultat de ses travaux : le projet combiné dit *U-Bahn/S-Bahn*. Ce projet prévoit, d'une part, la construction d'une ligne de métro transversale, parcourant la commune de Zurich au niveau de la gare ferroviaire principale et reliant quatre communes au nord et à l'ouest. D'autre part, il propose l'élargissement du réseau de chemin de fer existant, et notamment l'amélioration des connexions à l'est de l'agglomération par le creusement d'un nouveau tunnel et d'un nouveau raccordement souterrain à la gare principale. Les coûts de réalisation pour ce projet sont estimés à un total d'environ 2,6 milliards d'euros<sup>11</sup>. Il est clair que le canton ne peut assumer seul cet investissement et une période de négociation politique intense s'ensuit entre les différentes entités territoriales concernées. Finalement, une clé de répartition financière est retenue, prévoyant un partage en trois de cette somme entre les CFF – prêts à financer quasiment l'ensemble des travaux prévus pour l'élargissement de leur réseau régional (c'est-à-dire le *S-Bahn*) – le canton, ainsi que les cinq communes desservies par le nouveau métro. Parmi ces dernières, la part du lion revient à la commune de Zurich en tant que bénéficiaire principale du métro projeté.

Dans ce montage financier, les trois niveaux territoriaux endossent des tranches importantes du financement global, et chacune des entités territoriales impliquées devient ainsi un *veto player* pour l'ensemble du projet. Les risques inhérents à cet arrangement intergouvernemental sont d'autant plus grands que, mis à part le financement provenant des CFF comme régie publique de la Confédération, les contributions financières doivent non seulement obtenir l'aval des législatifs cantonal et communaux, mais également être approuvés en votation populaire au niveau du canton et dans chacune des communes impliquées.

### *Le débat public et les votations populaires*

Au niveau du parlement cantonal, la contribution du canton au projet *U-Bahn/S-Bahn* est relativement peu controversée et passe haut la main. Il en va de même dans les parlements des communes desservies par le futur métro. La date du scrutin est fixée au 20 mai 1973, aussi bien pour la votation cantonale que pour les votations communales qui ont ainsi lieu le même jour.

---

<sup>11</sup> Les données budgétaires présentées dans ce chapitre ont été convertis en euros constants (2002).

Malgré les majorités confortables que le projet avait encore obtenu dans les divers parlements, la campagne référendaire est très animée. Les partis de la droite, ainsi que la section cantonale du parti socialiste s'expriment en faveur du projet. Il en va de même avec les principales associations économiques – notamment la ZHK et l'Association des arts et métiers – qui soulignent la nécessité d'un système de transport régional performant pour l'économie zurichoise. Mais les milieux de gauche de la commune de Zurich, dont le parti socialiste en première ligne, y sont farouchement opposés. Ils considèrent en effet ce projet comme un élément qui va renforcer encore le mouvement de suburbanisation. Selon eux, le projet est largement surdimensionné pour le contexte zurichois. De plus, ils avancent que l'amélioration de la desserte de la commune de Zurich va faire monter les prix du sol et engendrer une spéculation foncière qui, à terme, rendrait la ville inabordable pour les classes populaires ainsi que pour l'habitation de manière générale. Il s'agit donc d'un discours contre les méfaits de la croissance économique, et surtout contre les conséquences urbaines de celle-ci.

Ce discours se révèle fort performant: le projet est rejeté en votation populaire. Au niveau cantonal, 57% des citoyens disent non au *U-Bahn/S-Bahn*, sur la commune de Zurich ils sont même 70% à le faire. Parmi les quatre autres communes desservies par le métro, deux votent contre, deux acceptent le projet. Le lendemain du scrutin, le grand quotidien *Neue Zürcher Zeitung* analyse le verdict populaire comme le désaveu d'un modèle urbain reposant sur la croissance économique, ainsi que comme une résistance au changement:

«Les opposants ont réussi à capter le mécontentement latent des citoyens avec les conséquences de la croissance économique rapide de ces vingt dernières années, comme [...] l'inflation élevée, la crise financière des pouvoirs publics fédéraux, cantonaux et communaux. [...] De larges franges de la population craignaient que ce projet ne crée des impulsions supplémentaires à la croissance, ne conduise à l'élimination de logements au profit de surfaces commerciales ainsi qu'à l'augmentation substantielle des prix du foncier» (*Neue Zürcher Zeitung*, 21.05.1973).

### **Le projet *S-Bahn* des années 1980-1990**

Dans les années qui suivent ce verdict populaire, les problèmes de circulation dans la commune de Zurich continuent à croître, tandis que la

planification des transports publics d'agglomération s'enlise. En effet, l'interprétation du résultat du vote ne fait pas l'unanimité. Les partis de droite avancent que le vote négatif exprimait essentiellement un refus du *U-Bahn* et veulent sauver la partie *S-Bahn* du projet. La gauche, en revanche, soutient que le refus populaire concernait le projet dans son ensemble et combat le *S-Bahn* qui, à ses yeux, conduirait à une intensification de la pendularité et à un étalement urbain encore plus prononcé. La position de la gauche consiste essentiellement à réclamer une aide du canton pour développer les transports publics à l'intérieur de la commune de Zurich, mais sans pour autant intensifier les liaisons avec le reste de l'agglomération. Cette option est cependant refusée par les partis bourgeois au parlement cantonal, qui considèrent que les engagements du canton ne doivent pas seulement bénéficier à la commune-centre mais à l'agglomération, voire au canton dans son ensemble.

Tout au long des années 1970, le blocage est quasiment total en matière de développement des transports publics dans l'agglomération de Zurich. D'un côté, la gauche s'oppose au développement des liaisons entre la commune-centre et son agglomération, au nom d'une lutte contre la spécialisation fonctionnelle du sol, contre la destruction progressive de la campagne, contre l'étalement urbain. De l'autre côté, les partis de la droite veulent soutenir les transports publics seulement lorsqu'il s'agit de projets avec un horizon au moins régional, voire au niveau du canton dans son ensemble.

### *Le leadership du canton et des CFF*

C'est seulement en été 1980 que ce blocage est levé, lorsque le gouvernement cantonal et les CFF décident d'aller de l'avant avec le projet *S-Bahn*, indépendamment de la volonté des communes et surtout de la volonté de la commune de Zurich. En particulier, ils décident de redimensionner le projet de manière à ce que les coûts restent dans le cadre de ce que le canton et les CFF peuvent financer sans le soutien des communes.

En janvier 1981, le canton et les CFF présentent un nouveau projet pour la réalisation d'un réseau *S-Bahn* couvrant l'ensemble du territoire cantonal. La clé de voûte de ce projet est le creusement d'un tunnel sous le *Zürichberg* avec un raccordement souterrain à la gare ferroviaire principale – tel que proposé déjà dans le projet dix ans auparavant. Par ailleurs, la réalisation du nouveau réseau *S-Bahn* se ferait essentiellement par le truchement d'œuvres ponctuelles sur les lignes de chemin de fer

existantes dans le but d'en augmenter la capacité. Les coûts de réalisation sont estimés à 678 millions d'euros, dont 80% assumés par le canton et 20% par les CFF. Les communes ne sont pas impliquées dans le financement de ce projet, à l'exception de certains travaux annexes qui les concernent directement – comme la construction de stations supplémentaires ou la rénovation de bâtiments de gare d'importance locale – mais qui ne sont pas considérés comme centraux pour la réalisation du projet dans son ensemble.

Comme auparavant, le débat au parlement cantonal est peu controversé. Même si certains députés critiquent l'engagement limité des autres niveaux territoriaux de l'Etat et notamment de la Confédération, le crédit de réalisation d'un montant de 356 millions d'euros est clairement approuvé avec une majorité de 98 voix contre 10. Conformément à la constitution cantonale, une somme aussi importante doit être soumise au vote populaire, fixé au 29 novembre 1981.

#### *La votation populaire et le débat politique*

La campagne référendaire est nettement moins animée que celles qui se sont déroulées précédemment. En effet, tous les grands partis cantonaux, de gauche et de droite, sont favorables au nouveau *S-Bahn*, de même que les principales organisations patronales et les syndicats – parmi lesquelles également la ZHK et l'Association zurichoise des arts et des métiers. Et contrairement à la votation de 1973, le parti socialiste de la commune de Zurich se rallie aux partisans de ce projet. En effet, face au trafic pendulaire qui s'est intensifié en dépit de la non-réalisation du *U-Bahn/S-Bahn* et vu les conséquences de la pollution atmosphérique et sonore par le trafic motorisé, le PS a revu sa position. Plus précisément, il considère maintenant que le développement des transports publics d'agglomération peut être un moyen pour limiter le trafic automobile dans la commune-centre. De son point de vue, le nouveau projet *S-Bahn* doit donc être soutenu en tant que mal nécessaire. Dès lors, les opposants restants sont peu nombreux: un petit parti d'extrême gauche et un d'extrême droite, qui prétendent ainsi lutter contre la séparation grandissante entre lieux de travail et lieux de vie, contre l'intensification des fonctions de centralité de la commune de Zurich et contre l'étalement urbain de manière générale.

Lors du scrutin, le crédit de réalisation est approuvé par les citoyens du canton – à une majorité de 74%. Même si on pouvait espérer un verdict favorable, un score aussi élevé est plutôt inattendu. Selon un observateur,

ce résultat s'explique par la large alliance au niveau des élites politiques, mais également par les ambitions plus modestes du nouveau *S-Bahn* en réponse au refus du projet combiné *S-Bahn/U-Bahn* de 1973 :

«Contrairement aux ébullitions émotionnelles de 1973, ce projet [*S-Bahn*] n'a pas fait de grandes vagues. [...] Le résultat favorable était prévisible, vu l'ambiance généralement positive dès le début de la campagne de votation. [...] Les promoteurs disposaient de ressources financières importantes et du soutien général de la presse. Les opposants n'étaient pas très visibles. [...] Après le "non" de 1973, les dimensions du projet ont été réduites. De nombreux citoyens ont ainsi changé d'avis et ne s'y sont plus opposés» (*Neue Zürcher Zeitung*, 30.11.1981).

La décision de principe ayant été prise, les travaux de construction débutent en novembre 1983, sous la maîtrise d'œuvre conjointe des CFF et du canton de Zurich. On notera que la ZHK est directement impliquée dans le processus : son directeur anime un groupe de travail chargé d'élaborer une structure légale pour la mise en service du nouveau réseau. Les travaux de construction et de conceptualisation organisationnelle durent jusqu'en 1990, lorsque le réseau est inauguré, avec des locomotives et wagons flambant neufs.

#### *Le développement et la mise en place du S-Bahn dans les années 1980 et 1990*

Le résultat de cette votation donne une légitimation forte non seulement au nouveau projet *S-Bahn*, mais aux transports publics d'agglomération de manière générale, qui vont en profiter également pendant la décennie suivante. Encore fort du «résultat de rêve» de la votation constitutive de 1981, le gouvernement cantonal se met à élaborer les prochaines étapes de développement du réseau *S-Bahn* avant même que les premiers travaux n'aient commencé. Ainsi, il propose une prolongation souterraine de la ligne de chemin de fer de la rive droite du lac de Zurich jusqu'à la gare ferroviaire principale. S'agissant d'une œuvre annexe au réseau *S-Bahn* global, six communes bénéficiaires (dont la commune de Zurich) sont impliquées dans le financement : 80% des coûts étant assumés par le canton, 20% par les communes. Les référendums au niveau cantonal et communal ont lieu en février 1983 et sont tous positifs. Le score est à nouveau très confortable : le crédit cantonal passe à 67,5% et les crédits communaux réunissent également deux tiers de votes favorables, même celui soumis à l'électorat zurichois.

Il en va de même avec les deux étapes d'élargissement ultérieures du réseau *S-Bahn*, soumises au vote populaire en décembre 1986 et en novembre 1989 respectivement. A nouveau, quasiment personne ne s'y oppose et les crédits passent haut la main, à 75% respectivement 73% de votes favorables. Et la *success story* des transports publics d'agglomération continue: en septembre 2001, un nouveau crédit cantonal de 580 millions destiné à l'élargissement de la partie souterraine de la gare ferroviaire principale de Zurich est approuvé par une majorité de 82% des votants – un résultat considéré comme «magique» par le commentateur de la *Neue Zürcher Zeitung* qui ne manque pas de souligner le score élevé de 85% dans la circonscription de Zurich.

La seule défaite politique que les concepteurs de projets de développement du *S-Bahn* ont dû enregistrer concernait la proposition de construire une nouvelle station souterraine à Zurich en marge de la vieille ville, proche des universités et de l'hôpital universitaire. Suggéré dans une initiative adressée au parlement cantonal par une association, ce projet prévoyait à nouveau un financement conjoint du canton (90% des coûts) et de la commune de Zurich (10% des coûts). Les crédits cantonal et communal furent soumis à votation populaire en mai 1984. Cependant, le gouvernement cantonal ne le soutenait pas, considérant que la desserte du quartier en question était déjà plus que suffisante. De même, le parti socialiste de la commune de Zurich s'y opposait, craignant qu'une meilleure desserte de cette zone ne fasse monter les prix du sol et des loyers dans la vieille ville, qui deviendrait ainsi une proie livrée à la spéculation foncière. Le résultat du scrutin fut donc négatif: 52% de non au niveau du canton et 56% de non sur le territoire de Zurich.

## **La globalisation et les structures de marketing urbain**

En Suisse, l'émergence des structures de marketing urbain est étroitement liée au contexte de la politique européenne et internationale. En décembre 1992, le traité sur l'adhésion à l'Espace Economique Européen est rejeté en votation populaire. Peu après, l'ensemble du territoire helvétique est touché par un ralentissement important de l'activité économique, portant le taux de chômage à un niveau inégalé depuis la Seconde Guerre mondiale: il passe d'environ 1% en 1990 à plus de 5% en 1994. Bon nombre de spécialistes économiques considèrent que la mise à l'écart de la Suisse du marché commun européen est une des

causes pour cette crise économique. C'est dans ce contexte que l'idée émerge de mieux « vendre » à un niveau international les atouts dont la Suisse dispose pour l'activité économique. Vers le milieu des années 1990, le marketing urbain est devenu une véritable mode dans toute la Suisse. On voit foisonner, un peu partout, les activités de promotion des villes et des régions comme lieux de production, visant à attirer de nouvelles entreprises, notamment internationales. Les initiateurs de ces activités de marketing urbain et régional sont notamment les acteurs qui ont un intérêt à la localisation de nouvelles entreprises: les autorités publiques qui espèrent ainsi pouvoir contribuer à la création de nouveaux emplois et augmenter les recettes fiscales, ainsi que les grandes firmes du secteur financier qui espèrent attirer une nouvelle clientèle intéressante.

La métropole zurichoise ne fait pas exception à cet égard. Aux deux niveaux institutionnels – des communes et du canton – les activités de marketing urbain ou régional s'intensifient depuis le milieu des années 1990, tout comme la collaboration entre les organisations concernées.

#### *Le marketing local des communes et des villes*

Optant pour une solution « étatique », la commune de Zurich a confié la tâche du marketing urbain à la section économique de l'administration communale. Une solution public-privé a été choisie à Winterthur, où l'exécutif de la commune conjointement avec des syndicats patronaux locaux créent, en 1994, l'association privée *Stadtmarketing Winterthur*, qui s'occupe désormais du marketing de la ville comme lieu de production et d'habitation. Cette association est financée à parts égales par la municipalité et par les organisations patronales.

Parallèlement à ces activités de marketing urbain déployées par les deux plus grandes villes de la métropole zurichoise, des associations de promotion économique régionales émergent un peu partout dans le canton. Elles sont généralement réalisées en partenariat entre communes et organisations patronales locales, et travaillent à l'amélioration des échanges entre les autorités publiques et l'économie, ainsi qu'à la promotion de la région comme lieu de production. Dans ce contexte, on peut notamment mentionner la création, en 1997, de l'association *Zürich Plus*, réunissant un certain nombre de villes moyennes, communes et associations intercommunales en vue de développer conjointement la promotion économique de la région – notamment face aux activités déployées dans ce domaine par les communes de Zurich et de Winterthur.

*Promotion économique au niveau du canton de Zurich*

En 1992, le canton de Zurich crée la *Koordinationsstelle für Europa und Wirtschaftsfragen* (bureau de coordination pour des questions économiques et européennes). Intégrée dans la section de promotion économique au sein de l'administration publique cantonale, cette unité s'occupe principalement de répondre aux demandes d'entreprises désireuses de s'établir sur le territoire du canton de Zurich.

En 1996, le départ à la retraite du directeur de la *Koordinationsstelle* est l'occasion pour un renouvellement des activités de celle-ci. Avec le soutien du gouvernement cantonal, le nouveau directeur réoriente les activités dans le sens d'un marketing plus actif du lieu de production Zurich. Pour ce faire, il envisage la mise en place d'une plate-forme de promotion à horizon international, et veut offrir des prestations d'information pour les entreprises intéressées, mais également contacter activement des entreprises éventuellement intéressées à s'établir dans le canton. Parallèlement à ces nouvelles activités, la *Koordinationsstelle* jouera désormais un rôle de coordination entre les divers organismes publics et privés actifs dans la promotion économique de la région zurichoise, dont notamment la Chambres du commerce et de l'industrie, les syndicats patronaux, mais également d'autres cantons voire la Confédération en ce qui concerne la promotion économique de la Suisse à l'étranger.

En dépit d'un programme ambitieux, la dotation en moyens de la *Koordinationsstelle* reste modeste: deux postes à plein temps que se partagent le directeur, son assistant et la secrétaire. Avec la réorientation de 1996, le gouvernement cantonal lui accorde pour la première fois un budget propre, destiné à des actions de promotion spécifiques.

*La fondation Greater Zurich Area: un organisme privé-public multiniveaux*

La fondation *Greater Zurich Area Standortmarketing* (GZA) (promotion économique de la région zurichoise) est créée fin 1998, sous l'impulsion du gouvernement du canton de Zurich et notamment de sa *Koordinationsstelle für Europa- und Wirtschaftsfragen*, dont les activités de promotion économique sont transférées, par la même occasion, à la nouvelle fondation. Cette fondation réunit les acteurs publics et privés, engagés ou intéressés à la promotion économique de la région zurichoise. Plus précisément, les membres fondateurs sont, du côté des acteurs publics, le canton et la commune de Zurich, la commune de Winterthur et l'association *Zürich Plus*, et du côté privé, six grandes entreprises de la région

zurichoise (ABB Group, CS Group, UBS AG, Swiss Re Group, Banque cantonale zurichoise, Zurich assurances). Depuis, d'autres cantons ont rejoint la GZA: les cantons de Schaffhouse, le canton des Grisons ainsi que le canton de Glaris<sup>12</sup>.

Les moyens financiers de cette fondation servent à alimenter des activités de promotion économique de la région zurichoise<sup>13</sup>. Plus précisément, celles-ci comportent un éventail de services aux entreprises désireuses de s'installer dans la région: des évaluations de sites potentiels, des contacts avec les autorités pour accélérer l'obtention des permis nécessaires, l'aide dans la recherche d'immeubles et d'appartements pour les employés, etc. Pour offrir ces services, environ 3,4 millions d'euros par an sont budgétisés. Les activités récentes – dont cet organisme se vante sur son site internet – concernent notamment la mise sur pied d'un pôle d'échange de compétences et d'information dans le domaine de la technologie médicale.

La direction politique de cette société est assurée par le Conseil de Fondation de la GZA, composés de représentants des instances publiques et privées participant à son financement. Il s'agit d'élus ou de hauts fonctionnaires rattachés aux différentes autorités publiques impliquées, ainsi que de membres de la direction pour les entreprises (tab. 7). On notera également la présence de la ZHK qui soutient les activités de marketing urbain depuis ses débuts.

La composition de ce Conseil de Fondation montre bien qu'il s'agit d'une construction associant, au sein d'un seul organisme, une multitude d'acteurs publics et privés aux horizons territoriaux différents.

Aujourd'hui, le marketing urbain ne suscite plus guère l'enthousiasme aveugle dans le débat public et politique qui l'avait caractérisé au début. A ce propos, il est d'ailleurs frappant de constater l'homogénéité des messages publicitaires développés dans ce cadre. Comme le remarque un observateur critique, «la campagne typique de marketing urbain des années 1990 consiste en un CD-Rom en anglais, démontrant de manière convaincante que Goumoëns-le-Jux est situé à l'intersection de

---

<sup>12</sup> Il est vrai que la participation des Grisons et de Glaris est un peu étonnante: les deux ne sont ni limitrophes du canton de Zurich, ni associés à la région zurichoise sous quelque aspect que ce soit (culturel, économique, politique). Il y a donc lieu de se poser des questions quant à la stratégie territoriale de développement poursuivie par les responsables de la GZA.

<sup>13</sup> On notera que le dernier directeur de la *Koordinationsstelle für Europa- und Wirtschaftsfragen* du canton deviendra le premier directeur de cette nouvelle structure.

**Tableau 7** Membres du Conseil de Fondation de la *Greater Zurich Area Standortmarketing*.

Autorités publiques		Entreprises
Cantoniales	Communales	
Canton de Zurich (1 élu, 1 haut fonctionnaire)	Ville de Zurich (président de la ville)	UBS SA (Grande Banque) (1 membre de la direction)
Université de Zurich (1 professeur)	Ville de Winterthur (président de la ville)	Crédit Suisse (Grande Banque) (1 membre de la direction)
	Ville de Baden (président de la ville)	Banque cantonale de Zurich (1 membre de la direction)
		CCI du canton de Zurich (ZHK) (1 membre de la direction)
		Swiss Re (Réassurances) (1 membre de la direction)
		Zurich (Assurances) (1 membre de la direction)
		ABB (Multinationale industrielle) (1 membre de la direction)
<b>Total: 3</b>	<b>Total: 3</b>	<b>Total: 7</b>

Source: [www.zurichnetwork.ch](http://www.zurichnetwork.ch), juillet 2000.

voies de communications d'importance européenne»<sup>14</sup>. De même, on observe une certaine homogénéisation des stratégies de localisation, dans la mesure où la plupart des instances de marketing urbain tendent à orienter leurs activités sur les besoins supposés ou réels d'entreprises appartenant au secteur des télécommunications ou de la biotechnologie. Il n'est dès lors pas étonnant que les critiques relatives aux effets réellement mesurables du marketing urbain sur les choix de localisation des entreprises soient de plus en plus fortes. Au point que certains politiciens, auparavant supporters inconditionnels du marketing urbain, ont commencé à se demander s'il ne s'agissait pas là simplement d'une «industrie pour jeunes consultants bien coiffés»<sup>15</sup>, sans effets sur la réalité.

Dans ce débat critique qui émerge actuellement à propos du marketing urbain, il faut relever une idée qui va probablement le caractériser dans les années à venir. C'est la distinction entre *Standortmarketing*

<sup>14</sup> A. Hofer, «Braucht es Standortmarketing?», sans lieu ni date, notre traduction.

<sup>15</sup> Selon l'expression d'un député cantonal lors du débat sur le renouvellement du crédit pour la GZA en décembre 1998.

(promotion du lieu, c'est-à-dire marketing urbain au sens classique du terme) et *Standortpolitik* consistant à travailler sur les conditions qui rendent ce lieu de production attrayant pour les activités économiques. C'est notamment une position défendue par les petites et moyennes entreprises déjà établies sur la place zurichoise et qui est véhiculée par leur porte-parole, l'Association zurichoise des arts et métiers. Plutôt que des campagnes publicitaires, dit-elle, il faudrait des réductions d'impôts et une libéralisation des normes légales concernant l'activité économique.

A noter encore que depuis l'établissement de la GZA, l'association intercommunale de promotion économique *Zürich Plus* est entrée en déclin. En effet, les communes membres voient de moins en moins l'utilité de cette association face à la GZA. Au début de l'an 2000, plusieurs communes résilient leur contrat avec *Zürich Plus* et envisagent leur participation directe à la GZA, consacrant par là le leadership de cette dernière dans le domaine de la promotion économique.

### **Éléments de synthèse**

Ce bref examen diachronique de deux projets métropolitains – le réseau de transports publics et les structures de marketing urbain – est assez illustratif des évolutions mais aussi des invariants qui caractérisent les processus politiques dans la métropole zurichoise depuis le milieu du XX<sup>e</sup> siècle.

#### *Les invariants*

Au niveau des *invariants*, on constate, premièrement, l'importance des institutions de la démocratie directe, qui sont, en comparaison avec d'autres régions de la Suisse, très étendues dans la région zurichoise, aussi bien au niveau cantonal qu'au niveau communal (cf. Trechsel, Serdült 1999). Par ailleurs, elles constituent une «épée de Damoclès» (Papadopoulos 1997) constante pour les projets de développement urbain et métropolitain. Elles ralentissent et complexifient considérablement les processus d'élaboration et de planification. Souvent, des projets prometteurs ont dû être abandonnés suite à des votes populaires négatifs: cela concerne non seulement le développement des transports publics que nous avons étudié ici, mais également les projets d'urbanisme, la construction de routes, l'aménagement du territoire, etc. (Bassand *et alii* 2001; Cattacin 1994). D'autre part, elles peuvent également constituer une ressource politique considérable. L'approbation populaire des projets par les citoyens peut donner des impulsions très positives pour l'ensemble du

domaine politique en question – à plus forte raison lorsque le soutien populaire est aussi affirmé que dans le cas du *S-Bahn* étudié ici. Dans ce sens, les institutions de démocratie directe sont – selon les résultats du vote – un frein ou un accélérateur important pour les politiques urbaines et métropolitaines. Cette double dimension inhérente aux institutions de démocratie directe s’est particulièrement bien illustrée dans le processus de mise en place du réseau régional de transports publics, projet métropolitain s’il en est.

Deuxièmement, les deux domaines politiques étudiés ici montrent que les organismes traditionnels de représentation des intérêts économiques ont un rôle important, tout au long de la période examinée. La Chambre de commerce et d’industrie en particulier s’est révélée non seulement comme un allié solide tant dans le développement du réseau régional de transports publics que dans le développement de la promotion économique, mais elle a été également directement impliquée dans l’élaboration des deux projets. De même, l’Association des arts et des métiers était plus ou moins en phase avec les objectifs de ces deux projets, même si, à cause de ses moyens plus limités mais aussi à cause de l’hétérogénéité plus grande des intérêts qu’elle représente, elle y a joué un rôle moins actif. Dans l’ensemble, on peut donc parler d’une certaine continuité du rôle des organisations «traditionnelles» de représentation économique dans la métropole zurichoise. Elles ont toujours été, et continueront probablement à l’être, des partenaires solides pour promouvoir la croissance urbaine et économique.

### *Les évolutions*

Au niveau des *évolutions* dans le contexte des politiques métropolitaines durant ces trente dernières années, il faut également relever deux éléments. Premièrement, on peut effectivement constater une réarticulation des niveaux de gouvernement, qui transparait aussi bien dans l’histoire des projets de transport public régional que dans la mise en place de la promotion économique. Mais ce n’est pas la ville qui a pris de l’importance au détriment des niveaux de gouvernement supérieurs, mais plutôt l’inverse. Ainsi, les communes et notamment celle de Zurich ont été nettement plus impliquées dans le projet *U-Bahn/S-Bahn* du début des années 1970 que dans le projet *S-Bahn* des années 1980/90. Tandis que dans le premier, l’articulation des acteurs donnait une position de veto aux communes, le canton et accessoirement les CFF avaient clairement le dessus dans le dernier, où les décisions des communes ne pouvaient plus

avoir une influence déterminante sur la réalisation de l'œuvre. De même, dans la mise en place des structures de marketing urbain, après des débuts plus ou moins tâtonnants au niveau des communes, c'est très clairement le canton qui, avec la fondation, en 1998, de la *Greater Zurich Area Standortmarketing*, devient l'acteur principal dans ce domaine, dans la mesure où il fixe le cadre et définit les règles du jeu du partenariat public-privé sur lequel se basent les activités de promotion économique. L'étude de ces deux projets montre clairement que le canton s'érige, au fur et à mesure, en une sorte de gouvernement métropolitain: il réunit de plus en plus les compétences ainsi que la capacité d'action pour devenir le niveau territorial pertinent pour la gestion des domaines politiques métropolitains.

Deuxièmement, on constate une transformation nette du débat politique autour des enjeux relatifs aux différents modèles de croissance économique et urbaine. Dans les années 1970, on peut effectivement parler d'une divergence idéologique portant sur les relations souhaitables entre l'agglomération et la ville-centre, qui est très clairement visible dans le conflit politique autour des transports publics d'agglomération. En revanche, dans les années 1990, les principales forces politiques s'accordent sur l'idée que la spécialisation fonctionnelle du sol et l'étalement urbain – ainsi que l'internationalisation des rapports économiques – sont des processus inévitables. Dans ce sens, la vision qui prédomine est celle que tous les efforts visant à se soustraire de ces processus sont vains, et qu'il convient au contraire plutôt d'œuvrer à la création de conditions permettant de piloter activement ces processus. Ce constat est valable pour les deux domaines politiques étudiés ici: le revirement de certaines forces de gauche depuis la votation sur le projet combiné *U-Bahn/S-Bahn* en 1973 en témoigne aussi bien que le consensus généralisé en faveur de la promotion économique qui sous-tend la création de la fondation *Greater Zurich Area Standortmarketing* en 1998.

## 6.4 CONCLUSION

Les évolutions structurelles enregistrées durant ces trente dernières années dans la région zurichoise montrent bien qu'il s'agit ici d'une région urbaine en voie de métropolisation, avec des attributs qui se retrouvent également ailleurs en Suisse et en Europe: un étalement urbain grandissant, une interconnectivité des territoires qui va s'intensifiant, une tendance très marquée à la tertiarisation et à l'internationalisation de

l'économie urbaine, ainsi que l'établissement d'un réseau multipolaire de nœuds urbains assumant différentes fonctions de centralité. De même, on peut enregistrer, au niveau des débats politiques et de la conduite des politiques publiques, une certaine prise de conscience des défis posés par ce processus de métropolisation, ainsi que, au cours des trente dernières années, la formulation de réponses face à ce processus.

Néanmoins, il convient de souligner également un certain nombre de spécificités propres à la version zurichoise de la métropolisation. Tout d'abord, il est frappant de constater combien les structures institutionnelles ont résisté aux tensions induites et aux pressions exercées par le processus de métropolisation. La fragmentation gouvernementale de l'aire métropolitaine zurichoise, héritée essentiellement du XIX<sup>e</sup> et du début du XX<sup>e</sup> siècle, restera très vraisemblablement encore une caractéristique prégnante dans les années et décennies à venir – même si tous les signes pointent vers une intensification supplémentaire des dynamiques de métropolisation. Ensuite, il convient également de relever la stabilité de la configuration des acteurs dans les systèmes de représentation politique et économique. Les dynamiques de métropolisation ont induit des modifications importantes au niveau de la population et des structures productives, mais force est de constater qu'il n'en va pas de même au niveau de l'élite représentative. Ce constat est vrai pour les rapports de force entre les partis politiques, qui sont d'une remarquable stabilité. Cela vaut également pour les structures de représentation économique, qui fonctionnent davantage selon une logique de reproduction générationnelle que selon une logique de représentativité. Ainsi, l'évolution de la composition des conseils directeurs des deux principales organisations patronales considérées – la ZHK et l'Association des arts et métiers – est en décalage important avec l'évolution de la structure productive. Plus précisément, nous avons observé une certaine tendance à la surreprésentation des entreprises du secteur secondaire. Il n'empêche que, malgré ces décalages, les organismes de représentation des intérêts économiques ont joué un rôle stable et important dans la promotion de projets métropolitains. Ainsi, ils peuvent sans doute être considérés comme des pierres angulaires de la « coalition de croissance » (Logan, Molotch 1987) zurichoise. Avec la généralisation de l'idéologie de la croissance métropolitaine, les opportunités pour jouer ce rôle vont probablement encore se multiplier dans les années à venir.

Concernant maintenant les effets supposés de la métropolisation sur les styles de politique publique, les tendances que donne à voir cette

étude de cas sont plutôt ambivalentes en comparaison de ce qui a été établi dans d'autres métropoles. En ce qui concerne les similitudes avec d'autres cas européens, il faut souligner tout d'abord l'émergence d'un «horizon métropolitain» dans la conduite des politiques publiques. Dans le cas des transports publics étudié ici, nous avons relevé comment, d'initiatives communales des années 1960 confinées au territoire de la commune de Zurich, on est progressivement passé à une planification à l'échelle de l'agglomération dès les années 1970, voire à l'échelle métropolitaine dès le milieu des années 1980. Une tendance similaire se retrouve dans la mise en place des activités de promotion économique: l'échelle métropolitaine est celle qui est considérée comme pertinente par les acteurs impliqués.

Parallèlement à l'élargissement de l'horizon spatial pour la conduite des politiques publiques urbaines, les termes du débat politique se sont également profondément transformés. Au début des années 1970, on pouvait ainsi constater une divergence très forte entre la droite et la gauche sur le modèle de développement urbain et métropolitain souhaitable. Dans les années 1980, cette divergence est devenue marginale: la figure de la métropole est devenue une évidence pour tous. De même, dès les années 1990, l'idée d'une internationalisation de l'économie est généralement admise, ce dont témoigne le large consensus partisan sur la nécessité du développement économique et du marketing urbain. Les temps de la dispute sur la question de savoir s'il est souhaitable ou non d'emprunter la voie de la métropolisation est définitivement révolu. Aujourd'hui, la discussion politique tourne plutôt autour de la création de conditions propices pour tirer un maximum de bénéfices du processus de métropolisation et de globalisation, respectivement pour en limiter d'éventuelles conséquences néfastes.

En revanche, concernant la plus forte tendance à l'intersectorialité des politiques publiques qui a été observée dans le contexte de la métropolisation ailleurs en Europe, l'analyse du cas zurichois ne permet pas d'énoncé clair. En effet, dans les deux projets métropolitains étudiés ici, la problématique intersectorielle est quasiment absente. Les processus à l'œuvre tant dans le développement des transports publics d'agglomération que dans la mise en place des structures de promotion économique ont essentiellement concerné les acteurs spécialisés des deux domaines. Cependant, il est possible que la limitation de l'analyse à ces deux domaines politiques ait occulté l'existence d'une tendance à l'intersectorialité. En effet, nous savons par ailleurs que la coordination entre aménagement

et politique des transports s'est intensifiée dans les agglomérations urbaines en Suisse au cours des années 1980 (Sager, Kaufmann, Joye 1999). Simplement, l'intégration des logiques propres au domaine du transport dans l'aménagement du territoire est probablement plus importante que l'inverse. Par conséquent, ce n'est donc pas en étudiant la seule politique des transports – comme nous l'avons fait ici – qu'il est possible de déceler l'existence ou non d'une tendance à l'intersectorialité.

Au demeurant, l'analyse présentée ici montre que certains éléments supposés généraux ne se retrouvent pourtant nullement dans le cas zurichois – ou qui demandent d'importantes nuances. C'est notamment le cas de l'argument selon lequel les villes sortiraient gagnantes du processus de métropolisation puisque celui-ci leur permettrait de s'affirmer face aux autres niveaux de l'Etat. Dans le cas zurichois, une telle affirmation de la ville face aux autres niveaux de l'Etat n'est pas du tout présente. Au contraire, c'est clairement le niveau cantonal qui a vu son leadership affirmé au cours de ces trente dernières années. Aussi bien dans le cas des transports publics que dans celui de la promotion économique, le canton est aujourd'hui l'acteur déterminant et il se définit – implicitement du moins – comme l'institution métropolitaine pertinente. C'est là certainement un effet de la structure fonctionnelle de la métropole zurichoise, qui comprend quasiment l'ensemble des communes du canton et se caractérise donc par la présence d'un acteur institutionnel central fort et uni: le canton. Ce n'est pas le cas des autres aires métropolitaines helvétiques: la bipolarité de la métropole lémanique se traduit par une conflictualité paralysante entre les cantons de Genève et de Vaud; la structure institutionnelle trinationale de la métropole bâloise empêche l'émergence d'un acteur institutionnel fort; le poids important de l'espace rural dans les cantons de Berne et du Tessin ne permet pas à ces deux cantons de se consacrer pleinement à la gestion des métropoles bernoise et tessinoise.

Ensuite, on ne peut pas vraiment dire que la conduite des politiques publiques serait devenue plus consensuelle dans le contexte de la métropolisation – comme cela a souvent été avancé pour d'autres contextes européens. Il est vrai que l'inclusivité des processus de consultation, la négociation, la prise de décision selon un mode consensuel sont des éléments caractéristiques de la conduite des politiques publiques dans l'aire métropolitaine zurichoise aujourd'hui. Mais elles l'ont été déjà trois décennies en arrière. Ainsi, on ne peut guère affirmer que la consultation, la négociation et la recherche de consensus ont été moins présentes dans la planification et l'élaboration du projet *U-Bahn/S-Bahn* au début des

années 1970 que dans l'élaboration et la mise en œuvre du projet *S-Bahn* des années 1980 ou encore dans la mise en place de la promotion économique dans les années 1990. Ces caractéristiques ne peuvent donc guère être attribuées au processus de métropolisation. Elles sont plutôt le résultat des institutions de démocratie directe, qui sont un élément décisif dans le processus politique en Suisse, et ce à tous les niveaux de l'Etat<sup>16</sup>. Autrement dit, cela signifie que même dans un contexte de métropolisation, les institutions de démocratie directe restent l'arène la plus importante dans la résolution des conflits politiques, économiques et sociaux à Zurich.

## BIBLIOGRAPHIE

- BASSAND M., COMPAGNON A., JOYE D., STEIN V. et GÜLLER P., *Vivre et créer l'espace public*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2001.
- CATTACIN S., *Stadtentwicklungspolitik zwischen Demokratie und Komplexität*, Campus, Frankfurt, 1994.
- CUNHA A. et SCHULER M., «Métropolisation, changement de régime d'urbanisation et fragmentation de l'espace: enjeux de la gouvernance des agglomérations en Suisse», *Revue suisse de science politique*, vol. 7, n° 4, pp. 121-124, 2001.
- GESER H., HÖFPLINGER F., LADNER A. et MEULI U., *Die Schweizer Gemeinden im Kräftefeld des gesellschaftlich und politisch-administrativen Wandels*, Institut für Soziologie, Zürich, 1996.
- LADNER A., *Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik*, Seismo, Zürich, 1991.
- LADNER A., «Das Schweizer Parteiensystem und seine Parteien», in U. Klöti, P. Knoepfel, H. Kriesi, W. Linder; Y. Papadopoulos (sous la direction de), *Handbuch der Schweizer Politik*, Zürich, NZZ Verlag, pp. 213-260, 1999.
- LADNER A., ARN D., FRIEDERICH U., STEINER R. et WICHTERMANN J., *Gemeindereform zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation*, Institut für Politikwissenschaft/Institut für Organisation und Personal, Bern, 2000.

<sup>16</sup> C'est ici un constat qui reprend la thèse classique de Neidhart (1970) sur le système politique suisse, selon laquelle la démocratie de concordance est un produit de l'institution référendaire qui pousse les diverses forces sociales à la négociation préalable aux votes populaires.

- LOGAN J.R. et MOLOTCH H.L., *Urban Fortunes: the Political Economy of Place*, University of California Press, Berkeley, 1987.
- NEIDHART L., *Plebizit und pluralitäre Demokratie*, Francke, Bern, 1970.
- PAPADOPOULOS Y., *Les processus de décision fédéraux en Suisse*, L'Harmattan, Paris, 1997.
- ROSSI A.A., *Concurrence territoriale et réseaux urbains. L'armature de la Suisse en transition*, Vdf, Zürich, 1995.
- SAGER F., KAUFMANN V. et JOYE D., «Die Koordination von Raumplanung und Verkehrspolitik in urbanen Räumen der Schweiz: Determinanten der politischen Geographie, der politischen Kultur oder der institutionellen Struktur?», *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, vol. 5, n° 3, pp. 25-56, 1999.
- SCHULER M., *Die Raumgliederungen der Schweiz/Les niveaux géographiques de la Suisse*, Bundesamt für Statistik, Bern, 1994.
- SCHULER M., *Régionalisation et urbanisation: des concepts convergents?* Département d'Architecture, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, Lausanne, 1999.
- SCHULER M., HUISSOUD T., JEMELIN C. et STOFER S., *Strukturatlas der Schweiz/Atlas structurel de la Suisse*, Verlag NZZ, Zürich, 1997.
- TRECHSEL A. et SERDÜLT U., *Kaleidoskop Volksrechte. Die Institutionen der direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen, 1970-1996*, Helbing & Lichtenhahn, Basel, 1999.



# DE L'URBANISME À LA MAÏEUTIQUE: PERMANENCE ET RECOMPOSITION DES POLITIQUES URBAINES À LYON

David Guéranger  
Bernard Jouve

## 7.1 INTRODUCTION

La métropole lyonnaise est l'une des villes européennes où les questions de l'internationalisation, de la métropolisation et du développement de fonctions métropolitaines ont très tôt structuré l'agenda politique local, ceci dès les années 1960. Au départ, cette dynamique a été portée par l'Etat central à travers la politique des métropoles d'équilibre telle qu'elle a été formalisée par la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) créée en 1963. Elle a donné lieu ensuite à une forte mobilisation des acteurs locaux, notamment des instances représentatives du «monde de l'entreprise» comme la Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon (CCIL). Dans ce chapitre, il ne saurait être question d'analyser l'ensemble des dispositifs mis en place par les acteurs locaux pour traiter de cette question. En faisant des projets urbains (c'est-à-dire des actions publiques ayant pour finalité d'agir sur la structure de la ville, son aménagement physique, sa morphologie) notre objet d'étude, nous sommes conduits, dans le cas de Lyon, à ne pas présenter les nombreuses initiatives qui ont eu, chacune à leur époque, des incidences importantes sur l'internationalisation de la ville. Nous faisons référence ici à la réalisation par la CCIL de zones d'activités et de zones industrielles jusque dans les années 1980, au premier Plan Technopolitain des années 1980, au projet de constitution d'une nouvelle scène d'action métropolitaine – la Région Urbaine de Lyon – dans les années 1990 (Bardet et Jouve 1999), ou

encore à des actions plus sectorielles comme la création de l'Alliance Logistique en 1999 qui regroupe les professionnels de ce secteur ainsi que les principaux aménageurs de la métropole. Dans le domaine des procédures de planification, on pourrait également ajouter à cette liste la révision du Schéma Directeur en 1992 (Prud'homme et Davezies 1989; Offner 1990) ou encore le Schéma de Développement Économique lancé en 1997. Depuis une trentaine d'années, Lyon a expérimenté tous les types de procédure et outils de gouvernement pour tenter de s'internationaliser.

Le parti pris adopté ici consiste à revenir sur la généalogie de projets à forte dimension urbanistique en ce sens qu'ils ont pour objectif de «traiter» certains quartiers de la ville, de les requalifier en même temps qu'ils participent de la politique d'internationalisation de la métropole lyonnaise. C'est la raison pour laquelle ce chapitre se focalise sur deux études de cas historiquement datées: l'opération de la Part-Dieu dans les années 1960-1970 et le Plan Technopolitain adopté en 1998. Ces deux opérations, qui n'épuisent pas la réalité des politiques d'internationalisation de la ville, permettent de mettre à jour les éléments de recomposition mais aussi de stabilité dans le contenu des actions visant à internationaliser la ville, dans les cadres opératoires utilisés, dans les modes de médiation entre institutions, dans les relations entre collectivités locales et l'État.

L'un des changements les plus importants porte sur le statut accordé à l'urbanisme, en tant que métier et corpus cognitif, dans ces deux opérations. Dans les années 1960, c'est au travers de l'urbanisme que la compétition interurbaine se joue. Il s'agit de construire un nouveau quartier directionnel – la Part-Dieu – regroupant les sièges sociaux d'entreprises à large rayonnement et relevant du tertiaire supérieur de l'époque. Avec le Plan Technopolitain, l'urbanisme n'est qu'un «produit dérivé» de la politique de développement économique. L'action des pouvoirs publics, et en premier lieu de la Communauté Urbaine de Lyon, quitte le champ de l'aménagement urbain physique pour s'intéresser davantage à la consolidation de *clusters* permettant une spécialisation fonctionnelle du système productif métropolitain. L'aménageur cède la place, du moins dans les représentations dominantes à Lyon, aux développeurs locaux, maïeuticiens, hommes et femmes de réseaux dont la finalité est de resserrer les relations entre les acteurs locaux du développement, en premier lieu entre les entreprises, le «monde de la recherche» et les pouvoirs publics.

## 7.2 DE L'AMÉNAGEMENT PHYSIQUE À LA MAÏEUTIQUE

Créée par la Loi du 31 décembre 1966, la Communauté Urbaine de Lyon, rebaptisée «Grand Lyon» dans les années 1990, regroupe 55 communes et 1,3 million d'habitants pour un budget total de 1,105 milliard d'euros en 2002. Elle s'est peu à peu imposée comme une institution essentielle dans la politique de promotion et d'internationalisation de la métropole lyonnaise. Ce processus est particulièrement observable dans les deux études de cas développées ici. Le renforcement de la place de l'institution communautaire dans le système décisionnel métropolitain dérive en grande partie du cadre législatif national, les communautés urbaines en France s'étant vues reconnaître par une série de lois un rôle essentiel en matière de développement économique local depuis la loi du 6 février 1992. Autre élément important, le budget du Grand Lyon consacré à cette politique passe, en euros constants, de 6,8 millions en 1974 à 56,32 millions en 2002. La transformation s'observe enfin à travers le cadre cognitif utilisé pour conduire la politique d'internationalisation de la capitale des Gaules : d'une logique reposant sur l'aménagement physique de la ville, le développement local repose maintenant sur la maïeutique, sur l'établissement de relations entre les acteurs locaux aux statuts et fonctions divers (collectivités locales, entreprises privées, centres de recherche, syndicats patronaux, etc). A charge pour les acteurs du Grand Lyon d'établir ces liens en partenariat avec d'autres institutions locales et régionales.

### **Les origines de la Part-Dieu**

De son origine en 1958 aux premières réalisations en 1975, le projet de la Part-Dieu donne à voir une configuration particulière du système de gouvernement à Lyon (Vidal 1999). La mairie de Lyon négocie avec les ministères de la construction et de la Guerre la cession de la caserne de la Part-Dieu située à proximité du centre historique, afin d'y faire construire un nouveau quartier d'immeubles de bureaux et de logements. C'est chose faite en 1961 lorsqu'une société d'économie mixte locale (la Société d'Équipement de la Région Lyonnaise – SERL) devient propriétaire des terrains pour le compte de la commune de Lyon. A la suite de plusieurs études et de différents plans masse qui donnent lieu à d'après négociations entre les administrations d'Etat et la mairie de Lyon, qui entend rester maître du projet, il est décidé de construire dans le quartier

en devenir la Cité administrative d'Etat, la Tour du Crédit Lyonnais, 2300 logements, des équipements commerciaux et culturels (Delfante et Dally-Martin 1994). A son origine, le projet de la Part-Dieu détonne par son ampleur mais il s'agit encore avant tout d'une transformation de la centralité lyonnaise.

Le projet change de nature en 1967. Reprenant à son compte certains éléments du Plan d'Aménagement et d'Organisation Générale de la région lyonnaise réalisé en 1962, l'Organisation d'Etudes d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine (OREAM) – administration de mission de l'Etat créée en 1966 dans le cadre de la politique des métropoles d'équilibre – décide de doter Lyon d'un centre directionnel regroupant les sièges sociaux de firmes industrielles et tertiaires (Jouve 1998). Le constat et les objectifs que fixent les agents de l'OREAM à Lyon comme aux autres métropoles d'équilibre ne manquent de surprendre tant ils frappent par leur apparente actualité: «Les 8 métropoles d'équilibre désignées en 1964 doivent devenir des pôles de croissance, d'animation et de service. [...] Il s'agit lorsque l'on parle de politique des métropoles d'équilibre, d'un changement d'état d'esprit à opérer puisque les métropoles et leurs régions ne doivent plus se comporter en clientes quémandant auprès de la capitale, mais s'aider elles-mêmes en aidant le pays à trouver un meilleur équilibre» (Ollivier 1971).

L'opération de la Part-Dieu voit ainsi son espace de référence changer, de même que sa fonction: d'une opération urbaine visant à résoudre une offre immobilière insuffisante à la fois en termes de logements et de bureaux, elle devient une des pièces essentielles de l'internationalisation de la ville et de ses entreprises. Ce changement d'objectifs porté par l'Etat vient également télescoper une autre décision majeure prise par les instances nationales: la création de la Communauté Urbaine de Lyon en 1966 qui entre en fonction en 1969. Pour les agents des ministères de l'Equipement et de l'Intérieur, il s'agit d'une solution visant à résoudre l'émiettement communal des métropoles d'équilibre. Mesure caractéristique d'un moment donné de l'histoire des relations entre centre et périphérie sous la V<sup>e</sup> République, la loi de 1966 est imposée aux élus locaux, sans aucune concertation. A travers un projet urbain de première ampleur structurant le développement de la ville et son rayonnement potentiel et par le biais d'une réforme institutionnelle du gouvernement d'agglomération, l'Etat et ses représentants au sein de la DATAR et du ministère de l'Equipement entendent bien imposer au local un changement de rationalité majeur dans les politiques urbaines: l'heure est à la construction

européenne et à l'inscription des métropoles d'équilibre dans le concert international. L'architecte, l'ingénieur des Ponts et Chaussées et le juriste sont les principaux artisans de cette évolution dans le contenu des politiques urbaines. Dernier élément du puzzle qui se met en place: le poids des grandes entreprises internationalisées dans ces politiques et la subordination de l'appareil local au pouvoir central d'Etat à travers l'obligation qui lui est alors faite de refléter «la contradiction entre le financement privilégié d'un petit nombre d'équipements destinés aux sociétés multinationales et le sacrifice ou la mutilation de tous les autres moyens de consommation collectifs destinés au développement de la région» (Lojkin 1974). Ce système d'action fait preuve d'une «efficacité» remarquable (en regard des objectifs fixés): en 1975, à peine 14 ans après la cession des terrains du ministère des Armées, l'auditorium, l'immeuble Britannia et le Centre commercial de 120 000 m<sup>2</sup> (le plus grand centre commercial de centre-ville en Europe) sont inaugurés. Deux ans après, viennent les inaugurations de la Cité administrative d'Etat, de la tour du Crédit Lyonnais et de l'hôtel du Grand Lyon. Au total, l'opération de la Part Dieu couvre 29 ha.

### **Le premier Plan Technopolitain**

A côté de ce projet majeur, la question de l'internationalisation fait également l'objet d'un investissement massif de la CCIL qui, en partenariat avec le Grand Lyon, la branche locale du MEDEF de l'époque (le Groupement Interprofessionnel Lyonnais) et le Conseil Général du Rhône instaure l'Agence pour le Développement de la Région de Lyon (ADERLY) (Ben Mabrouk et Jouve 1999). Cette association Loi 1901, sur laquelle la CCIL pèse d'un poids important à travers le personnel administratif de haut niveau qu'elle y affecte, va être très influente en «vendant» Lyon à l'étranger, en attirant de nombreuses firmes étrangères et établissements publics cherchant à se délocaliser de la région parisienne<sup>1</sup> ou en retenant sur place certaines fonctions stratégiques de grands groupes comme Rhône-Poulenc qui dans les années 1970, après avoir fermé plusieurs de ses centres de production à Lyon, envisageait également de délocaliser ses centres de recherche. A cette époque, la logique de développement conduite par l'Aderly est aménagiste et extensive. D'une part, il s'agit de vendre la place lyonnaise aux grands groupes

---

<sup>1</sup> C'est le cas notamment de Framatome, du laboratoire Septen, de l'Ecole Normale Supérieure Sciences, de l'Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat, etc.

en quête de nouvelles localisations en mettant en avant la qualité des infrastructures de communication, la centralité de Lyon à l'échelle européenne (même si l'aéroport ne représente pas encore un *hub*, loin s'en faut) et l'existence de zones d'activités parfaitement viabilisées situées en banlieue. D'autre part, cette logique est extensive car, sur la base d'un périmètre dépassant très largement le territoire du Grand Lyon, l'ADERLY s'emploie à montrer que le portefeuille d'activités lyonnais est particulièrement varié et riche. La diversité du système productif local fondé sur quelques grands secteurs industriels (chimie, textile, mécanique, pharmacie) et le tertiaire supérieur (Molin 1996; Bonneville 1997) constitue pour les développeurs locaux de l'époque l'un des principaux avantages comparatifs de la métropole lyonnaise.

Progressivement, sous l'impulsion d'un nouveau directeur général nommé en 1982, la CCIL réoriente ses actions: elle cesse d'être un aménageur proprement dit pour devenir un développeur. La nuance entre ces deux termes n'est pas uniquement sémantique. Le terme de *clusters* n'est pas encore utilisé, les acteurs de la CCI inaugurent cependant un infléchissement progressif dans le type de politique de développement économique à suivre et le processus par lequel une ville comme Lyon peut s'internationaliser. La logique extensive est remplacée par la recherche de la spécialisation et de la différenciation. Ainsi naît la première esquisse de technopole au sein de la direction du développement et de l'action économique de la CCIL (Jouve 2002a). Se met en place une nouvelle division du travail entre la CCIL qui mène ses premières réflexions sur la technopole lyonnaise, le Grand Lyon et les autres collectivités locales qui investissent l'action foncière, confortées en ce sens par les lois de décentralisation.

Au milieu des années 1980, la situation lyonnaise dans le domaine des industries à haute valeur ajoutée est quelque peu paradoxale: en effet, l'agglomération dispose d'universités de renoms, de centres de recherche et d'écoles d'ingénieurs de première importance. Grâce à l'ADERLY, un certain nombre de grands établissements de recherche et d'enseignement se sont implantés à Lyon. Par ailleurs, la recherche privée est loin d'être négligeable notamment autour des grands laboratoires pharmaceutiques ou dans le domaine de la chimie fine. Les industriels locaux – mais non exclusivement – entretiennent d'ailleurs pour partie les résultats des travaux scientifiques dans leur processus de développement et dans la production de nouveaux produits. Pour autant, le lien entre industrie et recherche ne répond à aucune rationalisation, ne s'intègre dans aucune

politique publique. Lyon se caractérise en effet par un fossé très important entre les élites politiques et scientifiques, contrairement à ce que l'on peut trouver par exemple à Grenoble (Monateri et Chanaron 1994). La même distance existe d'ailleurs entre une large partie du patronat lyonnais (surtout les PME/PMI des secteurs de la mécanique et du textile) et le monde de la recherche, exception faite des secteurs de la pharmacie et de la chimie fine.

C'est sur cette base que naît à la CCIL, plus particulièrement chez son directeur général, le projet de constituer le premier Plan Technopolitain. La dotation de la CCIL est au départ très modeste: 1 million de francs par an au début de l'opération. La ligne d'action que se fixe la CCIL au milieu des années 1980 est à l'inverse de ce que d'autres villes tentent de faire avec leur technopole: il ne s'agit pas de décréter *ex abrupto* l'existence d'une technopole et de capter des ressources publiques et privées comme cela s'est fait à Rennes Atalante ou à Sophia Antipolis, à Montpellier. A Lyon, le potentiel industriel et scientifique est déjà implanté. L'action de la CCIL s'oriente donc en priorité vers un secteur transversal, les biotechnologies, très présentes dans le tissu économique local. On quitte la logique extensive pour s'orienter vers la spécialisation fonctionnelle. Il s'agit de mener des opérations de communication en travaillant sur une meilleure socialisation entre les laboratoires de recherche et les industriels. Sur la lancée de la mode de l'époque, on décide de créer trois pépinières, appelées NovaCités, destinées à héberger des entreprises en gestation proches de la recherche. Trois sites sont retenus: le quartier de Gerland, le campus de la Doua et le site de l'Ecole Centrale de Lyon.

Pourtant, malgré cette tentative de changement de logique d'intervention dans le développement économique par la recherche de synergie entre industrie et recherche, cette première tentative de la CCIL constitue un demi-échec. Seul le quartier de Gerland donne lieu à une véritable implication de la commune de Lyon. Sur le campus de la Doua situé sur la commune de Villeurbanne, le maire socialiste Charles Hernu accepte difficilement de voir se développer une opération faisant intervenir la CCIL, représentante du patronat local et fortement contrôlée à l'époque par le CNPF (qui deviendra le MEDEF). Sur le campus Ouest, l'action de la CCIL est contrainte par une offre foncière limitée qui empêche de développer pleinement la pépinière d'entreprises.

Le premier Plan Technopolitain formaté par la CCIL dans les années 1980 marque ainsi une tentative de compléter la logique d'internationalisation centripète, par le biais de l'ADERLY qui vend Lyon à l'étranger,

par la recherche d'une meilleure synergie entre la recherche et les secteurs industriels métropolitains. L'innovation réside également dans le choix de la spécialisation des activités économiques permettant d'internationaliser la ville. Le Plan Technopolitain de la CCI représente ainsi un moment important : pour la première fois, l'idée qu'il faut spécialiser le système productif local sur quelques segments d'activités précis et compétitifs à l'échelle internationale, sur des *clusters*, afin de le rendre plus attractif, est avancée. On retrouvera ce référentiel en 1998 dans le Plan Technopolitain du Grand Lyon. Pour autant, les moyens dont dispose la CCIL pour mettre en œuvre sa politique sont trop limités pour produire de réels effets. Quelques années après la décentralisation, ce sont désormais les collectivités locales qui centralisent les ressources juridiques et budgétaires. Or, pour des raisons culturelles et sociologiques, la création d'une technopole à Lyon comme vecteur de l'internationalisation de l'agglomération, voire le thème même de l'internationalisation, ne figurent pas sur l'agenda politique des institutions locales, en premier lieu du Grand Lyon. Il n'est guère qu'un petit cercle de cadres et d'élus, au centre-droite et au Parti socialiste, à faire de cette question une de leurs priorités, notamment pour la révision du Schéma Directeur de Lyon commencée en 1984. Ils sont pourtant situés à la marge du système politique métropolitain.

### **De l'aménagement urbain au développement**

Avec l'élection de Raymond Barre, apparenté UDF, à la mairie de Lyon et à la Présidence du Grand Lyon, la politique d'internationalisation va véritablement prendre un tournant. Si son prédécesseur entre 1989 et 1995, Michel Noir, membre du RPR, avait fait de cette thématique un élément important de son plan de mandat, force est de constater que sous Raymond Barre on quitte le domaine de la communication politique pour celui de la rationalisation de l'action administrative et politique. Le Grand Lyon devient une des pièces essentielles du dispositif qui se met en place notamment avec le vote en 1998 du Plan Technopolitain.

Tout commence par une réflexion interne aux services du Grand Lyon, plus particulièrement entre le directeur adjoint du cabinet de Raymond Barre, ingénieur des Ponts et Chaussées et familier des politiques économiques locales, un chargé de mission de la Direction des Affaires Economiques et Internationales (DAEI), direction qui a vu son budget et son personnel fortement augmentés depuis 1995, et deux cadres de la

Mission Prospective du Grand Lyon. Le constat que dressent ces quatre responsables administratifs, experts du développement économique, est le suivant: l'internationalisation de la ville, et notamment de son économie, structure certes dans les discours l'agenda politique local. Pour autant, aucune politique publique n'existe dans le domaine, tout est à construire. Très tôt, ces acteurs penchent pour un ciblage plus fort des actions du Grand Lyon sur un petit nombre de secteurs.

Il est clair que le noyau qui se structure au sein du Grand Lyon opte pour une logique de spécialisation et de valorisation du potentiel de recherche scientifique lyonnais proche du premier Plan développé par la CCIL. Les secteurs cibles visés sont cependant plus nombreux puisque l'on compte le secteur de la santé, celui des sciences et technologies du vivant et celui des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC). L'identification de ces deux secteurs cibles n'a rien d'une production *ex nihilo*. Comme pour la CCIL quelques années auparavant, il s'agit de valoriser le potentiel existant à Lyon et les évolutions les plus récentes du système productif métropolitain: les TIC ont ainsi connu à Lyon un développement très rapide dans la seconde moitié des années 1990.

Le Plan d'action technopolitain vise ainsi à:

- Promouvoir la recherche et l'innovation notamment en créant un observatoire des Sciences et en favorisant le développement international des laboratoires de recherche.
- Soutenir la création d'entreprises innovantes dans les secteurs cibles retenus notamment par la création d'un incubateur d'entreprises, CREALYS. La structure est financée par l'Etat, le Conseil Régional Rhône-Alpes et le Grand Lyon. Son budget sur trois ans est de 49 millions de francs dont 4,2 millions assumés par le Grand Lyon. Le soutien à la création d'entreprises passe également par la sensibilisation à l'esprit entrepreneurial chez les chercheurs et les étudiants, et par un dispositif d'offre foncière et immobilière pour les entreprises innovantes à travers des pépinières d'entreprise, les NovaCités. L'offre foncière et immobilière permettant l'accueil de PME est complétée par les villages d'entreprises dont le pilotage est assuré par la SERL.
- Le soutien aux deux secteurs clés de la santé, des sciences et technologies du vivant et celui des TIC<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Progressivement les *clusters* retenus ont augmenté en nombre. Actuellement, le Grand Lyon cherche à structurer d'autres *clusters* autour des éco-industries, des services à haute valeur ajoutée (centres d'appels, SSII, logistique...), des loisirs marchands.

- Une territorialisation des actions de ce plan à travers le souhait de spécialiser certains pôles de l'agglomération sur des thématiques scientifiques précises. A l'exception du pôle «ville, aménagement» localisé à Vaulx-en-Verin et qui repose sur la présence d'un campus où cohabitent l'École d'Architecture de Lyon et l'École Nationale des Travaux Publics de l'Etat, l'identification des 6 autres pôles procède d'une logique de labellisation de dynamiques territoriales existantes avant le Plan Technopolitain de 1998. C'est notamment le cas du campus de la Doua, du quartier de Gerland, du quartier Rockfeller, ou du secteur de Lyon-Ouest à Ecully.

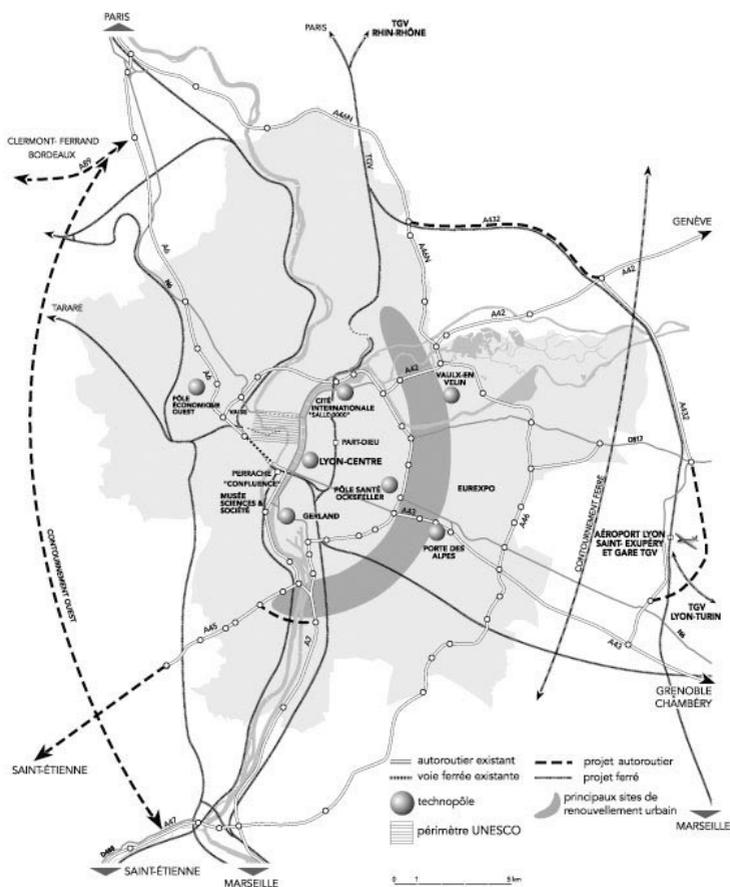


Fig. 1 Les sites technopolitains du Grand Lyon.

Au même titre que le génie civil, l'urbanisme et l'ingénierie financière représentaient les principales sources d'expertise de l'opération Part-Dieu, le Plan Technopolitain repose quant à lui sur la « nouvelle géographie socio-économique » (Veltz 1996; Benko et Lipietz 2000). Si la CCIL avait initié ce changement de registre, c'est actuellement le Grand Lyon qui dispose de cette compétence, de cette « intelligence du territoire » qui formalise la productivité de la métropole lyonnaise comme résultant de la gestion des interfaces institutionnelles. Pour preuve, l'ensemble des acteurs locaux participant au développement local (CCIL, ADERLY, Conseil Régional Rhône-Alpes, SERL...), ont repris le cadre cognitif posé par le Grand Lyon. Cette référence à un même cadre intellectuel permet en cela de réduire la complexité du système d'action caractérisé par le grand nombre d'institutions en limitant le nombre de stratégies de développement possibles. Les résultats des dernières municipales de 2001, et l'accession à la mairie de Lyon et à la Présidence du Grand Lyon du socialiste Gérard Collomb, ne devraient pas changer cette dynamique. Au contraire. Ayant composé son équipe municipale en intégrant des « experts » venus de la société civile, Gérard Collomb a en effet nommé un polytechnicien économiste, conseiller économique de Lionel Jospin, partisan de la nouvelle économie, à la vice-présidence « Développement économique » du Grand Lyon.

L'une des principales différences entre les deux projets réside ainsi dans le contenu même. Alors que la Part-Dieu reposait sur une logique monosectorielle (l'aménagement physique), le Plan Technopolitain est structuré par une gamme d'interventions multisectorielles. L'aménagement figure certes toujours dans le panel des interventions (notamment pour ce qui est de l'offre foncière et immobilière). Par exemple, la requalification et l'attractivité de certains quartiers notamment les friches industrielles du 9<sup>e</sup> arrondissement de Lyon situées en bordure du Pôle technopolitain Lyon-Ouest doivent beaucoup à des opérations lourdes et classiques en matière d'urbanisme (creusement du Tronçon Ouest du Périphérique, prolongement de la ligne D du métro, Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat, etc.). L'aménagement physique est cependant « noyé » dans une série d'autres initiatives, moins budgétivores, mais que les promoteurs du Plan Technopolitain considèrent comme tout autant structurantes. Les institutions locales ont ainsi mis en place un ensemble d'outils permettant d'agir dans les domaines des fonds d'amorçage, de la communication et de l'événementiel, du transfert de technologies, de la prospection d'entreprises, du financement de la recherche, etc.

Si la Délégation Générale au Développement Urbain du Grand Lyon continue d'être un service important, notamment en termes budgétaire et de personnel, c'est la DAEI qui est devenue depuis le mandat de Raymond Barre la cheville ouvrière de la politique d'internationalisation de la métropole. Ce processus de transfert de centralité organisationnelle interne au Grand Lyon s'explique en grande partie par la politique de recrutement d'un personnel d'encadrement hautement diplômé ayant déjà une solide expérience professionnelle dans le domaine du développement territorial. Cette recomposition des formes d'expertise que donne à voir la comparaison entre l'opération de la Part-Dieu et le Plan Technopolitain consacre l'importance du territoire, de ses caractéristiques foncièrement contingentes dans les politiques urbaines à Lyon.

La connaissance du territoire, sa modélisation en termes socio-économiques sont devenues le cadre cognitif au travers duquel la politique d'internationalisation se pense. On est passé ainsi d'une logique essentiellement quantitative s'exprimant à travers la Surface Habitable hors Œuvre Nette (SHON) à une logique qualitative se traduisant par la réduction et la stabilisation des coûts de transaction entre institutions locales. On pourra objecter que l'augmentation de la SHON est plus facilement compréhensible et communicable que la diminution des coûts de transaction et la gestion des interfaces entre institutions. Il reste que les acteurs locaux partagent ce même modèle théorique du développement du territoire qui emprunte en grande partie à l'école de la régulation (Boyer 1995 ; Rogers Hollingsworth et Boyer 1997). La SHON et les plans masse constituaient la grammaire de l'Etat s'exprimant par ses ingénieurs des Ponts et Chaussées et ses urbanistes dans les années 1960. La «consolidation des *clusters*» est devenue la nouvelle syntaxe des développeurs locaux œuvrant dans les institutions locales. C'est en ce sens que le Plan Technopolitain peut être considéré comme une procédure avant tout territoriale: elle place les acteurs locaux au cœur de la stratégie de développement en faisant de la spécificité des régulations socio-économiques du territoire l'avantage comparatif de la métropole lyonnaise en même temps que la variable sur laquelle il faut agir pour renforcer la compétitivité de la métropole lyonnaise.

### 7.3 L'ÉVOLUTION DES MODES DE MÉDIATION

La comparaison entre l'opération de la Part-Dieu et le Plan Technopolitain fait clairement apparaître certaines évolutions dans le contenu des politiques urbaines. Elles s'expliquent en partie par la transformation du

modèle intellectuel permettant de penser et d'agir sur le développement. On voudrait ici montrer que la reconfiguration des modes de médiation est également explicative de ces évolutions. De projets urbains s'inscrivant dans le cadre de relations centre/périphérie stables et typiques des années 1960-1970, on est passé dans les années 1990 à une fragmentation très importante du système de représentation des intérêts qui rend d'ailleurs problématique le pilotage d'une politique publique comme le Plan Technopolitain. A l'heure actuelle, il n'existe plus comme c'était le cas auparavant un mode d'articulation et de coordination dominant. La situation est davantage caractérisée par la juxtaposition de différents modes de médiation plus ou moins institutionnalisés, plus ou moins stables selon les secteurs économiques. Si cette dynamique des échanges entre la sphère économique, de moins en moins cohérente et organisée politiquement à Lyon, et les pouvoirs publics est patente, la sphère du politique présente à l'inverse une certaine continuité.

### **La Part-Dieu ou les «mérites» de l'économie mixte**

Le mode de médiation que donne à voir l'élaboration et la mise en œuvre de la première phase de l'opération Part-Dieu est caractéristique des politiques urbaines des années 1960-1970. Il repose sur la centralité d'une Société d'économie mixte – la SERL – qui s'inscrit dans le cadre du «réseau de la Caisse des Dépôts et Consignations». Il est nécessaire de déplacer ici le curseur historique non sur les années 1970 mais à la fin des années 1950. En effet, les politiques urbaines et les outils qui ont été développés en France pour les traiter datent de cette période, caractérisée par un besoin massif de production de logements répondant à un exode rural important, et des besoins d'équipements collectifs et d'aménagement comparables. Pour remédier à la croissance urbaine désordonnée, les administrations d'Etat entendent se doter d'outils et de moyens leur permettant à la fois de traiter avec efficacité des problèmes qui se posent – c'est-à-dire l'urgence des demandes – tout en intégrant dans leurs politiques les collectivités locales qui n'ont que peu de moyens et de ressources mais qui sont compétentes juridiquement pour la réalisation de nombreux équipements collectifs urbains.

C'est durant cette période que naît la Société Centrale pour l'Équipement du Territoire (SCET), structure financière au service des collectivités locales, détenue majoritairement par la Caisse des Dépôts et Consignations qui est placée sous la tutelle du ministère des Finances. Il s'agit

d'une société anonyme associant à cet organisme financier, principal bailleur de fonds des collectivités locales, les grands établissements financiers de l'époque: Caisse nationale de Crédit Agricole, Caisse nationale des marchés de l'Etat, Crédit Foncier de France, Crédit national et Banque de France (d'Arcy 1968). C'est à partir de la SCET que se met en place un ensemble de filiales et un «réseau» de SEM intégrant dans leur capital les collectivités locales. A Lyon, la SERL est créée en 1957. Cet outil financier contrôlé au départ par l'Etat et associant les collectivités locales a pour principal avantage d'agir pour le compte des collectivités locales en évitant les lourdeurs administratives. Le capital de la SERL à son origine est le suivant: 49% SCET, 20% Conseil Général du Rhône, 20% commune de Lyon et 11% commune de Villeurbanne. Dans le paysage institutionnel de l'époque dans le domaine de l'urbanisme, il faut également compter l'ATURVIL, financé à 70% par le ministère de la Construction et à 30% par la commune de Lyon. Il s'appuie notamment sur les services extérieurs du ministère de la Construction (la Direction Départementale de la Construction qui deviendra Direction Départementale de l'Equipement en 1966), sur l'ensemble des filiales techniques de la SCET (SETEC, BERU) ainsi que sur la DATAR et sur l'OREAM, placé sous la double tutelle du ministère de l'Equipement et de la DATAR.

Enfin, dernier élément du dispositif lyonnais, le maire de la commune-centre, Louis Pradel. L'opération de la Part-Dieu, du moins dans sa première phase (1958-1975), donne à voir à Lyon une asymétrie des échanges politiques assez forte entre l'Etat et celui-ci. Comparativement à d'autres grandes villes de province françaises, les élus lyonnais se trouvent à l'époque dans une situation de dépendance presque totale, situation que l'on ne retrouve pas à Bordeaux, Marseille ou Strasbourg du temps de Jacques Chaban-Delmas, Gaston Defferre ou Pierre Pfimlin. Ceux-ci, du fait du cumul des mandats locaux et nationaux et surtout en raison de leur influence au sein de leur formation politique respective, ont pu rééquilibrer à leur avantage les relations avec les administrations d'Etat (Dupuy et Thoenig 1983). Le refus de Louis Pradel de cumuler les ressources issues de plusieurs mandats est largement explicatif du déséquilibre des relations à Lyon.

C'est au sein de la SERL que se régulent les relations, que s'arbitrent les conflits, que s'élaborent les ajustements entre les acteurs locaux et les administrations parisiennes. Disposant au départ du monopole de l'expertise en matière d'ingénierie financière, pouvant prendre appui sur

un réseau dont la cohérence repose sur les Grands Corps techniques de l'Etat dans le domaine du génie civil, en premier lieu le Corps des Ponts et Chaussées, la SERL va dans les années 1960-1970 constituer également une institution d'apprentissage pour les élus et le personnel technique et administratif local, en premier lieu pour l'ATURVIL. C'est notamment le cas lors des négociations entre les élus locaux et la Société des Centres Commerciaux qui construit le centre commercial de la Part-Dieu ou encore avec le Crédit Lyonnais qui fait construire le bâtiment le plus élevé de l'opération. Face à des investisseurs très puissants, la SERL peut mobiliser le réseau de la CDC, et notamment les experts de la «maison mère» pour rééquilibrer les termes de l'échange vis-à-vis des acteurs locaux. C'est également la SERL qui assurera le démarchage des promoteurs, avec l'aide de la SCET. C'est encore la SERL qui construit son propre immeuble de bureaux. Cette opération constitue pour les investisseurs privés potentiels une garantie de la rentabilité de l'opération Part-Dieu en permettant de dépasser un «seuil» critique dans la mise initiale de fonds publics. C'est enfin la SERL qui en 1975 va institutionnaliser les relations entre les acteurs, publics et privés. Sur la base d'expériences développées dans les villes américaines pour les *Central Business Districts*, elle intervient sur l'opération de la Part-Dieu en proposant de créer le «Club Part-Dieu» dont l'objectif est «d'aider les pouvoirs publics à résoudre les problèmes d'ordre pratique se rapportant à la vie de tous les jours et de promouvoir les actions d'animation plus créatrices. Se trouvent réunis dans ce club des responsables des services privés et publics, des commerçants et des représentants d'association de quartier»<sup>3</sup>. Promoteur immobilier, instance d'ajustement et d'apprentissage, espace d'institutionnalisation et de stabilisation du partenariat avec le «Club Part-Dieu», la SERL est bien la pièce maîtresse de l'opération de la Part-Dieu.

On a bien à faire à un réseau de politique publique aux limites clairement identifiées, doté d'un petit nombre d'acteurs qui assurent une intégration des stratégies locales et nationales, publiques et privées. Cette intégration du système de médiation est en large partie responsable de l'efficacité de l'ingénierie institutionnelle autour de l'opération Part-Dieu. Le réseau de politique publique repose également sur l'importance de liens interpersonnels liant le maire de Lyon et président de la Courly, le président de la SERL, également conseiller général, le maire

---

<sup>3</sup> *Le Progrès*, 15 octobre 1975.

de Villeurbanne et le président de la Commission des finances de la mairie de Lyon. Occupant des positions importantes dans leurs institutions respectives, ce quatuor va réussir à mobiliser les ressources adéquates au sein de la mairie de Lyon, de la Courly, du Conseil Général du Rhône et de la région Rhône-Alpes pour garantir le succès de l'opération. Cette efficacité a cependant un coût: elle ne supporte aucun débat public, aucune controverse sur les choix d'aménagement<sup>4</sup>, aucune transparence. La Part-Dieu est une opération d'initiés, d'élus bâtisseurs, de spécialistes et d'experts.

### **Le Plan Technopolitain en quête de stabilité**

Mis en regard de l'opération de la Part-Dieu, le Plan Technopolitain se caractérise par une reconfiguration d'ensemble des modes de médiation entre les institutions locales. En premier lieu, l'Etat et ses administrations locales ont vu leur position nettement minorée. Il est encore présent par le biais des enseignants/chercheurs fonctionnaires d'Etat dans les laboratoires de recherche des universités, des écoles d'ingénieurs qui participent à titre individuel ou en tant que responsables d'unités de recherche au Plan Technopolitain. Pour autant, cette procédure ne s'inscrit dans aucune politique de l'Etat sur la métropole lyonnaise. Reprenant le propos d'un responsable de la Direction de la Recherche du Conseil Régional Rhône-Alpes, «L'Etat paie la viande [les chercheurs], les collectivités locales le contenu des recherches». En second lieu, c'est l'éclatement des modes de médiation et d'articulation qui dépeint le mieux le Plan Technopolitain. En l'espace de 30 ans, la politique d'internationalisation de la ville est passée d'un mode institutionnalisé, stable, doté d'un système d'acteurs dans lequel le rôle et les fonctions de chacun des participants étaient clairement établis, à une configuration beaucoup plus instable.

Du côté de la sphère politique, le nombre d'institutions impliquées dans le Plan Technopolitain est très largement supérieur, le cadre géographique des négociations couvrant l'ensemble du Grand Lyon et non plus uniquement la ville de Lyon. En faisant reposer le Plan Technopolitain sur une dynamique de *clusters* (à laquelle les collectivités locales sont au

---

<sup>4</sup> C'est ainsi que la construction du centre commercial et surtout d'un immense parking, non prévu dans le plan masse d'origine, dans lequel la Société des Centres Commerciaux voit un élément d'attractivité, a pour conséquence d'augmenter très nettement la superficie du réseau viaire autour et dans l'opération Part-Dieu, diminuant d'autant les espaces publics.

départ étrangères), ses promoteurs ont mis l'accent sur le resserrement des liens entre les laboratoires de recherche, les entreprises et les collectivités locales. Ce faisant, ils ont été conduits à «empiéter» sur un champ de politique publique (la recherche et le développement technologique) qui échappait jusqu'alors au Grand Lyon et qui, dans l'ordre administratif et politique français post-décentralisation, était une compétence régionale. Le Plan Technopolitain illustre ainsi une dynamique des relations intergouvernementales qui voit une gouvernance métropolitaine se combiner à une gouvernance régionale dans le domaine de la recherche/développement et que l'on retrouve dans d'autres secteurs économiques comme le textile, la mécanique ou la plasturgie (Jouve 2002b). Cette intégration du politique à différents niveaux territoriaux s'est effectuée en partie grâce à une configuration partisane particulière au sein du Grand Lyon et du Conseil Régional Rhône-Alpes: depuis 1995, le Grand Lyon est dirigée par une coalition entre le RPR, l'UDF et le PS, intégrant depuis 2001 le Parti communiste et les Verts. A la suite des événements politiques qui ont suivi l'élection et l'invalidation de Charles Millon à la tête du Conseil Régional Rhône-Alpes en 1998 (Balme et Rozenberg 2001), la région est dirigée par l'UDF, avec l'appui du groupe socialiste.

A cette intégration du politique, explicative en grande partie du calage de la politique régionale et du Grand Lyon en termes de contenu, correspond à l'inverse une très nette tendance à la diversification des modes de régulation entre, d'une part, la sphère politique et administrative et, d'autre part, la sphère des entreprises et des laboratoires de recherche: corporatisme, pluralisme, relations interpersonnelles coexistent à Lyon. La capacité de pilotage politique n'en apparaît que plus problématique.

Au delà des différentes dispositions contenues dans le Plan Technopolitain, cette procédure marque la volonté de le Grand Lyon d'agir dans un domaine qui lui échappait jusqu'alors et d'intégrer un système de médiation entre les universités, les centres de recherche, les entreprises qui était auparavant centré sur le Conseil Régional Rhône-Alpes. La plus-value qu'apporte le Grand Lyon réside dans sa proximité avec le «terrain» et la territorialisation d'une politique technopolitaine sur un certain nombre de sites stratégiques.

Avant même sa consécration en collectivité locale en 1982 dans les lois de décentralisation, l'Établissement Public Régional de Rhône-Alpes avait engagé une politique volontariste dans le domaine de la recherche. Le fait que l'institution régionale ait depuis longtemps attiré vers elle des universitaires et des chercheurs ayant le statut de fonctionnaires d'Etat et

trouvant dans les budgets du Conseil Régional des ressources supplémentaires n'est pas étranger à la constitution de ce système de médiation régional.

Pour autant, si le Conseil Régional Rhône-Alpes a un accès direct aux laboratoires de recherche notamment grâce à une politique incitative très forte de structuration de la recherche de Rhône-Alpes sur des programmes thématiques précis, l'institution régionale se trouve confrontée structurellement à un déficit de relations avec le «monde de l'entreprise». Certes ces dernières années ont vu se restructurer la représentation territoriale de certaines branches comme le textile, qui a opté pour une fusion des 13 unions départementales au niveau régional. Le Conseil Régional tend également à reformater ses relations avec le patronat de Rhône-Alpes, notamment par le biais du Plan Mécanique, du plan en faveur de la plasturgie ou encore de l'agence régionale du numérique et de l'agence régionale des biotechnologies. Ce reformatage est cependant loin d'être abouti. Cela explique en grande partie que dans la mise en œuvre de ses politiques, le Conseil Régional Rhône-Alpes soit obligé d'intégrer des institutions locales qui peuvent augmenter ses efforts budgétaires et surtout constituer des structures relais auprès des entreprises.

C'est ici que le Plan technopolitain du Grand Lyon «télescope» la politique régionale en faveur de la recherche, du transfert de technologies et de la création d'entreprises innovantes. Depuis le début des années 1990, le Conseil Régional Rhône-Alpes avait lancé une opération intitulée «Présence Rhône-Alpes» dans le cadre d'un partenariat avec les CCI de la région: l'objectif était d'effectuer des diagnostic dans les PME/PMI afin d'établir leurs besoins technologiques en rémunérant au sein des CCI un personnel qualifié<sup>5</sup>. Ce partenariat avec les CCI de Rhône-Alpes montrait bien, dès le début des années 1990, cette dépendance d'un Conseil Régional certes bien doté en ressources budgétaires<sup>6</sup> mais ne disposant ni d'un personnel qualifié propre sur cette question de la modernisation technologique, ni d'un accès suffisant au «terrain», et ne

---

<sup>5</sup> Le montant alloué par le Conseil Régional Rhône-Alpes à la CCI de Lyon dans le cadre d'un contrat d'objectif annuel se monte ainsi depuis à 141 000 euros.

<sup>6</sup> D'un point de vue budgétaire, la capacité d'action du Conseil Régional est très nettement supérieure à celle du Grand Lyon: 6,1 millions d'euros sur deux ans engagés par le Grand Lyon contre 25,4 millions d'euros pour le seul exercice budgétaire 2001 pour le Conseil Régional. Il est vrai que la politique de recherche de cette dernière institution ne concerne pas que l'agglomération lyonnaise mais l'ensemble des villes de Rhône-Alpes dont Grenoble qui représente un pôle scientifique de première importance.

cherchant pas d'ailleurs à se doter d'un tel personnel afin d'éviter toute dérive budgétaire.

En 1997, en investissant le développement local sous l'angle de l'immatériel, même si le dispositif communautaire s'appuie également sur des mesures matérielles comme les pépinières d'entreprises «NovaCités» initiées par la CCIL, les acteurs administratifs et politiques du Grand Lyon s'insèrent en partie dans la politique régionale. Pour preuve, la création de l'incubateur d'entreprises Créalys répond initialement à une logique propre du Conseil Régional qui souhaitait éviter que chaque ville de Rhône-Alpes ne se dote d'une structure de ce type et qui a imposé aux acteurs locaux une concentration massive des interventions régionales sur les deux incubateurs de Lyon et Grenoble. De fait, si depuis le mandat de Raymond Barre, les acteurs de la DAEI ont souhaité transformer les missions du Grand Lyon en matière de développement local et de compétitivité des entreprises par le biais du Plan Technopolitain, c'est avec le soutien actif du Conseil Régional en termes budgétaires.

### **Un objet de consensus politique**

L'étude des formes du leadership politique en œuvre dans la mise en place des politiques d'internationalisation de la métropole lyonnaise laisse entrevoir certaines évolutions. Elle illustre notamment le passage d'une régulation par un notable local, passage obligé des administrations d'Etat pour accéder au local (Worms 1966; Grémion 1976), à un pluralisme politique élargi, qui se traduit par une dilution des compétences et une augmentation des formations politiques au sein du Grand Lyon. Malgré tout, les questions de l'internationalisation et de la compétition interurbaine ne suscitent toujours ni controverse ni débat à l'échelle métropolitaine. A l'exception du Front National et des élus communistes, les autres formations politiques, partis de gouvernement depuis l'ouverture de l'exécutif communautaire au Parti socialiste en 1995, ont davantage fait de cette politique un élément de «programme commun». A Lyon, si l'internationalisation est une thématique ayant très tôt structuré l'agenda politique, elle n'a jamais constitué un point de cristallisation des enjeux politiques partisans. En la matière, l'élection en 2001 du socialiste Gérard Collomb à la mairie de Lyon et à la Présidence du Grand Lyon n'a rien changé. Il est vrai que la géopolitique métropolitaine n'a que peu évolué. Sur la base des élections de 2001 qui n'ont pas donné de majorité aux partis de gauche au sein du Conseil de Communauté, l'exécutif du Grand

Lyon intègre, comme sous le mandat de Raymond Barre, des élus de la droite et de la gauche parlementaire, des écologistes et quelques sièges occupés par des élus classés «divers». L'expression d'un débat démocratique s'alimentant de controverse n'en est logiquement que plus difficile.

### *Du notable périphérique au pluralisme politique*

Les services de l'Etat ont certes joué un rôle essentiel dans le cadre de la programmation de l'opération Part-Dieu. Malgré cela, le maire de la ville centre, notamment par sa forte personnalité, est un élément central du dispositif. Lorsqu'il décède en 1957, Edouard Herriot laisse à son 2<sup>e</sup> adjoint les rênes d'une ville qu'il dirige depuis 1905. Louis Pradel n'est alors censé être qu'un intérimaire jusqu'aux prochaines élections. Contre toute attente, il va en deux ans multiplier les projets, engager de nombreux travaux, et rompre avec l'immobilisme qui avait caractérisé la «fin de règne» de son prédécesseur. A la tête d'une liste se déclarant apolitique et habilement baptisée «Pour la Réalisation Active des Espérances Lyonnaises» (PRADEL), il est élu aux élections de 1959, de 1965 et de 1971, avant de décéder lors de son quatrième mandat en 1976.

Lyon se dote donc d'un maire «bâisseur» qui va fonder sa légitimité sur la transformation accélérée du cadre bâti et du tissu urbain du centre ville. Dès son entrée en fonction en 1957, Louis Pradel entend incarner une certaine image de la modernité urbaine qui rime avec classes moyennes, tertiarisation de l'économie et développement du salariat. L'opération Part-Dieu, dans sa dimension architecturale et fonctionnelle, s'inscrit donc largement dans cette vision, avec son lot d'immeubles de bureaux et de logements. Certes, ce type de rénovation urbaine touche alors d'autres grandes villes de province (Duby 1985).

La personnalisation du pouvoir d'agglomération peut être illustrée, dès 1958, par la négociation directe entre le maire de Lyon et les ministères de la Construction et de la Guerre à propos de la cession de la caserne de la Part-Dieu. Louis Pradel est à la fois coopté par l'Etat en tant qu'interlocuteur unique représentant les intérêts locaux et s'impose comme le régulateur essentiel de scène politique locale. Cette centralité s'observe notamment dans la gestion du conflit qui oppose le système d'acteurs autour de la construction de la Part-Dieu et les commerçants du centre-ville qui acceptent difficilement l'idée de voir se développer une offre commerciale concurrente. C'est Louis Pradel en personne qui se chargera de gérer ce conflit en faisant construire dans la Presqu'île plusieurs parkings souterrains.

Il va également devoir réagir à la nouvelle donne imposée par l'État, caractérisée par un objectif d'internationalisation de la ville, une nouvelle institution (la Courly), et une ville nouvelle dont il ne veut pas. Ce nouveau contexte l'oblige à envisager autrement la nature de ses relations avec les maires des communes périphériques, et à faire preuve d'une certaine capacité d'adaptation. Il va pour cela s'appuyer sur plusieurs institutions afin de rester maître de l'opération Part-Dieu : la Direction Départementale de la Construction et l'Aturvil qui lui serviront de relais techniques, et la SERL qui jouera un rôle de forum. Ce mode d'intégration, qui va s'avérer très efficace, montre ainsi comment, malgré un changement de rationalité imposé aux acteurs locaux par l'État, le système décisionnel et institutionnel s'articule très largement autour de la personnalité du maire de Lyon.

Ce cadre politique et institutionnel dans lequel la politique urbaine lyonnaise s'établit est modifié au cours des deux mandats de Francisque Collomb (1977-1989). Ceux-ci sont marqués par la volonté de faire une pause dans la politique d'équipement et d'urbanisme du centre-ville, en même temps que s'opère un changement sur le contenu : la politique urbaine intègre davantage que par le passé une réflexion sur la qualité des espaces publics. Durant cette période et malgré la poursuite de l'opération de la Part-Dieu (ouverture de la gare TGV en 1983), la municipalité et la communauté urbaine ne reprennent que timidement le thème de la métropolisation qui structure donc beaucoup moins fortement l'agenda politique. Cette inflexion très nette dans le système de gouvernement urbain peut s'analyser selon trois axes différents :

1. Premièrement, contrairement à « l'ère Pradel », le nouvel exécutif communal et communautaire fonctionne très nettement sur le registre des délégations à l'instar de la position centrale occupée par Charles Béraudier, vice-président de la Courly, 1<sup>er</sup> adjoint à Lyon devenu en 1972 1<sup>er</sup> président de l'établissement public régional. Ce processus de délégation s'explique en partie par la différence de personnalité du nouveau maire, moins charismatique que son prédécesseur. C'est aussi le reflet de la décennie 1970 où émergent dans le domaine des politiques urbaines les premiers mouvements contestataires, militant contre « l'ogre béton » et pour davantage de concertation, notamment avec la population.
2. Deuxièmement, le pluralisme politique fait son entrée dans le fonctionnement concret de la Courly à la suite des municipales de 1977, marquées localement par l'arrivée du socialiste Charles Hernu aux

commandes de Villeurbanne, seconde commune du département en termes démographiques et très directement concernée par le quartier de la Part-Dieu du fait de son positionnement limitrophe. Il est vrai que le maire de Lyon et surtout l'atelier d'urbanisme envisagent de développer le quartier de la Part-Dieu vers l'Est, sur le territoire de Villeurbanne. A partir de cette période, les élus villeurbannais obtiennent donc un traitement plus transparent et plus concerté de ce dossier au sein de la commission urbanisme dont vient de se doter la Courly. Celle-ci devient alors un espace de négociation et d'ajustement entre majorité et opposition communautaire.

3. Enfin, ce processus s'accompagne d'une montée en puissance de la technostructure locale qui devient progressivement le principal donneur d'ordre. Un pas important est franchi en 1979 avec la transformation de l'Aturvil en Agence d'Urbanisme de la Courly. Désormais, celle-ci tente d'affirmer sa compétence, non sans susciter quelques résistances du côté de la SERL et des services opérationnels de la Courly. Dans les faits, c'est surtout la tutelle administrative de l'Etat sur l'Aturvil qui cesse; l'urbanisme avant même le vote des lois de décentralisation n'est donc plus une politique d'Etat où les élus locaux n'interviennent qu'au stade de la mise en œuvre.

#### *De l'apolitisme au consensus partisan*

Durant le second mandat de Francisque Collomb (1983-1989), la création d'une technopole lyonnaise, vecteur de l'internationalisation de l'agglomération, ne figure pas sur l'agenda politique local. Seul un petit cercle informel d'élus et de cadres, situés à la marge du système politique métropolitain (Ben Mabrouk et Jouve 1999) et transcendant largement les clivages partisans, soulève indirectement ce type de question dans le cadre précis de la révision du Schéma Directeur. Mais au-delà des réflexions engagées sur les thématiques des déplacements urbains ou du logement social, cette démarche va également remettre en cause une économie des relations entre élus et Courly, jusqu'alors caractérisée par une logique de guichet où la communauté urbaine redistribue sous forme d'équipements et de services aux communes les dotations dont elle bénéficie<sup>7</sup>. Ce changement s'opère notamment par la création en 1985 du Syndicat d'Etudes et de Programmation de l'Agglomération Lyonnaise

---

<sup>7</sup> Ce phagocytage de la structure intercommunale par les élus municipaux n'est pas propre à la Courly (Lefèvre 1998, Sorbets 1989).

(SEPAL), composé de 19 élus : 13 représentants de la Courly et 6 élus de communes extérieures. La présidence est confiée au responsable de l'Agence d'Urbanisme, président de la Région Urbaine de Lyon, et surtout élu d'une commune de la banlieue lyonnaise. Tout est donc fait pour empêcher que l'exercice ne soit perçu comme une instrumentalisation par la ville centre, dans la droite ligne des délégations de compétences voulues par le maire de Lyon depuis l'origine.

Le nouvel exécutif municipal et communautaire élu en 1989 va ensuite rebondir sur les propositions du Schéma Directeur pour tenter d'imposer une nouvelle forme de régulation politique à l'intérieur de la Courly et sur le périmètre de la Région Urbaine de Lyon. D'une part, le fonctionnement politique de la Courly est foncièrement réorganisé autour d'un groupe restreint comprenant le président et quelques vice-présidents : le «G9». Le travail en commissions, pourtant très apprécié des élus communautaires pour ses fonctions d'ajustement et de compromis entre les intérêts communaux, va donc se trouver minoré. Les commissions travaillent désormais exclusivement sur la base des décisions qui émanent du «G9». D'autre part, le nouveau maire de Lyon, Michel Noir, va lier sa tentative d'internationalisation de la ville avec l'élargissement de son leadership sur un périmètre plus vaste que celui de la Courly. Si l'urbanisation des années 1980 rend effectivement les limites du Grand Lyon caduques, la recherche de la «bonne échelle» conduit assez naturellement Michel Noir à investir la Région Urbaine de Lyon.

Cependant, cette stratégie classique de conquête d'un nouveau territoire et d'une nouvelle institution se dissimule assez mal derrière l'image du maire entrepreneur et de sa rhétorique internationaliste que Michel Noir veut mettre en scène. Elle s'avère d'autant moins mystificatrice qu'elle ne s'appuie ni sur une expertise interne solide, ni sur une quelconque concertation avec les agents économiques locaux. Pour toutes ces raisons, le maire de Lyon va se heurter à la résistance frontale des autres acteurs, publics (collectivités locales et administrations d'Etat) et privés (CCI de Lyon). En effet, sa tentative d'investir la RUL empiète sur un territoire contrôlé depuis longtemps par la CCI, largement tenue à l'écart (Bardet, Jouve 1999). La Charte d'objectifs de la RUL est donc un fiasco pour la classe politique locale, et la stratégie d'internationalisation de Michel Noir se cantonne finalement aux domaines traditionnels et maîtrisés de l'aménagement physique, de la production d'infrastructures, de la promotion de zones industrielles, de la production d'études.

Suite aux élections de 1995, le nouveau contexte politique est marqué par un rapprochement politique entre le Grand Lyon, les 4 conseils généraux, et le conseil régional. Cette congruence va permettre au nouveau maire de Lyon de sauver une RUL devenue moribonde, tant elle est perçue par les collectivités limitrophes comme le Cheval de Troie de la communauté urbaine. La période Barre va en effet marquer une rupture dans le mode de gouvernement: d'un système caractérisé par un rapport de force permanent et conflictuel entre la Courly et les autres acteurs locaux et régionaux, on passe à une phase de recherche de consensus et de pluralisme. Le contexte géopolitique local et l'ouverture de l'exécutif de la Courly au PS expliquent en grande partie cet état de fait. Le «G9», centre politique et névralgique de l'agglomération, disparaît au profit du «bureau restreint» composé de 11 membres: 3 représentants de chaque groupe composant la majorité (UDF, RPR, PS), un représentant Divers Droite et Raymond Barre. Le débat est donc davantage pluraliste au sein de l'exécutif communautaire, mais il n'en demeure pas moins concentré sur un petit nombre d'élus.

Ce nouveau style de politique publique impulsé par Raymond Barre peut ainsi se caractériser par un large consensus entre formations politiques. On ne saurait toutefois occulter les rivalités qui opposent les deux partis de droite, UDF et RPR, et qui se manifestent sur d'autres scènes. A ce sujet, le Schéma de Développement Economique lancé en 1997 fut longtemps ressenti comme une procédure instrumentalisée par Henry Chabert. Or si ce dernier se présente alors comme candidat à la succession de Raymond Barre, il ne faut pas oublier qu'il fut également un proche de Michel Noir, et un concurrent de Raymond Barre au premier tour des municipales de 1995. Ainsi, l'ouverture réalisée par le Maire de Lyon vers le Parti socialiste au sein de l'exécutif communautaire peut également s'analyser comme une volonté de desserrer à gauche l'étau politique au sein de la Courly. Dans ces conditions, le SDE lancé par Henry Chabert au sein de l'Agence d'Urbanisme (dont il est le Président) en 1995 est vite ressenti comme une institution de contre-pouvoir dans la lutte que se livrent UDF et RPR à Lyon, voire – comme l'estiment certains observateurs – comme une préfiguration de la plate-forme économique du futur candidat RPR aux municipales de 2001. Mais la démarche n'a pas porté ses fruits en raison des problèmes judiciaires rencontrés par Henry Chabert. Accusé d'abus de biens sociaux en 2000, il a été condamné en février 2001 à deux ans d'inéligibilité et a dû retirer ses listes de la course aux municipales dans les 9 arrondissements de Lyon.

Cet exemple permet finalement d'éclairer d'un jour différent le lancement du Plan Technopolitain. Le constat d'origine de cette procédure est très proche de celui effectué par Henry Chabert pour le SDE. En résumé, l'internationalisation de la ville et de son économie structure dans les discours l'agenda politique local, mais aucune politique publique n'existe dans le domaine et tout est à construire. Pour autant, l'Agence d'Urbanisme choisit d'opérer cette construction par le biais du diagnostic scientifique et d'une concertation avec le milieu économique local dépassant la seule CCI, alors que les acteurs de la Courly penchent pour une spécialisation plus forte de leur intervention. Dès l'origine, les deux démarches apparaissent donc concurrentes, portées par des acteurs et des réseaux politiques différents : d'un côté, une collusion opportune entre l'UDF et certains réseaux universitaires proches du PS ; de l'autre côté, un RPR voulant contourner une CCI jugée trop centriste<sup>8</sup>. En définitive, le consensualisme partisan qui préside à l'élaboration du Plan Technopolitain se caractérise par une concertation élargie aux principales formations politiques mais marquée par des conflits de personnes, derniers avatars de la « période Noir ».

### **La reconfiguration de la représentation politique du système productif métropolitain**

Alors que le politique se présente sous un jour plutôt cohérent, les sphères de la recherche et du « monde de l'entreprise » apparaissent au contraire très segmentées, et leur degré de mobilisation dans le Plan Technopolitain très variable. La CCIL avait pendant longtemps constitué l'institution disposant du monopole de la légitimité politique dans la représentation des intérêts du « patronat lyonnais ». Les années 1990 ont mis à mal cette situation, en raison de l'évolution du système productif métropolitain mais aussi de variables plus sociologiques.

L'apparition de nouveaux « entrants », en termes de secteurs d'activités et d'individus présentant tous les attributs de l'entrepreneur schumpeterien, la construction intellectuelle de *clusters* regroupant des firmes non pas sur la base de métiers partagés mais en fonction de marchés, constituent deux variables qui vont dans le sens d'une diversification des modes de gouvernance :

---

<sup>8</sup> Cette appréciation sera confortée quelques années plus tard par le ralliement de G. Mahler, président de la CCI de Lyon entre 1994 et 2000, à la liste de M. Mercier, candidat UDF aux municipales de 2001.

- Le système productif lyonnais s'est fortement diversifié dans la dernière décennie. S'il est indéniable que la base productive de la métropole reste très marquée par l'industrie autour de quelques secteurs qui historiquement ont assuré la croissance économique locale (textile, chimie, mécanique, pharmacie...), et si la spécialisation industrielle s'est même accrue (Grand Lyon Prospective 1998), il reste que les années 1990 ont été marquées par le développement très rapide des nouvelles technologies de l'information et de la communication, avec des sociétés phares comme Infogrames dans le domaine du Jeu vidéo ou encore le Groupe Serveur, leader mondial sur le marché de l'art et des données judiciaires, juridiques et économiques. Dans les années 1980, le succès d'entreprises lyonnaises comme Jet Services annonçait les prémices d'une telle évolution dans la structure productive métropolitaine. Cette diversification ne poserait pas de question en soi si elle était politiquement intégrée dans les structures représentatives de la sphère productive, en premier lieu la CCI. Or, à Lyon, la culture des nouveaux entrepreneurs économiques s'accommode mal du caractère notabiliaire d'une structure comme la CCI, longtemps dominée par la branche locale du MEDEF. Ainsi, aucun des chefs d'entreprises très médiatisés de la «nouvelle économie» à Lyon n'a accepté de figurer sur les listes lors des dernières élections consulaires. Du fait du poids qu'ils ont acquis dans le système productif local, ils bénéficient d'un accès direct au sommet de l'exécutif du Grand Lyon. Par exemple, sur le dossier de la relocalisation du siège social de la société Infogrames quittant la commune de Villeurbanne pour s'implanter sur une friche industrielle requalifiée du 9<sup>e</sup> arrondissement de Lyon, le mode de médiation s'est opéré sur un registre avant tout interpersonnel entre Raymond Barre et Bruno Bonnell, PDG de la société. De plus, cette prise de distance par rapport à la CCI s'est vue confirmée par la multiplication ces dernières années de groupes de réflexion, de clubs réunissant parfois à l'initiative des banques comme la Caisse régionale Sud-Est du Crédit Agricole ou la Société Générale les chefs d'entreprise. Au total donc, les acteurs politiques et administratifs sont face à un système productif dont les instances de socialisation et de représentation se diversifient en raison de dynamiques socio-économiques.
- Cette logique de diversification des formes institutionnalisées de médiation est elle-même alimentée par la volonté du Grand Lyon et en particulier de sa DAEI de structurer et de consolider des *clusters*, dont la

dynamique d'origine lui a échappé en grande partie. Souhaitant établir un partenariat avec des instances fédérant les entreprises des *clusters* qu'elle considère comme essentiels dans le Plan Technopolitain, la DAEI a créé de toutes pièces de nouvelles structures et institutionnalisées ses «partenaires». C'est le cas notamment de Lyon Logistics et de l'Alliance Logistique (qui réunit des transporteurs, des professionnels de la logistique, des aménageurs) ou bien de l'Association pour la Promotion des Eco-industries Lyonnaises (qui fédère des entreprises jusque-là représentées par des syndicats patronaux sectoriels n'entretenant aucune relation) ou encore de Lyon InfoCités dans le secteur de la nouvelle économie. De même, en association avec l'Ecole Supérieure de Commerce de Lyon, la DAEI a créé le Club LYEN (Lyon Entreprendre) regroupant une dizaine d'entreprises dynamiques, à forte croissance, pour leur exposer les projets de la DAEI, intégrer leurs demandes tout en leur confiant une fonction d'ambassadeur de la métropole vis-à-vis d'entreprises cherchant à se localiser à Lyon. L'une des logiques d'action de la DAEI est donc d'agir sur la structuration du système de médiation pour établir de nouveaux canaux de représentation des intérêts de la sphère économique sur une base conforme avec ses objectifs. Le bilan que l'on peut tirer, deux ans après le lancement de ce plan d'action, n'est que provisoire. On peut néanmoins constater que le degré de mobilisation des acteurs locaux diffère très fortement en fonction de leur ancrage plus ou moins fort dans le paysage scientifique et économique lyonnais. En effet, les acteurs situant leur action très fortement dans le cadre du Plan Technopolitain sont très généralement des institutions ou encore des secteurs économiques pesant encore peu sur le système productif lyonnais. Aussi, la participation au Plan Technopole constitue non seulement une opportunité de captation de ressources matérielles mais surtout de rétribution politique et symbolique. Devenir un «partenaire» du Grand Lyon est un gage de reconnaissance institutionnelle. C'est notamment le cas du Pôle de compétence en urbanisme ou encore d'associations comme Lyon InfoCité. Par contre, le partenariat est beaucoup plus délicat à mettre en œuvre avec les grands laboratoires publics ou privés de l'agglomération. Etant moins dépendants par rapport aux ressources notamment financières que peut utiliser le Grand Lyon, il est plus délicat de les enrôler dans le Plan Technopolitain. A ce titre, la situation n'est pas forcément très différente de celle que l'on avait pu observer au début des années 1980 au moment du lancement du Plan Technopolitain par la CCI de Lyon.

## 7.4 CONCLUSION

Sur le fond, le Plan Technopolitain marque, dès sa première version, l'évolution du cadre cognitif dans lequel la politique d'internationalisation de la métropole lyonnaise est élaborée. Alors qu'il était auparavant affaire d'urbanistes et de techniciens tournés vers la production d'immeubles et d'infrastructures, le projet fait progressivement sienne une logique multisectorielle où l'aménagement physique ne constitue qu'un registre d'action parmi d'autres. Les programmes d'actions du plan Technopolitain intègrent ainsi la complexité de l'ingénierie financière et les stratégies de communication, la fonction structurante des transferts de technologie et la prospection d'entreprises spécialisées, le financement des activités de recherche et la gestion de l'événementiel. Dès lors, l'évaluation purement quantitative du projet cède la place à une dimension plus qualitative, axée sur la mise en réseau de différents types d'acteurs et la recherche de synergies entre différents secteurs d'activité. D'une période marquée par les formes extensives de la production urbaine, longtemps liée à l'urgence des besoins d'après-guerre, le projet métropolitain se tourne vers la spécialisation des activités économiques – la valorisation des *clusters* – en même temps qu'à la spécialisation fonctionnelle des territoires.

Pour autant, si le cadre conceptuel qui forge la nature des projets urbains à dimension internationale semble avoir évolué, force est de constater que les résultats de ce type de politique restent en demi-teinte. En toute logique, l'implication des acteurs du milieu industriel et du milieu scientifique reste fortement liée à leur degré de dépendance vis-à-vis des institutions publiques métropolitaines. Ainsi, au sein des plus grands laboratoires et des grandes firmes industrielles de la région Rhône-Alpes, déjà largement implantés aux niveaux national et international, les stratégies du Plan Technopolitain ne trouvent qu'un écho réduit. C'est dire, de manière différente, que les formes de l'action publique les plus efficaces restent liées aux domaines d'action traditionnels que sont la planification et la construction. C'est la raison pour laquelle le Plan Technopolitain a fortement évolué dans sa logique depuis son lancement. Après avoir été remise en question à la suite de l'élection du nouvel exécutif du Grand Lyon en 2001, sa dimension territoriale figure de nouveau sur l'agenda politique. C'est en effet à partir de l'aménagement physique des « sites technopolitains » et de leur environnement que l'action du Grand Lyon peut se développer avec le plus de visibilité politique. L'institution communautaire reste donc dépendante d'un

savoir-faire aménagiste qui la conduit à envisager le développement économique en termes de polarisation spatiale des activités. Reste à savoir si les entreprises accepteront cette politique qui vise à concentrer l'activité économique sur certaines zones à l'intérieur de la métropole. A n'en pas douter, certains clusters commencent à émerger à Lyon, par exemple dans le domaine des biotechnologies, des technologies de l'information et de la communication, de l'environnement. Cependant, le territoire de référence des entreprises participant à ces clusters est avant tout l'espace métropolitain, non quelques pôles d'activités labellisés «sites technopolitains» par le Politique. La proximité physique qui lie ces entreprises, et qui alimente la logique de cluster, s'exprime bien, à Lyon comme ailleurs, à cette échelle métropolitaine et non à l'échelle du quartier (Jouve, Linossier et Zepf 2003; Klein 2003). Il n'est pas évident que cette logique de polarisation et de spécialisation fonctionnelle de certains quartiers soit réellement efficace, du point de vue du développement économique. On retombe donc dans un débat somme toute classique. La métropole doit-elle être considérée comme une technopôle à part entière, dans sa totalité, ou doit-on se focaliser sur certains «poles» bien identifiés et circonscrits. Le Grand Lyon, après avoir hésité, a semble-t-il opté pour la seconde solution qui a le mérite de la visibilité et de reposer sur une expertise aménagiste parfaitement maîtrisée mais qui, du point de vue de l'efficacité économique, est en porte-à-faux par rapport aux conclusions les plus récentes des économistes régionaux sur la performance des «villes régions globales» (Scott 2001).

Sur la forme, les changements découlent assez naturellement des remarques précédentes. La nécessité d'intégrer un spectre d'activités plus large au sein du projet urbain impose de multiplier les acteurs et, bien souvent, de fédérer plusieurs scènes où s'articulent et s'ajustent les intérêts de secteurs et de territoires très différents. Dans le cas de l'aménagement de la Part-Dieu, la SERL permet de remplir cette fonction: en même temps qu'elle pare à l'urgence, elle intègre des demandes et des ressources qui émanent d'institutions publiques différentes, et formate du même coup un cadre de référence commun sur les stratégies de développement souhaitables. La centralité de quelques acteurs, au premier rang desquels le maire de Lyon, facilite en outre l'intégration politique des intérêts au sein d'un véritable réseau de politiques publiques. Le cas du Plan Technopolitain s'avère différent dans le sens où l'on assiste à une prolifération des acteurs et des intérêts mobilisés: multiplication des institutions sollicitées et investies dans le processus, élargissement des

frontières politiques et territoriales où s'exerce le projet, contestation du monopole de la représentation politique des intérêts économiques auparavant détenu par la CCIL. L'instabilité très forte de cette nouvelle configuration, liée non seulement à la nature du projet lui-même, mais aussi à un contexte politique et économique différent, fait peser de sérieuses contraintes sur l'action du Grand Lyon, et questionne sa capacité de pilotage politique du projet. Là encore, la sollicitation de réseaux apparemment inédits se heurte aux capacités de mobilisation de ces nouvelles ressources, et à la légitimité des formes d'expertise qui leur est associée.

## BIBLIOGRAPHIE

- BALME R. et ROZENBERG O., «Les logiques composites de la crise politique de 1998», in: Jouve B., Spenlehauer V. et Warin P. (sous la direction de), *La région, laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône-Alpes*, La Découverte, Paris, pp. 155-174, 2001.
- BARDET F. et JOUVE B., «Entreprise politique et territoire à Lyon», *Sociologie du travail*, 41, pp. 41-61, 1999.
- BEN MABROUK T. et JOUVE B., «La difficile émergence de la Région Urbaine de Lyon», in: Jouve B. et Lefèvre C. (sous la direction de), *Villes, métropoles: les nouveaux territoires du politique*, Anthropos, Paris, pp. 103-131, 1999.
- BENKO G. et LIPIETZ A. (sous la direction de), *La richesse des régions*, PUF, Paris, 2000.
- BONNEVILLE M., *Lyon. Métropole régionale ou Euro-cité?*, Economica, Paris, 1997.
- BOYER R., «La théorie de la régulation dans les années 1990», *Actuel Marx*, 17, pp. 19-38, 1995.
- D'ARCY F., *Structures administratives et urbanisation. La Société Centrale pour l'Équipement du Territoire*, Berger-Levrault, Paris, 1968.
- DELFANTE C. et DALLY-MARTIN A., *Cent ans d'urbanisme à Lyon*, LUGD, Lyon, 1994.
- DUPUY F. et THOENIG J.-C., *Sociologie de l'administration française*, Armand Colin, Paris, 1983.
- JOUVE B., «Planification territoriale, dynamique métropolitaine et innovation institutionnelle: la Région Urbaine de Lyon», *Politiques et Management Public*, 16, 1, pp. 61-82, 1998.
- JOUVE B., «Chambre de Commerce et d'Industrie et développement local: le cas de Lyon», *Sociologie du travail*, 44, 4, pp. 521-540, 2002a.

- JOUBE B., «Le réseau de villes comme territoire de la régulation: la métropole lyonnaise», in: Jouve B. et Lefèvre C. (sous la direction de), *Métropoles ingouvernables*, Elsevier, Paris, pp. 125-146, 2002b.
- JOUBE B. et alii, *Renouvellement urbain et technologies de l'information et de la communication: une comparaison Lyon – Montréal*, Rapport de recherche pour le Centre de Veille et de Prospective Scientifique, Association Forméquip, Vaulx-en-Velin, 2003.
- KLEIN J.-L., «Systèmes productifs locaux et métropolisation à Montréal: Voies et effets de la reconversion économique», *Communication au Colloque: «La diversification régionale à l'épreuve des faits»*, Association de science régionale de langue française, Trois-Rivières, 21-23 août, 2003.
- LOJKINE J., *La politique urbaine dans la région lyonnaise, 1945-1972*, Mouton, Paris, 1974.
- MOLIN J.-L., *Lyon, la métropole déploie ses ailes à nouveau*, Thèse de doctorat nouveau régime, Sciences économiques, Université Lyon II, Lyon, 1996.
- MONATERI J.-C. et CHANARON J.-J., «Dynamiques industrielles et technologiques: le pôle grenoblois», in: Courlet C. et Soulage B. (sous la direction de), *Industrie, territoires et politiques publiques*, L'Harmattan, Paris, pp. 1994.
- OFFNER J.-M., «Le "SDAU nouveau" de Lyon», *Métropolis*, 88-89, pp. 42-53, 1990.
- OLLIVIER P. (sous la direction de), *Schéma général d'aménagement de la France. Schéma d'aménagement de la métropole Lyon – Saint-Etienne – Grenoble*, Ministère de l'Équipement et du Logement/Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, Paris, 1971.
- ROGERS HOLLINGSWORTH J. et BOYER R., «From national embeddedness to spatial and institutional nestedness», in: Rogers Hollingsworth J. et Boyer R. (sous la direction de), *Contemporary Capitalism. The Embeddedness of Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 433-484, 1997.
- SCOTT A. (sous la direction de), *Global-City Regions*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- VELTZ P., *Mondialisation, villes et territoires: l'économie d'archipel*, PUF, Paris, 1996.
- VIDAL T., *Le projet Part-Dieu comme révélateur de l'évolution du système de gouvernement urbain à Lyon de 1958 à 1995*, Mémoire de Diplôme d'Études Approfondies, Institut d'Études Politiques, Université Lyon II, Lyon, 1999.



# EXISTE-T-IL UNE ÉLITE POLITIQUE MÉTROPOLITAINE? UNE COMPARAISON QUANTITATIVE FRANCO-SUISSE

David Guéranger, Daniel Kübler

## 8.1 INTRODUCTION

Depuis une décennie, les travaux de sociologie politique prenant la ville comme objet ont consacré une part non négligeable de leurs efforts aux élus locaux, abordés à travers les métaphores de «l' élu patron» (Fontaine 1994), du «maire communicateur» (Nay 1994), du «maire entrepreneur» (Le Bart 1992; Le Bart 1999). Sans que l'on puisse établir un lien de causalité très net, force est de constater que ces nouveaux registres sont apparus en même temps que la problématique de la métropolisation et de la compétition interurbaine qui en est co-constitutive. Il est vrai que les «grands maires urbains» ont très sensiblement modifié leurs répertoires de légitimité au cours de ces dernières années en tentant de combiner proximité dans le rapport aux citoyens/usagers et internationalisation de leur politique. De là à postuler qu'il existe un lien entre la nature du personnel politique et la métropolisation, il n'y a qu'un pas. Ce chapitre se fixe justement comme objectif de questionner ce rapport entre la métropolisation et la sélection du personnel politique local. Dit autrement, les élus des métropoles sont-ils dotés d'attributs sociopolitiques différents des élus «classiques»? Les métropoles génèrent-elles des processus originaux de sélection de leur personnel politique?

Plus précisément, deux problématiques peuvent être distinguées. En premier lieu, la question de la recomposition du personnel politique peut s'intégrer à un questionnement sur le pluralisme politique. Dans le droit fil de G. Simmel et en intégrant une dimension proprement politique,

E. Préteceille (Préteceille 1999) pose en effet l'hypothèse que la grande ville – ou la métropole – se différencie d'autres construits sociopolitiques – notamment les villes moyennes – par un pluralisme politique exacerbé, reflet d'une structure productive plus diversifiée et d'une organisation sociale donnant plus facilement lieu à l'expression politique de la différence. Plus encore, il considère que ce pluralisme et cette diversité sont sources de conflits et ainsi d'innovations politiques. Cette hypothèse repose sur l'existence – non démontrée – d'un lien entre un environnement métropolitain caractérisé par une telle diversité sociologique et un personnel politique qui refléterait cette diversité.

En second lieu, pour de nombreux auteurs, la fin du XX<sup>e</sup> siècle a été marquée par des processus de recomposition des Etats modernes laissant une place de plus en plus importante aux grandes villes et aux métropoles. Pour certains, les villes européennes donnent lieu à des mécanismes de régulation originaux qui renforcent le rôle de la fonction de maire (Le Galès 2002) alors que, dans le même temps, les problématiques qu'elles doivent traiter deviennent plus complexes et plus difficiles à intégrer (Borraz 1998). Dans ces conditions, on est en droit de questionner les effets de ce contexte spécifiquement métropolitain sur la composition sociologique de son gouvernement. En d'autres termes, on peut poser l'hypothèse que le profil sociologique des élus des métropoles est affecté par les transformations de leur environnement. En effet, dès lors qu'un certain nombre d'attributs sociologiques comme la catégorie socioprofessionnelle ou le niveau de formation constituent des ressources matérielles et symboliques permettant le traitement de la complexité qui caractérise les métropoles, on peut s'attendre à identifier des élus affichant un niveau de qualification plus élevé et appartenant aux catégories socioprofessionnelles moyennes et supérieures.

Jusque-là, les travaux qui illustrent ces deux problématiques se sont principalement basés sur des approches qualitatives, visant à montrer le rôle de cette élite politique métropolitaine dans la conduite des politiques urbaines (Le Galès 1993; Harding, Dawson, Evans, Parkinson 1994; Balme, Faure, Mabileau 1999; Jouve, Lefèvre 1999) et insistant notamment sur la très nette tendance à la fragmentation politique interne des machines municipales (Borraz 1996). Or, force est de constater l'absence de recherches visant à aborder ces questions par le biais d'une analyse quantitative des profils sociologiques des élus locaux dans les espaces métropolitains, en les comparant à ceux de leurs homologues non métropolitains. Ce chapitre s'inscrit précisément dans cette perspective. Plus

particulièrement, les deux hypothèses évoquées ci-dessus seront testées par le biais d'un protocole quantitatif permettant une analyse du profil de l'élite politique locale dans les espaces métropolitains de deux contextes nationaux différents: la France et la Suisse. Si l'analyse peut être systématisée dans les deux cas<sup>1</sup>, le type de données accessibles ainsi que les contextes institutionnels singuliers obligent à adopter un protocole de recherche chaque fois différent. Pour cette raison, les cas français et helvétique seront traités ici distinctement. La conclusion de ce chapitre sera l'occasion d'apporter des éléments de réponse communs aux deux territoires.

## 8.2 LES ÉLUS DE L'AGGLOMÉRATION LYONNAISE FACE AUX TRANSFORMATIONS DU CONTEXTE MÉTROPOLITAIN

L'écrasante majorité des travaux de science politique français consacrés à la professionnalisation politique a porté son regard sur les élites politiques gouvernementales, parlementaires et partisans<sup>2</sup>. Les travaux sur les élus locaux sont encore très minoritaires et, de plus, peu d'entre eux utilisent le poids des variables sociales comme clé d'analyse principale du processus de professionnalisation. Les références françaises les plus significatives invitent en effet à penser la professionnalisation selon un parcours individuel, fait d'étapes successives, qu'il convient de mettre en lumière et d'analyser. Le regard porte alors sur les logiques de recrutement, les processus de socialisation, le rapport avec la structure partisane (Sawicki 1988; Briquet et Sawicki 1989; Offerlé et Sawicki 1996; Briquet et Sawicki 1998; Lagroye, François et Sawicki 2002). Au sein de ce groupe figurent notamment certaines analyses importantes, en termes de rôle (Lagroye 1973; Haegel 1994), de carrière (Garraud 1989) ou de métier (Fontaine, Le Bart 1994).

En définitive, rares sont les travaux qui se sont penchés, de façon explicite et systématisée, sur le poids de certaines variables sociales dans l'entrée puis la «réussite» – vue ici comme l'accession à des postes de responsabilité – en politique de certaines catégories d'élus locaux. On notera néanmoins quelques recherches sur le personnel politique des

---

<sup>1</sup> Cf. notamment les détails de la démarche méthodologique donnés en annexe à ce chapitre.

<sup>2</sup> Nous reprenons ici certains éléments d'un travail de synthèse bibliographique réalisé par Sandrine Lévêque sur «l'entrée en politique» (Lévêque 1996).

départements (Marchand 1970, Greffet 1997) et des régions (Darviche, Genieys, Joana 1995), et un nombre plus conséquent de travaux sur le niveau communal. Ces dernières, essentiellement focalisées sur l'entrée en politique des «élites locales» (Lagroye 1974, Dupoirier, Grunberg 1978, Grémion, Muller 1990), n'adoptent pas une approche quantitative. En définitive, seuls quelques travaux, souvent anciens, ont cherché à systématiser leurs observations sur la base d'analyses sociographiques (Verdès-Leroux 1970; Becquart-Leclercq 1976; Linfort, Closset 1989; Souchon-Zahn 1991). Ce n'est que très récemment que certains auteurs ont adopté une approche quantitative, afin de dégager les caractéristiques singulières des élus locaux présidents de structures intercommunales (Le Saout 2000).

L'approche développée ici s'inscrit donc dans ce vide. A partir de l'agglomération lyonnaise, les deux hypothèses structurantes de ce chapitre sont testées. Pour chacune d'entre elles, trois types de tests peuvent être appliqués, qui renvoient chaque fois à différents éléments de ce qui peut caractériser le «contexte métropolitain»:

- Le premier test porte sur un éventuel «effet institutionnel», lié à la présence de structures d'agglomération comme les communautés urbaines, aux pouvoirs étendus et permettant une représentation politique au deuxième degré. On peut alors comparer les attributs sociologiques des élus du niveau communal et ceux du niveau communautaire.
- Un deuxième test vise un éventuel «effet métropole». Il s'agit alors de faire porter la comparaison des attributs sociologiques des élus locaux sur deux cas distincts: le cas lyonnais, purement métropolitain, et le cas d'une ville moyenne hors métropole, Chambéry.
- Le troisième test porte enfin sur un «effet urbain», entendu au niveau micro, à l'intérieur du territoire institutionnel de la métropole lyonnaise. La comparaison des profils sociologiques des élus s'attache ici aux distinctions qui apparaissent selon les différentes strates de population des communes.

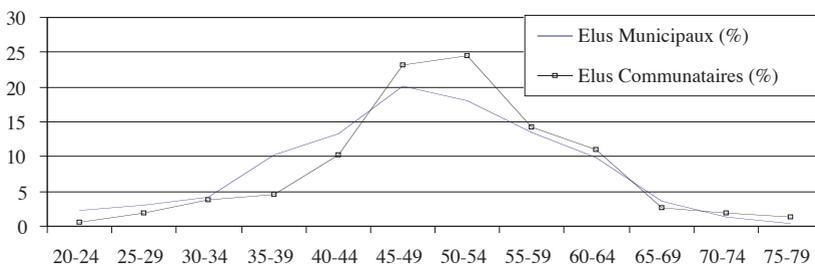
### **Elus communaux et délégués intercommunaux: y a-t-il un «effet institutionnel»?**

Les élus siégeant dans une communauté urbaine étant issus de la population constituée des élus municipaux, il n'est pas possible de faire émerger une catégorie statistique qui serait présente parmi les élus

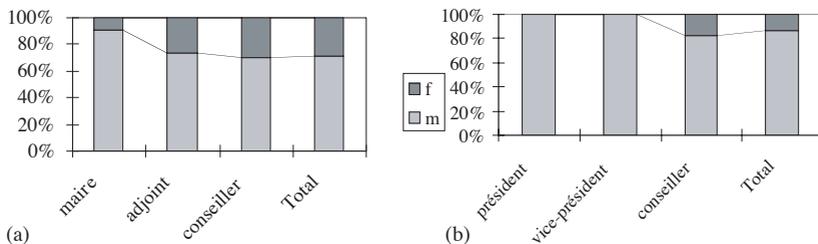
communautaires et absente parmi les élus municipaux, que l'on considère l'âge, le genre, ou la catégorie socioprofessionnelle (CSP). L'hypothèse pluraliste mise en avant par E. Préteceille ne peut donc pas être testée dans ce cas. En revanche, on peut essayer de l'étayer par le biais de la comparaison de la variable partisane. Nous essaierons d'y répondre grâce à l'analyse comparative de l'âge, du genre et de l'affiliation partisane.

Comment se répartissent les élus selon les différentes classes d'âge? Quelles sont celles qui sont le mieux/ou le moins bien représentées (fig. 1)? Les élus communautaires sont légèrement plus âgés que les élus municipaux: la moyenne d'âge est de 48,4 ans dans le premier cas, et de 50,7 dans le second, soit presque deux ans et demi de différence; l'âge médian passe également de 49 à 51 ans. De manière générale, les individus les plus jeunes sont moins bien représentés parmi les élus communautaires. Le mandat communautaire opère donc un recentrage autour des classes d'âge les mieux représentées, au détriment des catégories plus «marginales», ici les plus jeunes. En effet, la différence relative entre les deux populations apparaît la plus nette pour les classes d'âge situées autour de la cinquantaine, à savoir celles qui sont le mieux représentées *a priori* (les 45-54 ans représentent 38,2% des élus municipaux et 47,7% des élus communautaires). Le mandat communautaire tend à renforcer significativement certaines inégalités dues à l'âge.

De même, il existe un lien très clair entre le type de mandat et le genre des élus (fig. 2). La part des femmes reste, pour l'ensemble des mandats, très réduite. Dans les deux cas, elle décroît avec le niveau de responsabilité. Mais une analyse plus poussée montre que la sous-représentation s'avère la plus nette dans le cas du mandat de vice-président, avant celui de maire, puis celui de conseiller communautaire. A l'inverse, même si dans le mandat de conseiller municipal ne figure aucune parité stricte (30% de femmes),



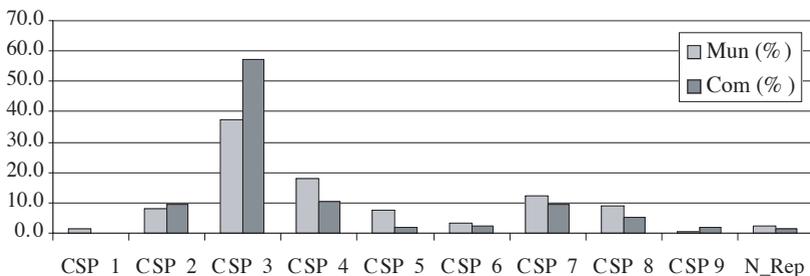
**Fig. 1** Contribution des classes d'âge selon le niveau institutionnel.



**Fig. 2** Proportion de femmes élues selon le mandat: (a) municipal; (b) communautaire.

cette différence évolue peu pour les adjoints au maire (26%). Les mandats communautaires apparaissent donc plus «sexistes» encore que les mandats municipaux: la part des élues passe de 28,5% à 13,0%. De façon générale, la discrimination de genre au détriment des femmes semble constituer une caractéristique particulièrement saillante du mandat communautaire.

Le lien apparaît tout aussi évident pour la catégorie socioprofessionnelle (CSP) des élus. Quelques CSP conservent des proportions similaires d'un mandat à l'autre (fig. 3); les artisans, commerçants et chefs d'entreprise (CSP2), les ouvriers (CSP6) et les retraités (CSP7) respectent cette règle. En outre, seule la catégorie des cadres et professions intellectuelles supérieures (CSP3) augmente significativement, alors que toutes les autres diminuent: les personnes sans activité professionnelle (CSP8) passent de 9% à 5,2%, les professions intermédiaires (CSP4) passent de 18,1% à 10,3%, les employés (CSP5) passent de 7,7% à 1,9%. Les agriculteurs exploitants (CSP1) quant à eux, au nombre de 20 parmi les élus municipaux, disparaissent complètement de la population élue au niveau communautaire. Notons au passage que la CSP3 est déjà la catégorie la mieux représentée au niveau communal.



**Fig. 3** Proportion des CSP selon le niveau institutionnel.

Une fois de plus, le mandat communautaire témoigne donc de sa propension à accroître les inégalités constatées au niveau municipal en privilégiant les catégories à fort capital social et économique.

En ce qui concerne les appartenances partisans, nous avons relevé, sur la base des déclarations des élus de l'agglomération<sup>3</sup>, pas moins de 17 partis politiques différents au niveau municipal. Parallèlement, il faut y ajouter les 9 groupes politiques de la communauté urbaine de Lyon entre 1995 et 2001. Cette réduction du nombre de sensibilités politiques devrait *a priori* conduire à invalider l'hypothèse pluraliste. Cette question mérite toutefois quelques précisions.

Au-delà de la réduction numérique des sensibilités politiques représentées à l'échelon communautaire, on peut s'interroger sur l'évincement définitif de leurs représentants du niveau municipal. En l'occurrence, trois partis politiques disparaissent en l'absence de délégués communautaires: Génération Ecologie, le Mouvement des Citoyens et le Mouvement Pour la France. Pour nombre d'autres petits partis, les délégués siègent au sein de groupes où ils ne représentent qu'une faible proportion des délégués: moins de 10% pour Démocratie Libérale ou les non-inscrits, moins de 20% pour Les Verts. En définitive, seuls les grands appareils réussissent à «peser» numériquement, rassemblant plus de 50% de l'effectif des groupes communautaires: le Parti Communiste, le Parti des Radicaux de Gauche, le Parti Socialiste, le Rassemblement Pour la République, l'Union pour la Démocratie Française, les Divers Droite et le Front National. De ce point de vue, l'acte de délégation à la Communauté Urbaine défavorise donc les petites formations politiques et renforce le clivage droite/gauche.

En ce qui concerne le lien entre le type de mandat et la représentation politique, la comparaison des deux niveaux empiriques oblige à harmoniser les étiquettes politiques pour pouvoir classer l'ensemble des mandats selon des catégories identiques<sup>4</sup>. Une fois réalisée cette nouvelle partition, l'appartenance politique apparaît en définitive très différente selon le niveau de mandat considéré (fig. 4).

---

<sup>3</sup> Nous avons utilisé les données fournies par L'annuaire politique. L'inventaire régional des pouvoirs, Rhône Alpes 1995, Editions I.R.E.S., Lyon, 1995.

<sup>4</sup> Il n'est pas dans l'objet de ce chapitre de nous attarder sur la méthode retenue pour réaliser cette harmonisation. Retenons seulement qu'elle s'appuie sur l'analyse de la répartition des différents partis du niveau municipal dans les groupes communautaires.

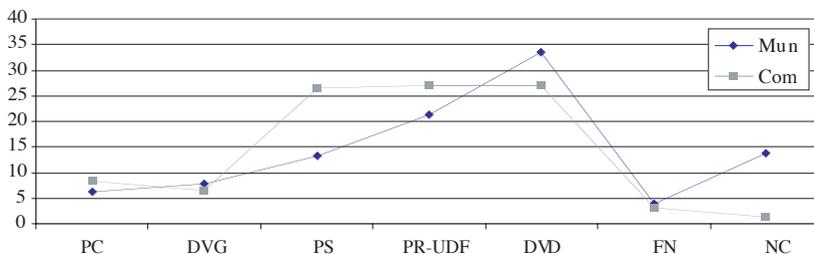


Fig. 4 Représentation des formations politiques selon le niveau institutionnel.

Au niveau municipal, la contribution relative des différentes catégories politiques augmente à mesure que l'on se déplace de la gauche vers la droite sur l'échiquier politique. Au niveau communautaire, cette règle est également respectée. Pour autant, la recomposition politique à ce niveau témoigne d'un effet d'écrêtement qui garantit un poids similaire aux formations les plus représentées (PS, RPR-UDF, DVD). Dans le même temps, les formations plus modestes (PC, DVG, FN) conservent un niveau de représentation équivalent.

De plus, malgré la représentation proportionnellement plus forte des petites communes, il existe un effet massif provoqué par les communes beaucoup plus importantes<sup>5</sup>. La représentation des partis à la Communauté Urbaine de Lyon reflète donc plus nettement les situations des communes plus peuplées. C'est ainsi que la commune de Lyon aligne 33 délégués de droite, mais également 20 délégués de gauche, soit un tiers de la gauche dans l'assemblée communautaire, autant que les communes de Villeurbanne, Vénissieux et Saint-Priest réunies. En termes quantitatifs, cela signifie que la seule opposition lyonnaise pèse, au niveau communautaire, d'un poids déterminant, bien supérieur aux grandes communes socialistes de l'Est lyonnais. Dans notre cas, les délégués lyonnais permettent donc à la gauche d'obtenir une meilleure représentation : alors que les partis de gauche ne possèdent que 22% des mairies et « pèsent » pour 32% de la population communautaire, ils occupent 41% des sièges à la communauté. Par conséquent, la ville-centre joue un rôle quasi monopolistique en termes de représentation.

<sup>5</sup> Songeons par exemple que les 39 communes les plus petites de l'agglomération possèdent un délégué à la communauté, alors que les trois plus grandes en totalisent 75, soit presque le double.

Enfin, un autre effet mérite d'être souligné: celui de la représentation des oppositions municipales. N'ayant qu'un seul délégué communal, on conçoit aisément que les 39 communes les plus petites, en termes démographiques, choisissent leur unique délégué dans la majorité municipale. En revanche, pour les communes les plus peuplées (ayant plus de 5 délégués), certains sièges sont concédés à l'opposition dans 5 cas sur 7. De ce fait, seules les communes les mieux représentées peuvent permettre de panacher leur représentation politique, évitant un mode de délégation «en bloc» où émergeraient des intérêts communaux univoques. Dans le cas lyonnais, ce phénomène profite surtout aux partis de gauche: sur un total de 24 membres des oppositions municipales élus à la communauté, 20 sont des élus de la gauche lyonnaise et 4 sont des élus du Front National des communes de l'Est lyonnais.

### La comparaison entre élus lyonnais et chambériens: la recherche d'un «effet métropole»

La comparaison terme à terme des caractéristiques statistiques des populations d'élus municipaux lyonnais d'un côté, et chambériens de l'autre, oblige à souligner les différences des effectifs considérés: en 1995, le territoire de la Communauté Urbaine de Lyon comptait 1576 élus municipaux, et celui du Syndicat Intercommunal de l'Agglomération Chambérienne 367 élus municipaux. Dès lors, les tailles des échantillons comparés n'ont, bien souvent, aucune commune mesure.

La différence de contexte n'a aucune incidence sur la composition en classes d'âge des élus locaux (fig. 5). Tout d'abord, l'âge moyen est très similaire dans les deux cas (48,4 pour Lyon et 48,6 pour Chambéry). Les différences les plus significatives proviennent sans aucun doute des

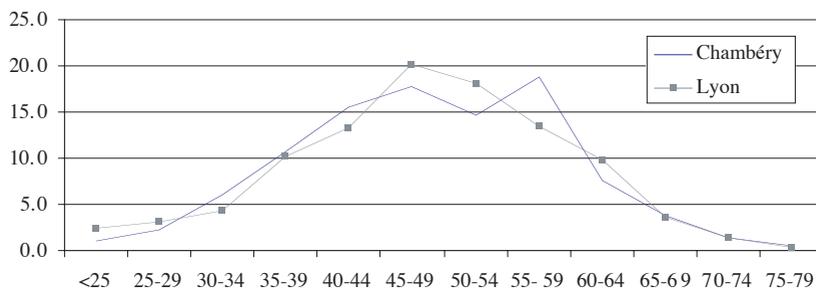


Fig. 5 Représentation des classes d'âge entre Lyon et Chambéry.

caractéristiques de dispersion : par exemple, l'amplitude de l'âge est de 61 ans pour les élus lyonnais, et de 55 ans pour les élus chambériens.

De même, pour le genre, aucune différence significative ne peut être repérée entre la proportion des élues municipales lyonnaises (environ 27%) et celle des élues municipales chambériennes (environ 28%). Même résultat pour les catégories socioprofessionnelles : les caractéristiques des élus lyonnais et chambériens n'apparaissent pas significativement différentes. La localisation géographique – chambérienne ou lyonnaise – ne permet donc pas de faire apparaître un quelconque «effet métropolitain», soit dans le sens d'une meilleure représentation des professions intellectuelles et catégories supérieures, soit dans le sens d'une meilleure représentation des catégories les plus marginales (ouvriers, ou agriculteurs).

### La prise en compte des populations communales ou la recherche d'un «effet urbain»

Peut-on saisir une éventuelle relation entre la dimension urbaine de la commune et la nature du personnel politique ? Pour nous aider à appréhender cette première dimension, les 55 communes de la Communauté Urbaine de Lyon ont été réparties en quatre groupes distincts, définis par des tranches de population. Ce découpage a été effectué de manière à répartir l'effectif des élus municipaux dans cinq groupes de communes de tailles approximativement identiques (détails donnés dans l'annexe méthodologique).

Les différences de poids démographique des communes n'a pas d'incidence très nette sur l'âge des élus locaux (fig. 6). Pour l'ensemble des communes, la tranche des élus entre 45 et 54 ans est la mieux représentée,

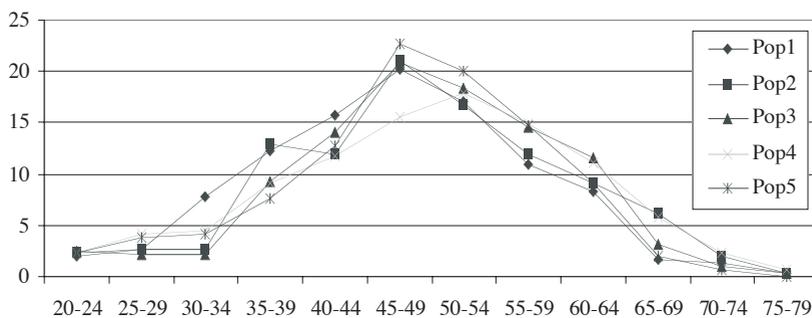


Fig. 6 Représentation des classes d'âge selon la population communale.

à l'instar de ce qu'on a pu constater précédemment. Ce phénomène apparaît plus prononcé pour les communes de la strate supérieure (Pop5). De plus, les élus de la tranche 30-45 ans sont plutôt mieux représentés dans les communes les moins peuplées. Les plus de 65 ans sont mieux représentées parmi les communes de taille intermédiaire, alors qu'elles sont quasiment absentes dans les strates inférieure (Pop1) et supérieure (Pop5).

On peut donc en conclure que l'effet discriminant lié à l'âge, une sorte de prime à la cinquantaine, est plutôt renforcé dans les communes les plus peuplées. De même, il n'existe pas de corrélation très nette entre la taille démographique des communes et la représentation des femmes dans les conseils municipaux. Nous ne nous attarderons donc pas sur cette variable. En revanche, une différence plus évidente apparaît lorsque l'on compare la représentation des catégories socioprofessionnelles (fig. 7).

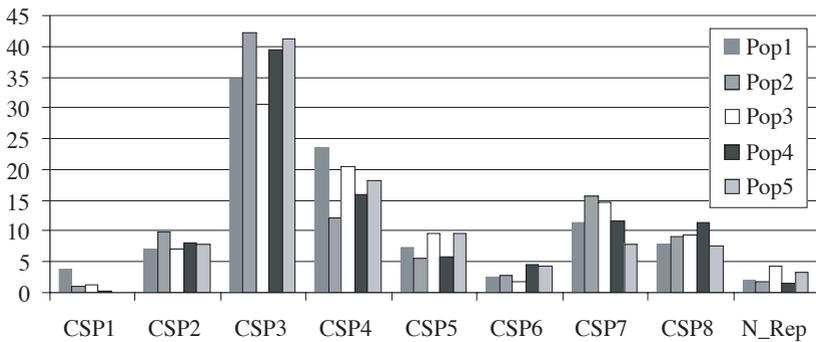


Fig. 7 Représentation des CSP selon la population communale.

L'ordre de représentation des différentes catégories socioprofessionnelles, tel que mis en lumière précédemment, semble particulièrement respecté pour les communes les moins peuplées. On notera, au sein de cet ensemble, que les communes les plus petites se différencient par la présence plus importante d'agriculteurs exploitants (CSP1), alors que les communes de la deuxième strate démographique affichent une proportion élevée de cadres et professions intellectuelles supérieures (CSP3) et de retraités (CSP7).

Par ailleurs, les élus des communes les plus peuplées se caractérisent par la plus faible proportion de retraités, l'absence totale d'élus agriculteurs, et une plus forte représentation des cadres. Dans ces communes, les

professions intermédiaires sont plutôt moins représentées, alors que les employés et les ouvriers le sont plus.

En ce qui concerne le lien entre l'appartenance partisane et le poids démographique des communes, on sait depuis longtemps que l'apolitisme constitue en France une caractéristique validée également dans le cas lyonnais (fig. 8).

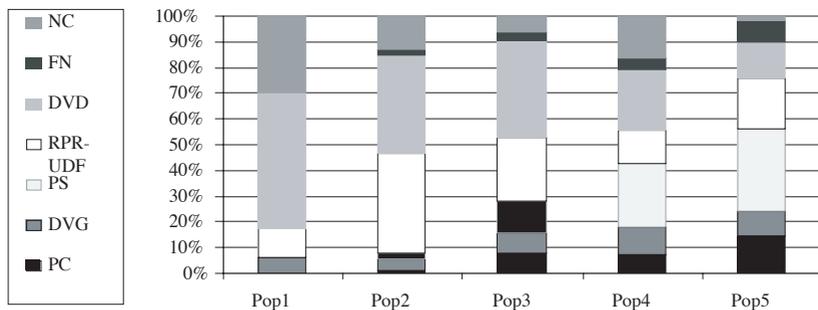


Fig. 8 Représentation des formations politiques selon la population communale.

La représentation des partis de gauche (PC, DVG, PS) augmente très régulièrement avec la taille démographique des communes, pour atteindre 56% en moyenne dans les communes les plus peuplées. Ce lien est particulièrement marqué pour le PS, mais il est moins net et régulier pour les deux autres catégories. De façon corollaire, la part de l'intergroupe RPR-UDF a une tendance nette à diminuer lorsque la population communale augmente. Sa représentation est la plus forte au sein des strates intermédiaires (Pop2 et Pop3), qui comptent en majorité les petites communes de l'Ouest lyonnais. Quant au Front National, sa représentation est inexistante dans les communes les moins peuplées (moins de 3000 habitants), puis elle augmente lentement, mais sûrement, à mesure que la population croît.

Intéressons-nous maintenant à la question des minorités politiques (fig. 9). A l'exception des élus Divers Gauche (DVG), toutes les autres sensibilités sont systématiquement mieux représentées dans les communes les plus importantes. De ce point de vue, une différence très nette apparaît entre les communes les plus peuplées (Pop5), et la catégorie suivante (Pop4). La représentation des minorités politiques n'est assurée, systématiquement, que dans la strate démographique supérieure.

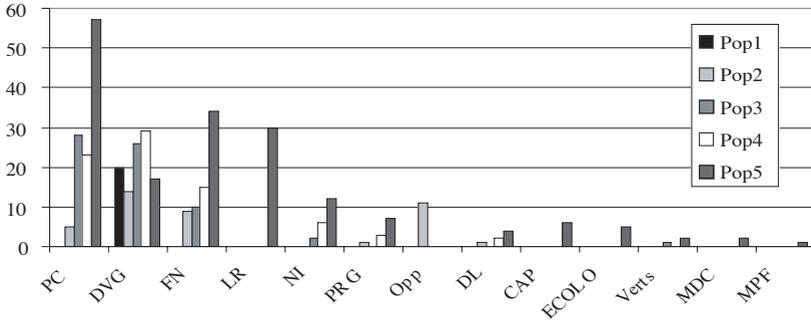


Fig. 9 Représentation des formations minoritaires selon la population communale.

## Synthèse du cas français

La métropolisation permet-elle une meilleure représentation des minorités, sociologiques et politiques ? Existe-t-il un effet de la métropolisation sur la sélection du personnel politique ?

La réponse à la première question n'est pas aisée. D'un côté, l'institutionnalisation et l'augmentation du poids démographique jouent dans le sens d'un renforcement des inégalités constatées, qu'elles soient liées à la sous-représentation des élus les plus jeunes, des femmes, ou encore des élus les moins diplômés. En ce sens, les « minorités » sociologiques sont donc plutôt malmenées. Sur le plan partisan en revanche, que l'on s'intéresse aux oppositions municipales ou aux partis politiques les plus marginaux, la capacité de représentation des minorités politiques est la plus forte dans les communes les plus peuplées. Ce qui tend à valider la thèse du pluralisme politique. Cependant, faute de comparaison (sur le plan politique) ou de différence significative (sur le plan sociologique) avec le cas chambérien, aucun élément ne permet d'accréditer l'idée d'une spécificité lyonnaise – et, partant, métropolitaine – de ce type de phénomène. L'hypothèse pluraliste ne peut être validée quantitativement.

La deuxième question appelle une réponse du même type. En effet, si plusieurs tendances sont relevées, qu'elles soient liées à l'institution ou la population, rien ne permet toutefois d'affirmer qu'elles sont proprement lyonnaises. En clair, il apparaît effectivement que le personnel politique des métropoles peut, sous certains aspects, afficher des caractéristiques saillantes : une prime à la cinquantaine ; une surreprésentation plus marquée des hommes ; une plus forte proportion de cadres au détriment des agriculteurs ; une meilleure représentation des partis de gauche. Pour

autant, force est de constater que bon nombre de ces éléments ne sont pas proprement lyonnais : ce dernier n'apparaît significativement différent du cas chambérien que pour les effets sur l'âge des élus. Les phénomènes observés seraient par conséquent plutôt liés à des effets institutionnels ou urbains qu'à un contexte métropolitain. En l'absence d'autres critères de comparaison, l'hypothèse structuraliste initiale ne peut donc être validée.

Nous serions tentés d'indiquer pour finir que la pauvreté des résultats ne doit pas occulter la richesse de la démarche. Plusieurs pistes peuvent être empruntées pour l'enrichir. Premièrement, elle mériterait d'être reconduite sur d'autres agglomérations françaises, de taille grande ou moyenne, ce qui permettrait non seulement de remettre en question la singularité du cas lyonnais, mais aussi d'introduire la population agglomérée comme variable explicative. Deuxièmement, il semble important de retravailler les indicateurs statistiques, voire d'en trouver de nouveaux. Par exemple, le découpage en 8 catégories socioprofessionnelles manque de finesse pour appréhender la composition socioprofessionnelle du personnel politique. Pour finir, l'absence de résultats de la démarche est un résultat en lui-même. Il montre l'inadaptation des catégories sociologiques traditionnelles pour rendre compte du phénomène de métropolisation. Du même coup, il doit nous amener à remettre en cause la pertinence de certains de nos outils d'analyse lorsqu'ils sont appliqués dans ce type de contexte.

### 8.3 ANALYSE DE L'EFFET DE LA MÉTROPOLISATION SUR LES PROFILS DE L'ÉLITE PARTISANE LOCALE ET DES ÉLUS COMMUNAUX EN SUISSE

Comme pour le cas français, les travaux consacrés à l'analyse du profil sociologique des élites politiques locales métropolitaines sont relativement rares en Suisse. D'une part, il existe un certain nombre de recherches qui portent explicitement sur les liens entre les dynamiques d'urbanisation et la structure du pouvoir local dans certaines villes de Suisse romande. Néanmoins, la plupart de ces travaux ont été conduits dans les années 1970 dans le sillage du *community power debate* (Bassand 1974; Bassand, Fragnière 1976, 1978) et ne sont donc plus d'actualité. En particulier, ils n'intègrent pas le phénomène de la métropolisation, qui a été identifié en Suisse à partir des années 1980 seulement. Une seule analyse a été conduite récemment à ce propos dans l'aire métropolitaine lémanique (Leresche, Joye, Hottinger 1993). Pourtant, le questionnement

s'est focalisé principalement sur les stratégies des acteurs politiques locaux face à la métropolisation plutôt que sur leur profil sociologique.

D'autre part, on peut signaler l'existence d'un certain nombre de recherches conduites à l'échelle nationale sur la vie politique dans les communes helvétiques, qui comportent également des analyses quantitatives systématiques du personnel politique local (Ladner 1991, Geser, Ladner, Schaller, Ballmer-Cao 1994; Geser, Höpflinger, Ladner, Meuli 1996; Ladner, Arn, Friederich, Steiner, Wichter mann 2000). Aucune de ces recherches nationales n'aborde pourtant les effets de l'urbanisation ou encore de la métropolisation sur les élites politiques locales. Néanmoins, dans le contexte de ces recherches conduites à l'échelle nationale, un important corpus de données a été constitué, qui inclut également des variables pouvant être utilisées pour dresser un profil sociologique des élites politiques locales.

Dans ce sens, l'étude du cas suisse sera basée sur une analyse secondaire des données récoltées dans le contexte de ces recherches nationales<sup>6</sup>. Plus précisément, pour analyser l'effet de la métropolisation sur l'élite politique locale, nous allons comparer le profil sociologique des élites locales des communes métropolitaines à celui des élites locales des communes urbaines non métropolitaines et rurales<sup>7</sup>. Cette analyse comparative concernera, premièrement, l'élite des partis politiques locaux existant dans les différentes communes, ainsi que, deuxièmement, le personnel politique élu.

## Les partis politiques locaux

En Suisse, il existe quatre grands partis nationaux qui sont représentés au gouvernement fédéral depuis 1959; ce qui leur vaut l'appellation de «partis gouvernementaux»<sup>8</sup>. Trois de ceux-ci sont considérés de droite:

---

<sup>6</sup> Nous aimerions ici remercier chaleureusement les collègues concernés – et en particulier Andreas Ladner de l'Institut de science politique de l'Université de Berne – d'avoir mis ce corpus de données à notre disposition. Pour plus de détails concernant la démarche utilisée, nous référons le lecteur à l'Annexe méthodologique.

<sup>7</sup> La Suisse compte, selon la nomenclature établie par l'Office fédéral de la statistique à l'occasion du recensement de 1990, 3 021 communes. 2125 sont considérées comme rurales, 538 sont considérées comme métropolitaines, c'est-à-dire situées dans une des cinq aires métropolitaines du pays (Zurich, Genève-Lausanne, Bâle, Berne, Ticino). Les 268 communes restantes sont considérées comme des communes urbaines non métropolitaines. Pour plus de détails, cf. Schuler (1994).

<sup>8</sup> Sur le système des partis en Suisse, cf. Gruner (1969) et plus récemment Ladner et Brändle (2000).

le Parti radical-démocratique (PRD), vieux parti de l'élite économique protestante, le Parti démocrate chrétien (PDC), vieux parti conservateur ancré essentiellement dans les régions catholiques du pays, ainsi que l'Union démocratique du centre (UDC), ancien parti des paysans et petits commerçants ayant récemment viré vers une tendance plutôt nationale-conservatrice. Le dernier des quatre grands partis est le Parti socialiste (PS), seul grand parti de gauche en Suisse.

La vie politique locale est fortement marquée par ces quatre grands partis traditionnels (Geser, 1994). Néanmoins, on constate une présence significativement plus forte des partis politiques non traditionnels dans les communes métropolitaines que dans les communes urbaines ou rurales (tab. 1). La diversité partisane est donc plus grande dans les communes métropolitaines – un premier résultat en faveur de l'hypothèse d'une pluralisation de la vie politique locale par la métropolisation.

**Tableau 1** Vie politique locale: présence de partis traditionnels et non traditionnels<sup>9</sup>.

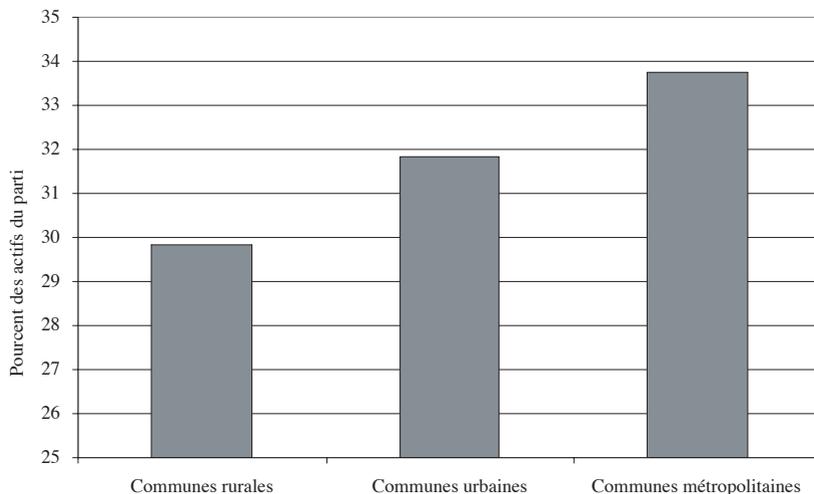
Communes	Rurales	Urbaines	Métropolitaines	Total
Partis gouvernementaux	94,0% (1069)	87,1% (359)	78,5% (683)	87,3% (2111)
Autres partis	6% (68)	12,9% (53)	21,5% (187)	12,7% (308)
Total	100% (1137)	100% (412)	100% (870)	100% (2419)

Source: Geser *et al.* (1994).

La proportion des femmes<sup>10</sup> parmi l'élite partisane est significativement plus importante dans les communes métropolitaines (moyenne: 33,74%) que dans les communes urbaines (31,83%) ou rurales (29,82%) (fig. 10).

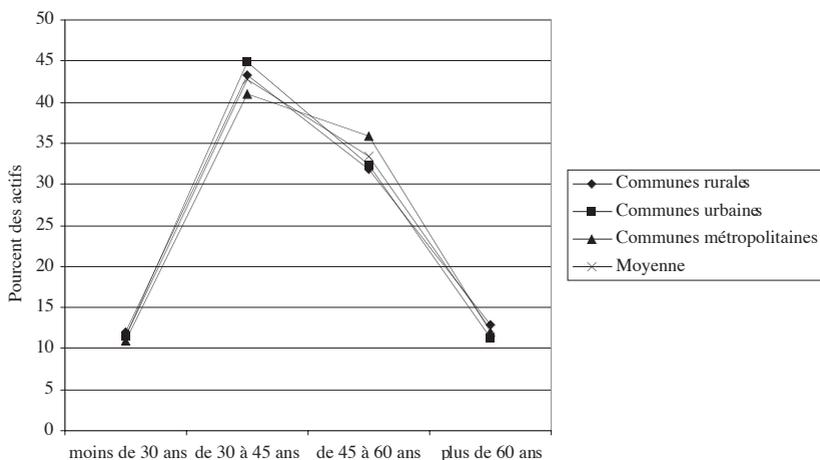
<sup>9</sup> Ce tableau indique la provenance des questionnaires remplis par les partis locaux touchés par l'enquête de Geser *et al.* (1994). Les résultats doivent se lire comme suit: sur l'ensemble des partis politiques implantés dans les communes métropolitaines et ayant répondu à l'enquête, 21,5% sont des partis autres que les quatre grands partis traditionnels (PRD, PDC, UDC, PS).

<sup>10</sup> L'enquête sur laquelle se basent ces analyses distinguait le personnel élu, les «supporters» ainsi que les «actifs» d'un parti, c'est-à-dire les membres du parti qui s'engagent activement dans les actions organisées par le parti (Geser, Ladner, Schaller, Ballmer-Cao 1994). Les résultats présentés dans ce chapitre concernent cette dernière catégorie.



**Fig. 10** Proportion moyenne de femmes parmi les actifs des partis politiques locaux (en %). Source: Geser *et al.* (1994).

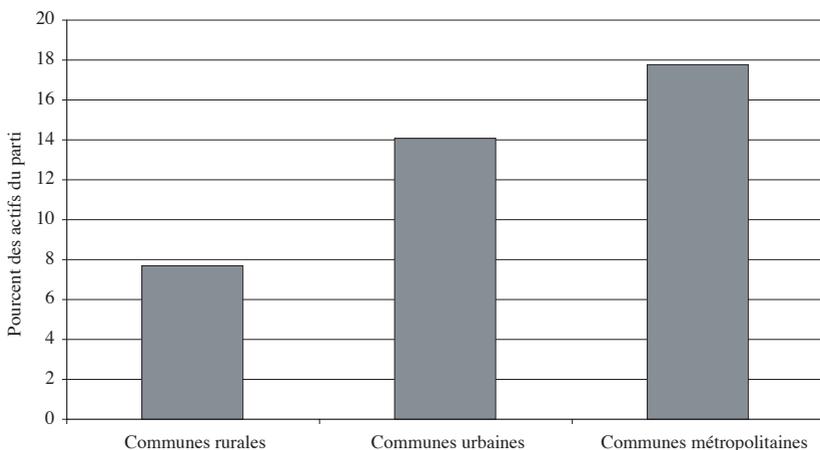
L'analyse des classes d'âge représentées dans l'élite partisane (fig. 11) met en avant les éléments suivants. Tout d'abord, aucune différence significative ne peut être constatée entre les trois types de communes concernant les classes d'âge des moins de 30 ans et des plus de 60 ans. Ensuite, on observe une proportion significativement plus importante de la classe



**Fig. 11** Classes d'âge dans les partis politiques locaux (en %). Source: Geser *et al.* (1994).

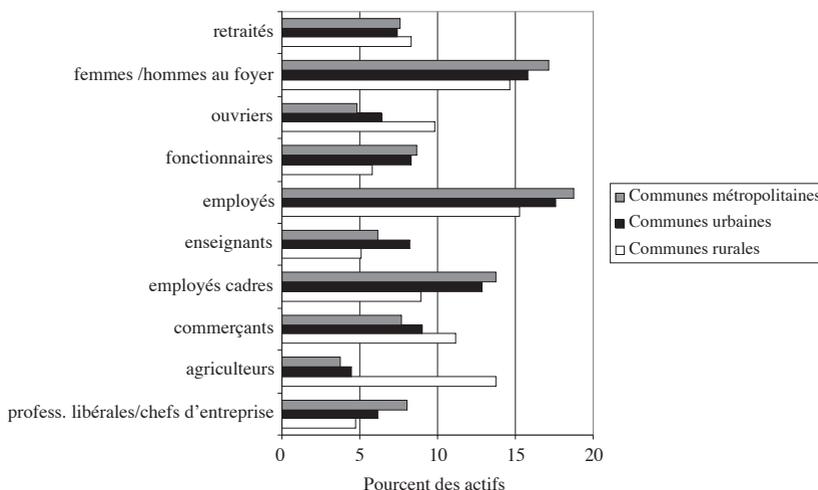
d'âge des 30 à 45 ans dans les communes urbaines. Enfin, les communes métropolitaines se distinguent par une importance significative de la classe d'âge des 45 à 60 ans. On retrouve donc, au niveau de l'âge des actifs du parti, les mêmes observations faites pour les membres des exécutifs communaux.

Concernant le niveau de formation du personnel politique d'encadrement des partis politiques, la base de données utilisée ne contient que des informations concernant la formation universitaire (fig. 12). Ainsi, la proportion des actifs ayant une formation universitaire est significativement plus élevée dans les communes métropolitaines (moyenne: 17,75%) que dans les communes urbaines (14,05%) ou dans les communes rurales (7,7%).



**Fig. 12** Personnes avec formation universitaire parmi les actifs des partis politiques locaux (en %). Source: Geser *et al.* (1994).

Concernant les catégories socioprofessionnelles, des différences significatives entre les trois types de communes peuvent également être constatées (fig. 13). D'une part, les communes rurales se distinguent par des proportions plus importantes d'agriculteurs, de commerçants et d'ouvriers, de même que par des proportions moins importantes d'employés, de cadres, d'employés, de fonctionnaires ainsi que d'hommes/femmes au foyer. D'autre part, les communes métropolitaines se différencient par une proportion significativement plus importante des catégories des professions libérales et des enseignants.



**Fig. 13** Catégories socioprofessionnelles des membres actifs des partis politiques selon type de commune (en %). Source: Geser *et al.* (1994).

On retrouve donc une fois un clivage assez clair entre espace rural et espace urbain. De même, on observe une certaine influence de la métropolisation, associée ici avec la formation universitaire ainsi que les catégories socioprofessionnelles des professions libérales et des enseignants.

### Le personnel politique communal

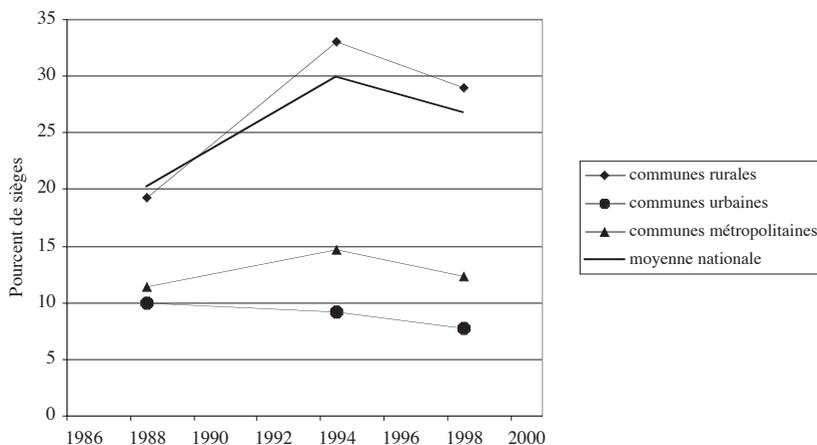
Comme les niveaux fédéral et cantonal, le système politique local helvétique correspond à ce que A. Lijphart (1984) a nommé la «démocratie de concordance». Concrètement, les gouvernements locaux ne sont pas structurés selon la distinction majorité/opposition. Ils ont à leur tête un exécutif élu au suffrage universel, formé de plusieurs partis, qui fonctionne selon le principe de collégialité, c'est-à-dire que chaque membre de l'exécutif doit défendre les décisions prises par le collège gouvernemental, même si celles-ci ne correspondent pas à son opinion personnelle.

#### *Affiliations partisans et nouveaux clivages: comparaison 1988 à 1998*

La très grande majorité des exécutifs communaux en Suisse est dominée par la droite, formée des trois grands partis traditionnels (PRD, PDC, UDC). Néanmoins, tandis que la proportion d'élus communaux affiliés

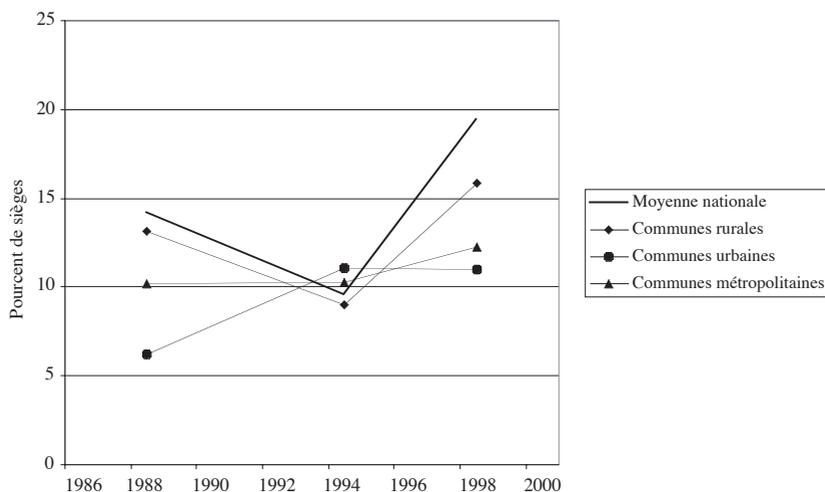
au Parti socialiste est restée stable (autour de 8%) durant la période 1988 à 1998, les trois grands partis de droite ont été en perte de vitesse dans les exécutifs communaux durant la même période. A noter que cette évolution se concentre essentiellement sur les communes rurales: dans les communes urbaines et métropolitaines, les trois partis traditionnels de droite ont réussi à maintenir leur position. Si la position des grands partis de droite au niveau local est contestée, c'est surtout par des candidats indépendants, c'est-à-dire sans affiliation partisane, ainsi que par les candidats de petits partis non traditionnels<sup>11</sup>. L'analyse selon les différents types de communes montre clairement que l'essor des élus sans affiliation partisane est significativement plus fort dans communes rurales que des communes urbaines ou métropolitaines et est limité essentiellement à la période de 1988 à 1994 (fig. 14).

En outre, la perte de vitesse des partis traditionnels – notamment de droite – se fait également au bénéfice des nouveaux partis, qui ont progressé dans la période considérée (fig. 15). Du reste, cette progression



**Fig. 14** Elus sans affiliation partisane dans les exécutifs communaux, 1988-1998 (en %). Sources: Ladner (1991), Geser *et al.* (1996), Ladner *et al.* (2000)

<sup>11</sup> Il est difficile de faire des énoncés généraux sur ces petits partis non traditionnels quant aux intérêts, valeurs ou idéologies qu'ils représentent. Ces petits partis se situent tant à gauche de l'échiquier politique (p.ex. le Parti écologiste, le Parti du travail) qu'à droite (p.ex. les Démocrates Suisses, le Parti de la liberté).



**Fig. 15** Représentation des «autres partis»<sup>12</sup> dans les exécutifs communaux, 1988-1998. Sources: Ladner (1991), Geser *et al.* (1996), Ladner *et al.* (2000).

des «autres partis» dans les exécutifs communaux a concerné les trois types de communes de manière égale.

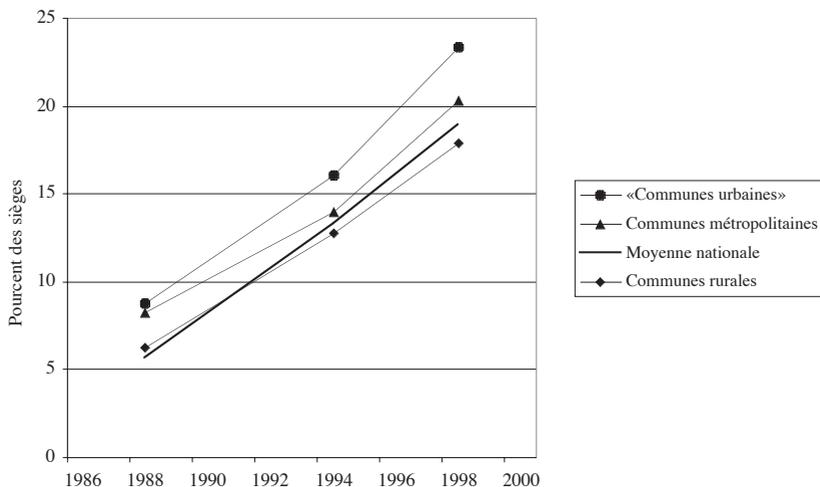
A l'instar d'autres pays européens, on constate donc en Suisse une perte de vitesse des partis traditionnels et l'essor parallèle de candidats sans affiliation partisane ainsi que de nouveaux partis. Cette tendance peut être vue comme une conséquence de nouveaux clivages sociaux qui sont mal articulés par le système des partis traditionnels. Cependant, force est de constater que cette tendance n'est de loin pas concentrée sur les espaces métropolitains du pays, comme le suggère l'hypothèse d'un «effet métropolisation» sur le pluralisme politique. Bien au contraire: l'accroissement du pluralisme politique dans les exécutifs communaux en Suisse s'observe, de façon privilégiée, dans les communes rurales.

#### *Les caractéristiques socio-démographiques du personnel politique*

A l'instar de la politique des autres niveaux territoriaux de l'Etat en Suisse<sup>13</sup>, la politique locale est essentiellement une affaire d'hommes. Les

<sup>12</sup> Sont inclus dans cette catégorie les représentants de partis politiques autres que les quatre grands partis gouvernementaux au niveau national (PRD, PDC, UDC, PSS). A noter que les représentants sans affiliation partisane ne sont pas inclus dans cette catégorie.

<sup>13</sup> A ce propos, cf. Ballmer-Cao (2000).

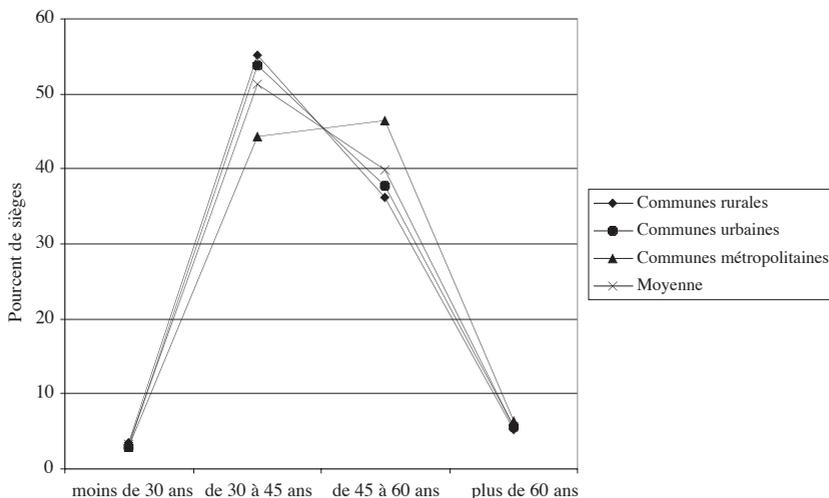


**Fig. 16** Représentation féminine dans les exécutifs communaux en Suisse, 1988-1998 (en %). Sources: Ladner (1991), Geser *et al.* (1996), Ladner *et al.* (2000).

femmes élues dans les exécutifs communaux sont clairement en minorité. Ce constat vaut pour l'ensemble des communes suisses (fig. 16) durant toute la période considérée – même si, en moyenne nationale, la proportion de sièges occupés par les femmes a plus que triplé entre 1988 (5,64 %) et 1998 (18,89 %). Néanmoins, aucune différence significative n'est à signaler entre les trois types de communes en ce qui concerne l'évolution de la représentation féminine dans les exécutifs. Partant, il n'est guère plausible de parler d'un effet de la métropolisation à ce propos.

La représentation féminine dans les exécutifs communaux est généralement moins importante qu'elle ne l'est au niveau des actifs des partis politiques. Cela est probablement dû au fait que les changements dans la composition des exécutifs sont relativement lents. Le renouvellement est, par définition, limité à la tenue d'élections et la «prime aux sortants» existe également en Suisse.

Les communes métropolitaines se distinguent au niveau du profil démographique des membres de l'exécutif (fig. 17). Plus précisément, par rapport aux communes rurales et urbaines, la classe d'âge des 30 à 45 ans est significativement moins importante dans les communes métropolitaines alors que la classe d'âge des 45 à 60 ans est significativement plus importante dans les exécutifs des communes métropolitaines, comparées aux communes urbaines et rurales. La métropolisation semble

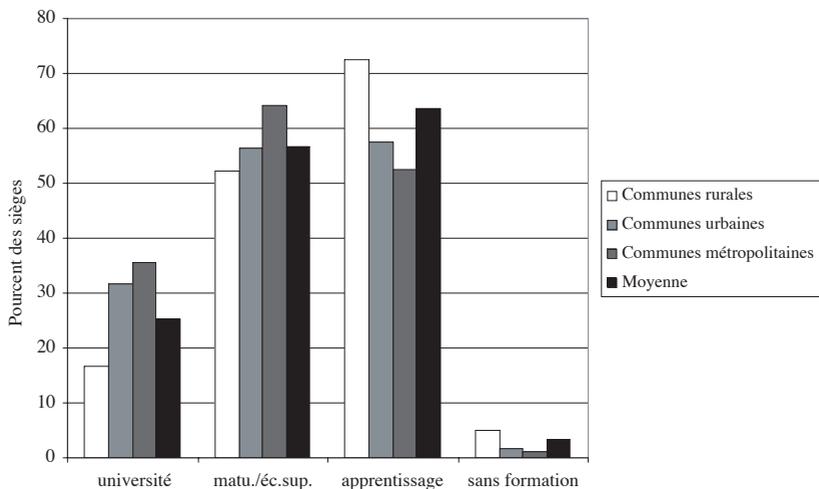


**Fig. 17** Classes d'âge dans les exécutifs communaux selon types de communes (en %). Source: Geser *et al.* (1994).

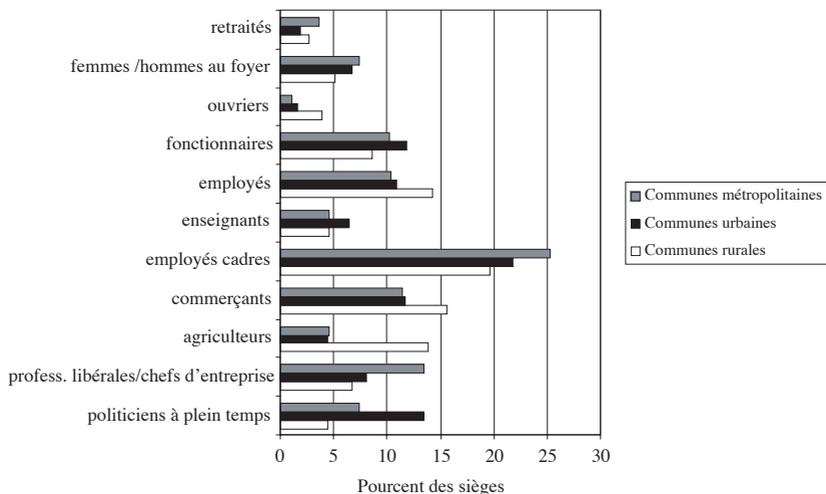
donc avoir un effet sur l'âge des élus locaux. Les élus dans les communes métropolitaines sont plus âgés en moyenne que leurs pairs dans les communes rurales et urbaines – un constat qui, d'ailleurs, a également été fait dans l'analyse du cas français.

Des différences significatives peuvent également être relevées entre les trois types de communes en ce qui concerne le niveau de formation des membres des exécutifs communaux (fig. 18). D'une part, les communes rurales se distinguent par une proportion significativement plus élevée d'élus sans formation ou ayant suivi un apprentissage. D'autre part, les communes urbaines et métropolitaines comptent significativement plus d'élus ayant l'équivalent du baccalauréat ou un diplôme de formation supérieure, voire un diplôme universitaire. En revanche, les différences significatives entre les communes urbaines et métropolitaines ne sont pas très fortes.

Pour ce qui est de la représentation des CSP dans les exécutifs communaux (fig. 19), aucune différence significative ne peut être constatée entre les trois types de communes concernant les enseignants, les fonctionnaires ainsi que les retraités. On observe pourtant des différences significatives entre les communes rurales, d'une part, et les communes urbaines et métropolitaines, d'autre part, concernant les agriculteurs, les commerçants ainsi que les ouvriers. Enfin, les communes métropolitaines se distinguent des deux autres types de communes par des proportions significativement



**Fig. 18** Proportion des catégories de formation représentées aux exécutifs communaux (en %).  
Source: Geser *et al.* (1994).



**Fig. 19** Représentation des catégories socioprofessionnelles à l'exécutif communal selon types de communes (en %). Source: Geser *et al.* (1994).

plus importantes d'élus appartenant aux catégories des employés cadres, ainsi qu'à celle des hommes/femmes au foyer. En outre, on constate que les «professionnels de la politique» sont significativement plus présents dans les communes urbaines que dans les communes métropolitaines.

On note donc un clivage assez clair entre les communes rurales, d'une part, et les communes urbaines et métropolitaines, d'autre part. En revanche, «l'effet métropolisation» le plus significatif porte sur la plus forte présence dans les exécutifs des communes métropolitaines de personnes ayant un niveau de formation moyen et supérieur et par une surreprésentation des professions libérales, des employés, des cadres ainsi que des hommes/femmes au foyer.

### **Synthèse du cas suisse**

Quelle est donc la pertinence des deux hypothèses de départ sur les effets de métropolisation à la lumière de cette analyse sur le cas suisse?

Premièrement, peut-on parler d'un effet de pluralisation politique associée à la métropolisation? La réponse à cette question doit être posée en deux temps. Notre analyse de l'élite partisane, tout d'abord, a permis d'isoler quelques éléments alimentant cette hypothèse. Effectivement, la diversité du paysage partisan dans la vie politique locale est significativement plus élevée dans les communes métropolitaines que dans les autres communes. De même, on peut évoquer un certain effet de la métropolisation en ce qui concerne la proportion des femmes dans l'élite partisane. En ce qui concerne les élus, par contre, la réponse est clairement négative. La métropolisation n'induit pas de pluralisme politique dans les exécutifs communaux, ni en termes partisans ni en termes de représentation des minorités sociales. Si nous avons effectivement constaté l'apparition de nouveaux clivages mal pris en charge par le système des partis traditionnels, il s'agit d'un phénomène plus large qui n'est nullement limité aux espaces métropolitains et que l'on trouve poussé à son paroxysme... dans les communes rurales. Il en va de même pour ce qui est de l'augmentation de la représentation féminine dans les exécutifs communaux; il s'agit d'une tendance plus large, dépassant clairement les espaces métropolitains.

Ce double constat s'explique, probablement, par l'effet structurellement conservateur inhérent au fonctionnement des institutions politiques communales en Suisse. En ce qui concerne, tout d'abord, la diversité partisane dans la vie politique locale métropolitaine non reflétée dans la composition de l'exécutif, elle peut s'expliquer par la pénalisation des petits partis dans les élections des exécutifs qui se font, en règle générale, selon le mode de scrutin majoritaire (Geser, Ladner, Schaller, Ballmer-Cao 1994). De plus, le décalage entre la présence féminine dans la vie politique locale métropolitaine et la représentation féminine dans les exécutifs

des communes métropolitaines peut être attribué, dans une certaine mesure, à la lenteur du renouvellement des organes exécutifs. En effet, les élections se tiennent seulement tous les quatre ans et les candidats sortants ont généralement de bonnes chances d'être ré-élus.

Peut-on évoquer l'existence d'un effet structurant de la métropolisation sur le profil sociologique de l'élite politique ? Les effets de la métropolisation sont assez clairs en ce qui concerne l'âge de l'élite politique locale. Les classes d'âge des 45 à 60 ans sont clairement surreprésentées, aussi bien au sein de l'élite partisane que parmi les élus. La métropolisation induirait ainsi une certaine « prime » à la cinquantaine. En second lieu, on constate également une représentation plus forte des professions libérales au sein de l'élite politique métropolitaine. En revanche, le niveau de formation ne semble pas être un critère distinctif de l'élite métropolitaine.

#### 8.4 CONCLUSION: À LA RECHERCHE D'UN EFFET «MÉTROPOLE» DANS LA SÉLECTION DU PERSONNEL POLITIQUE LOCAL

Malgré d'importantes différences des deux contextes nationaux aussi bien au niveau de l'architecture des institutions urbaines, de la culture politique que concernant le degré de professionnalisation de la politique locale, l'analyse comparative développée dans ce chapitre débouche sur des résultats étonnamment convergents.

Tout d'abord, les résultats de l'analyse tendent à valider l'hypothèse selon laquelle la métropolisation, en tant que phénomène qui implique des transformations de structures sociales dans un espace déterminé, affecte le profil sociologique des élus. Tant l'analyse du cas français que celle du cas suisse comportent des éléments qui corroborent ce postulat. Dans les deux cas, il existe une surreprésentation des quinquagénaires parmi les élus métropolitains. Dans le cas suisse, on constate une proportion plus importante d'élus locaux avec une profession libérale dans les communes métropolitaines. Cependant, c'est l'amplitude du phénomène qui demande à être relativisée. Si l'on observe certaines différences entre territoires métropolitains et non métropolitains, le profil sociologique des élus n'est pas diamétralement opposé.

En revanche, l'hypothèse pluraliste selon laquelle la métropolisation accroîtrait la diversité des groupes sociaux et des tendances politiques représentées n'est pas validée, ni dans le cas français, ni dans le cas suisse. S'il est vrai que l'on peut constater une tendance à une meilleure représentation des

minorités sociales ainsi qu'à un paysage partisan plus «ouvert» dans les espaces métropolitains analysés, la comparaison avec les communes non métropolitaines démontre que cette évolution est d'ordre plus général et ne peut donc être attribuée au seul processus de la métropolisation.

A ce propos, il est néanmoins important de souligner certains résultats de l'analyse du cas suisse qui permettent de nuancer la conclusion concernant cette hypothèse pluraliste. Plus précisément, nous avons vu que l'hypothèse d'une pluralisation politique induite par la métropolisation n'est pas validée lorsque l'on s'intéresse aux *élus*. Or, au niveau des membres non élus de l'élite politique locale – les cadres des formations politiques locales – on constate effectivement une diversité plus grande des groupes sociaux et des tendances politiques dans les communes métropolitaines. Le pluralisme dans la vie politique locale est donc plus important dans un contexte métropolitain, mais il n'est pas forcément reflété par les collectivités locales. On peut donc évoquer un «filtrage» opéré par ces dernières, tendant à exclure les minorités sociales ainsi que les formations politiques non traditionnelles. Etant donnée la représentation proportionnellement supérieure de ces groupes et formations dans les communes non métropolitaines, tout porte à croire que cet effet de filtrage est plus fort dans le contexte métropolitain.

Par conséquent, ce résultat interroge les processus de sélection du personnel politique, ainsi que leurs éventuelles spécificités en relation avec le phénomène de la métropolisation. En effet, malgré la base sociopolitique plus diversifiée dans les espaces métropolitains, la représentation de celle-ci dans les institutions politiques ne diffère point des espaces non métropolitains. Cela suppose que les processus, formels ou informels, qui mènent à la sélection du personnel politique local, se distinguent de manière importante entre ces deux types d'espaces. Creuser le fonctionnement de ces mécanismes de sélection ainsi que montrer d'éventuels liens avec le processus de métropolisation pourraient constituer un questionnement stimulant pour des recherches ultérieures.

## 8.5 ANNEXE MÉTHODOLOGIQUE

### **Etude du cas français**

La période étudiée correspond aux mandats détenus entre 1995 et 2001. Les résultats des élections de 2001 n'ont pas été intégrés dans l'analyse des cas de Lyon et Chambéry. Il est donc évident que les effets de la Loi sur la parité ne figurent pas dans l'analyse, ce que l'on peut

regretter. Cependant, ce choix méthodologique permet de tester les différentes hypothèses au cœur de ce chapitre sans tenir compte de l'effet de cette loi corrective sur la sélection du personnel politique local et métropolitain. On est donc en mesure de tester le lien entre métropolisation et représentation de minorités comme les femmes.

Les données concernant les élus français ont été établies sur la base des tableaux des conseillers municipaux. Ces tableaux, régulièrement mis à jour en préfecture, dressent la liste des élus municipaux en mentionnant leur nom, leur date de naissance, leur profession ainsi que leur mandat municipal (conseiller, adjoint ou maire). Ils ont donc permis de renseigner quatre variables, utilisées tout au long du propos : l'âge, le genre, la catégorie socioprofessionnelle et le mandat municipal. Nous avons également pu obtenir, le cas échéant, les appartenances partisanes.

Avant de s'attaquer au traitement statistique, il convient de souligner que les populations étudiées ne sont pas toujours disjointes : dans notre premier cas d'étude, nous avons à comparer une population d'élus communautaires avec une population d'élus municipaux, ceux-là étant désignés parmi ceux-ci. La comparaison terme à terme se heurte donc au phénomène de cumul des mandats : comment définir les populations étudiées ? Comment traiter les élus qui cumulent les deux mandats ? Et finalement, sur quelles populations appliquer les tests statistiques ? La solution à cette impasse consiste à renverser le point de vue : plutôt que d'étudier une population d'élus municipaux, nous suggérons d'étudier une population de mandats. Ainsi, nous avons ajouté différents types de mandats, à savoir les 1580 mandats municipaux et les 155 mandats communautaires, soit une population totale de 1735 mandats.

Pour les analyses statistiques, nous avons donc considéré séparément différents types de populations : mandats communaux et mandats communautaires dans le premier cas ; élus municipaux de deux agglomérations différentes dans le second cas ; élus municipaux de communes de différentes tailles dans le troisième et dernier cas. Ainsi, pour chacune des variables analysées, nous avons évalué chaque fois la probabilité pour que les différences constatées selon les différentes populations soient significatives. Nous avons utilisé pour cela le test du  $\chi^2$  qui permet de mesurer les écarts entre la situation observée et une situation d'indépendance théorique. Plus il est élevé, plus les valeurs observées diffèrent des valeurs théoriques, signifiant ainsi un « effet » sur la variable considérée. Nous avons considéré comme significatifs les tests statistiques affichant une probabilité supérieure à 99 %.

Un problème mérite toutefois d'être soulevé. Les tailles des échantillons analysés ne sont pas tous comparables. Aussi, s'il semble pertinent de dégager des moyennes sur les élus municipaux, les effectifs de certaines catégories sont parfois réduits, ce qui peut poser quelques problèmes statistiques.

Le découpage utilisé dans la troisième partie du cas lyonnais pour classer les communes selon différentes catégories de population s'est effectué comme indiqué dans le tableau 2, sur la base du recensement général de la population de 1990.

**Tableau 2**

Catégorie (population)	POP1 Entre 893 et 3370 habitants	POP2 Entre 3371 et 6823 habitants	POP3 Entre 6824 et 13 701 habitants	POP4 Entre 13 702 et 37 632 habitants	POP5 Entre 37 633 et 422 444 habitants
Liste des communes	Albigny (21) Cailloux/Fontaine (19)	Champagne Mt d'Or (23) Charbonnières (25)	Chassieu (29) Corbas (29) Craponne (29)	Décines (35) Ecully (33) Meyzieu (35) Oullins (35)	Bron (39) Caluire (43) Lyon (73) Saint Priest (43)
(nombre de conseillers municipaux)	Collonges (23) Couzon au Mont d'Or (23) Curis au Mt d'Or (14) Fleurieu (15) Fontaine St Martin (20) La Tour Salvagny (23) Limonest (19) Marcy l'Etoile (22) Montanay (18) Poleymieux (14) Rochetaillé (15) Saint Germain Mont d'Or (19) Saint Romain (13) Sathonay Village (15) Solaize (18)	Charly (22) Fontaine/Saône (29) Genay (27) Jonage (29) Saint Cyr au Mont d'Or (29) Saint Didier (29) Saint Genis (27) Sathonay Camp (27) Vernaison (27)	Dardilly (29) Feyzin (29) Francheville (33) Irigny (29) La Mulatière (29) Moins (29) Neuville sur Saône (29) Pierre Bénite (29)	Rillieux (39) Saint Fons (33) Saint Genis (32) Sainte Foy (34) Tassin (33)	Vaulx-en- Velin (42) Vénissieux (48) Villeurbanne (55)
Nombre de conseillers au Conseil de Communauté	311	294	323	309	343

## Etude du cas Suisse

Jusqu'à présent, il n'existe aucune statistique officielle en Suisse sur le personnel politique local comportant des informations telles que l'affiliation partisane, l'âge, le sexe, la formation, les catégories socioprofessionnelles. Les registres, tenus par les communes, se limitent très souvent aux seuls noms des élus locaux, toute information supplémentaire (affiliation partisane, âge, formation, catégorie socioprofessionnelle, etc.) étant donc difficile à obtenir.

En l'absence de statistiques centralisées, nous nous sommes basés sur des données récoltées dans le cadre d'études conduites par des équipes de recherche de l'Institut de sociologie de l'Université de Zurich et de l'Institut de science politique de l'Université de Berne. D'une part, nous avons pu utiliser les données récoltées sur les partis politiques locaux dans les communes suisses, par le moyen d'une enquête écrite auprès des secrétaires de partis politiques locaux en Suisse, conduite en 1989<sup>14</sup>. Le taux de réponse de cette enquête a été de 48,7 %, avec une légère sous-représentation des petites communes (c'est-à-dire comptant jusqu'à 1000 habitants).

D'autre part, il s'agit de trois études portant sur divers aspects du système communal helvétique, impliquant des enquêtes auprès des secrétaires communaux de toutes les communes suisses en 1988, 1994 et 1998<sup>15</sup>. Les données de ces trois enquêtes couvrent un peu plus de la moitié des communes helvétiques.

**Tableau 3** Taux de couverture des enquêtes auprès des secrétaires communaux.

Communes	Couvertes par les enquêtes	Total selon OFS (1990)	Taux couverture
Rurales	1137	2215	51,3 %
Urbaines	148	268	55,2 %
Métropolitaines	305	538	56,7 %
Total	1590	3021	52,6 %

<sup>14</sup> Les résultats de cette enquête ont également fait l'objet d'une publication (Geser *et al.* (1994). Nous renvoyons le lecteur intéressé à cet ouvrage pour les détails techniques de l'enquête.

<sup>15</sup> Ces études ont toutes fait l'objet de publications détaillées: Ladner (1991), Geser *et al.* (1996) et Ladner *et al.* (2000). Nous renvoyons le lecteur intéressé à ces ouvrages pour le détail de la méthode ainsi que pour la discussion de la fiabilité et de la validité des données récoltées.

Les analyses statistiques ont été effectuées avec le logiciel SPSS 9.0. Les tests de signifiante se basent sur une analyse de variance, combinée avec des tests *post hoc* selon la méthode de Scheffé pour différencier entre les trois types de communes considérées. Les différences sont considérées comme significatives à partir d'un seuil de  $p < 0,01$ .

## BIBLIOGRAPHIE

- BALLMER-CAO T.-H., *Sozialer Wandel und Geschlecht: zur Gleichstellungsfrage in der Schweiz*. Bern: Haupt, 2000.
- BALME R., FAURE A. et MABILEAU A. (sous la direction de), *Les nouvelles politiques locales*, Presses de Sciences Po, Paris, 1999.
- BASSAND M., *Urbanisation et pouvoir politique*. Genève: Georg, 1974.
- BASSAND M. et FRAGNIÈRE J.-P., *Les ambiguïtés de la démocratie locale. La structure du pouvoir dans deux villes jurassiennes*. St-Saphorin: Editions Georgi, 1976.
- BASSAND M. et FRAGNIÈRE J.-P., *Le pouvoir dans la ville. Essai sur la démocratie urbaine*. Vevey: Editions Delta, 1978.
- BECQUART-LECLERCQ J., *Paradoxes du pouvoir local*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1976.
- BORRAZ O., «Représentativité, sociabilité et pouvoir dans quatre municipalités suisses et françaises», *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, pp. 624-649, 1996.
- BORRAZ O., «Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale», in R. Balme, A. Faure et A. Mabileau (sous la direction de), *Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe*, Grenoble, CERAT, pp. 85-100, 1998.
- BRIQUET J.-L. et SAWICKI F., «L'analyse localisée dupolitique. Lieux de recherche ou recherche de lieux?», *Politix*, 7-8, pp. 6-16, 1989.
- BRIQUET J.-L. et SAWICKI F., *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, PUF, Paris, 1998.
- COCHRANE A., «In and against the market?» in *Policy and Politics*, vol. 16, n° 3, pp. 159-168, 1988.
- DARVICHE M.S., GENIEYS W. et JOANA J., «Sociologie des élus régionaux en Languedoc-Roussillon et en Pays de Loire» in *Pôle Sud*, n° 2, pp. 57-100, 1995.
- DUPOIRIER E. et GRUNBERG G., «Qui gouverne la France urbaine?» in *Revue Française de Science Politique*, vol. 28, n° 1, pp. 27-54, 1978.

- DUPOIRIER E., GRUNBERG G. et ROY B., «L'évolution électorale de la France urbaine (1971-1983) in *Revue Française de Science Politique*, vol. 35, n°1, pp. 46-70, 1985.
- FONTAINE J. et LE BART C., *Le métier d'élu local*, Paris, L'Harmattan, 1994.
- FONTAINE J., «L'élu patron», in J. Fontaine et C. Le Bart (sous la direction de), *Le métier d'élu local*, Paris, L'Harmattan, pp. 73-110, 1994.
- GARRAUD P., *Profession, homme politique. La carrière des maires urbains*, L'Harmattan, Paris, 1989.
- GESER H., HÖFPLINGER F., LADNER A. et MEULI U., *Die Schweizer Gemeinden im Kräftefeld des gesellschaftlich und politisch-administrativen Wandels*. Zürich: Institut für Soziologie, 1996.
- GESER H., LADNER A., SCHALLER R. et BALLMER-CAO T.-H., *Die Schweizer Lokalparteien*. Zürich: Seismo, 1994.
- GREFFET F., *Les processus de sélection des élus français. L'exemple des conseillers généraux en Rhône-Alpes de 1945 à 1992*, Thèse pour le doctorat de Science Politique, Université Pierre Mendès-France, Grenoble, 1997.
- GRÉMION C., MULLER P., «De nouvelles élites locales?» in *Esprit*, n°164, pp. 38-47, 1990.
- GRUNER E., *Die Parteien in der Schweiz*. Bern: Francke, 1969.
- HAEGEL F., *Un maire à Paris. Mise en scène d'un nouveau rôle politique*, Presses de la FNSP, Paris, 1994.
- HARDING A., DAWSON J., EVANS R. et PARKINSON M. (sous la direction de), *European Cities towards 2000. Profiles, Policies and Prospects*, Manchester University Press, Manchester, 1994.
- JOUVE B. et LEFÈVRE C. (sous la direction de), *Villes, métropoles: les nouveaux territoires du politique*, Anthropos, Paris, 1999.
- JOYE D. et SCHULER M., *La structure sociale de la Suisse. Catégories socio-professionnelles*. Berne: Office fédéral de la statistique, 1995.
- LADNER A., *Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik*. Zürich: Seismo, 1991.
- LADNER A. et BRÄNDLE M., *Die Schweizer Parteien im Wandel: von Mitgliederparteien zu professionalisierten Wählerorganisationen?* Zurich: Seismo, 2000.
- LADNER A., ARN D., FRIEDERICH U., STEINER R. et WICHTERMANN J., *Gemeindereform zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation*. Bern: Institut für Politikwissenschaft/Institut für Organisation und Personal, 2000.

- LAGROYE J., *Société et politique. Chaban-Delmas à Bordeaux*, Pédone, Paris, 1973.
- LAGROYE J., FRANÇOIS B. et SAWICKI F., *Sociologie Politique*, Presses de Science Po (4<sup>e</sup> édition), Paris, 2002.
- LE BART C., *La rhétorique du maire entrepreneur*, Pédone, Paris, 1992.
- LE BART C., «Les politiques d'image: entre marketing territorial et identité locale», in R. Balme, A. Faure; A. Mabileau (sous la direction de), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 415-428, 1999.
- LE GALÈS P., *Politique urbaine et développement local*, L'Harmattan, Paris, 1993.
- LE GALÈS P., *European Cities. Social Conflicts and Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2002.
- LE SAOUT R., *Le pouvoir intercommunal. Sociologie des présidents des établissements intercommunaux*, Presses Universitaires d'Orléans, Orléans, 2000.
- LERESCHE J.-P., JOYE D. et HOTTINGER J., *Pouvoir local: entre commune et Europe*. Lausanne: IREC-DA/EPFL, 1993.
- LÉVÊQUE S., «L'entrée en politique. Bibliographie sur les conditions sociales de la professionnalisation et de la «réussite» politique en France» in *Politix*, n° 35, pp. 171-187, 1996.
- LUPHART A., *Democracies. Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven/London: Yale University Press, 1984.
- LINFORT J.-M. et CLOSSET J.-C., «Elus locaux: origines socio-professionnelles et fonctionnarisation croissante» in *Revue politique et parlementaire*, n° 941, pp. 49-56, 1989.
- MABILEAU A., «Les héritiers des notables» in *Pouvoirs*, n°49, pp. 93-103, 1989.
- MARCHAND M.-H., *Les conseillers généraux français en France depuis 1945*, Travaux et recherches de Science Politique, Armand Colin, Paris, 1970.
- NAY O., «Les enjeux symboliques du développement local: l'exemple de la politique de communication de Montpellier», *Politiques et management public*, vol. 12, n° 4, pp. 51-69, 1994.
- OFFERLÉ M. et SAWICKI F., «Entrées en politique: apprentissage et savoir-faire», *Politix*, 35 (numéro spécial), pp. 3-187, 1996.
- PRÉTECEILLE E., «Inégalités urbaines, gouvernance, domination? Réflexions sur l'agglomération parisienne», in R. Balme, A. Faure;

- A. Mabileau (dir.), *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 57-76, 1999.
- SAWICKI F., «Questions de recherches. Pour une analyse locale des partis politiques», *Politix*, 2, pp. 13-28, 1988.
- SCHULER M., *Die Raumgliederungen der Schweiz; Les niveaux géographiques de la Suisse*. Bern, Bundesamt für Statistik, 1994.
- SOUCHON-ZAHN M.-F., «Les nouveaux maires de petites communes. Quelques éléments d'évolution 1971-1989» in *Revue française de science politique*, vol. 41, n° 2, pp. 197-234, 1991.
- VERDÈS-LEROUX J., «Caractéristiques des maires des communes de plus de 2000 habitants» in *Revue française de science politique*, vol. 20, n° 5, pp. 974-990, 1970.



En l'espace d'une quarantaine d'années, les conditions de l'urbanisation ont très nettement changé, aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement. Le poids démographique des villes, leur morphologie, leur fonctionnalité, leur poids économique, les problèmes sociétaux qui sont générés au sein de ces systèmes territoriaux particuliers, constituent autant de dynamiques qui ont conduit à faire des métropoles des territoires de première importance. Cet ouvrage aborde cette problématique sous un angle davantage politique en se focalisant sur les transformations que connaissent plusieurs métropoles européennes du point de vue de leur modes de gouvernance. A travers la comparaison entre Genève-Lausanne, Lyon, Marseille, Naples, Stuttgart et Zurich, il entend analyser les changements et les facteurs de stabilité qui accompagnent la métropolisation, d'une part dans les relations intergouvernementales, d'autre part dans les relations entre les élus politiques et la société civile et, enfin, dans le style de politique publique.

ISBN 2-88074-561-6



9 782880 745615 >

PRESSES POLYTECHNIQUES  
ET UNIVERSITAIRES ROMANDES