



HAL
open science

COLE A, PAYRE R (dir.) (2016) Cities as Political Objects. Historical Evolution, Analytical Categorisations and Institutional Challenges of Metropolitanisation

Gilles Pinson

► **To cite this version:**

Gilles Pinson. COLE A, PAYRE R (dir.) (2016) Cities as Political Objects. Historical Evolution, Analytical Categorisations and Institutional Challenges of Metropolitanisation. *Revue d'économie régionale et urbaine*, 2018, 1, pp.181-185. 10.3917/reru.181.0181 . halshs-01734924

HAL Id: halshs-01734924

<https://shs.hal.science/halshs-01734924>

Submitted on 20 Jan 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Lectures

Cole A, Payre R (dir.) (2016) *Cities as Political Objects. Historical Evolution, Analytical Categorisations and Institutional Challenges of Metropolitanisation*, Edward Elgar, Cheltenham, 301 p.

Gilles Pinson, Sciences Po Bordeaux, Centre Émile-Durkheim, UMR 5116
g.pinson@sciencespobordeaux.fr

Cities as Political Objects coordonné par Alistair Cole et Renaud Payre propose une collection de chapitres qui traitent en réalité de trois questions distinctes. D'abord, certaines contributions traitent du poids des villes et du fait urbain dans les rapports entre niveaux de gouvernement et des conditions de possibilité pour les villes d'émerger comme sujets politiques ou, pour le dire autrement, comme villes-acteurs. Ensuite, on trouve des chapitres qui s'intéressent davantage à la manière dont la ville et la question urbaine ont été érigées en problèmes d'action publique et en objets de politiques publiques à la fois par les gouvernements nationaux mais aussi les gouvernements régionaux. Enfin, une dernière série de chapitres s'intéressent à la mise à l'agenda de la question de la métropolisation et de la gouvernance métropolitaine, et aux dynamiques de construction d'espaces d'action collective métropolitaine.

L'ouvrage comprend de très intéressants chapitres et offre au lecteur, qu'il soit enseignant, chercheur ou étudiant, de très utiles mises à jour sur l'actualité de la réforme et des politiques territoriales dans un certain nombre de pays européens (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni). On pourra néanmoins regretter un certain manque de cohérence de l'ensemble, en partie due à une introduction qui peine à expliciter le programme intellectuel commun du collectif réuni, mais aussi à un titre qui ne subsume qu'imparfaitement la variété des approches et des objets choisis. L'introduction, rédigée par les curateurs de l'ouvrage, expose bien la perspective théorique qui unit les contributeurs et que l'on pourrait qualifier de « néo-institutionnaliste ». Ce paradigme, dominant aujourd'hui dans la science politique française, tente d'échapper à deux écueils : celui du vieil institutionnalisme d'une part qui fait des cadres juridiques et constitutionnels la source des fonctionnements politiques concrets ; celui du structuralisme, d'autre part, qui fait des

transformations économiques la variable explicative des changements politiques et institutionnels et qui opère un retour fracassant dans la géographie et les études urbaines internationales. Les contributions réunies réintroduisent les conflits, les jeux d'acteurs et les institutions dans l'analyse des rapports État-villes et des processus de mise en débat et en place des structures de gouvernance métropolitaine. Elles font aussi une place aux variations induites par les contextes politiques et institutionnels locaux, régionaux et nationaux, et refusent ce faisant les lectures structuralistes de la métropolisation qui mettent exagérément l'accent sur des dynamiques de convergence induites par la globalisation néolibérale. En revanche, comme indiqué, l'introduction peine à clairement identifier la focale commune à tous les chapitres. C'est la métropolisation qui est, selon cette introduction, le point commun des contributions. Toutefois, d'une part, cette métropolisation n'est pas définie précisément ni en tant que réalité empirique ni en tant que catégorie analytique. D'autre part, comme exposé plus haut, la métropolisation n'est pas au cœur de tous les chapitres. Par ailleurs, l'introduction propose un cadre d'analyse globale quelque peu bancal articulant une approche socio-historique de la reconnaissance politique du fait métropolitain et une approche par la capacité politique, le leadership et les régimes. Deux approches qui sont, au final, assez peu suivies par les contributeurs.

Revenons aux trois questions abordées de fait par l'ouvrage et aux apports fournis par les différents contributeurs sur chacune d'entre elles. Sur la question de la place et du poids des villes dans les rapports entre niveaux de gouvernement et de la ville comme sujet politique, on s'arrêtera notamment sur le chapitre d'Andrew Dowling sur Madrid et Barcelone dans le système politique espagnol et celui d'Hubert Heinelt et Karsten Zimmermann sur les villes dans le système multi-niveau allemand. Ces chapitres confirment ce qui n'est sans doute une surprise que pour ceux qui vivent dans un État unitaire et peuvent avoir une vision faussée des situations fédérales (Allemagne), quasi-fédérales (Espagne) ou en voie de fédéralisation rampante (Italie) : il est difficile dans ces configurations pour les villes d'exister en tant qu'acteurs, de faire valoir leurs agendas et intérêts dans le système intergouvernemental. Andrew Dowling (chapitre 4) montre comment le mythe urbanistique et touristique barcelonais est en décalage assez net avec la réalité d'une ville restée longtemps soumise à la tutelle de la Généralité de Catalogne. Cette tutelle, nourrie par ailleurs par une rivalité partisane entre Socialistes, longtemps dominants à Barcelone, et Nationalistes régnant sur la Généralité, s'est notamment traduite par l'abolition de l'Aire métropolitaine de Barcelone par le gouvernement régional nationaliste en 1987. Si l'approbation en 2010 d'un plan

métropolitain élaboré conjointement par les municipalités de l'aire métropolitaine Barcelone et par la région, et l'élection en 2011 d'une maire, Ada Colau, plus sensible à l'agenda souverainiste, ont permis de modérer les rivalités institutionnelles, l'ascendant de la région autonome sur la ville demeure. Dowling montre que ces rivalités ont au final empêché Barcelone d'encaisser les dividendes politiques de sa puissance économique et l'ont affaibli face à une rivale madrilène qui bénéficie, surtout depuis qu'elle est passée dans les années 1990 sous le contrôle du Parti Populaire, des investissements massifs de l'État. Une situation similaire est décrite par Hubert Heinelt et Karsten Zimmermann dans le cas de l'Allemagne (chapitre 8). Les Länder détiennent la compétence de l'organisation territoriale et sont donc en mesure de fixer les compétences des administrations municipales et leur organisation interne. Par ailleurs, les Länder ont eu tendance historiquement à se délester sur les administrations municipales d'un certain nombre de d'activités administratives, et par conséquent à rogner les marges de manœuvre et capacité d'innovation de ces dernières. Ces arrangements s'avèrent au final plus restrictifs que ceux que l'on observe dans un pays unitaire comme la France.

Ensuite, on trouve des chapitres qui s'intéressent davantage à la manière dont la ville et la question urbaine ont été érigées en problèmes d'action publique et en objets de politiques publiques à la fois par les gouvernements nationaux mais aussi les gouvernements régionaux. Le chapitre de Francesca Artioli sur les villes dans le système politique italien (chapitre 7) apporte des éléments précieux sur cette seconde question mais aussi sur la précédente. Il montre que les dynamiques participant à faire émerger les villes comme sujets politiques, acteurs collectifs et celles faisant de la ville et des espaces urbains et métropolitains des objets de politiques publiques sont vraisemblablement intimement liés. Les villes et les métropoles sont d'autant plus susceptibles de devenir des acteurs collectifs capables de porter des stratégies, des projets voire une diplomatie que les problèmes urbains ont été mis à l'agenda à plusieurs niveaux institutionnels. Le cas italien fournit une illustration en creux de ce lien, surtout lorsqu'on le compare au cas français. L'ère de réformes institutionnelles et de renouveau politiques qui s'ouvre avec la chute de la I^{re} République italienne au début des années 1990 laissait pourtant entrevoir une dynamique de montée en puissance des villes. Une réforme de 1990 ouvre la possibilité de remplacer les provinces par des *città metropolitane* dans les plus grandes villes du pays. Les maires sont désormais élus au suffrage universel direct et jouissent davantage de marge de manœuvre dans la composition de leur *giunta*. Les politiques urbaines connaissent un renouveau largement facilité par les programmes

européens. On assiste par ailleurs à un mouvement de territorialisation et de contractualisation des politiques publiques favorables à l'érection de la ville et des quartiers comme objet de politiques publiques et espaces de coordination entre différents institutions et secteurs. Pourtant cette parenthèse se referme avec les phases suivantes qui voit un reflux de l'intérêt de l'État central pour les questions urbaines et une remise en cause du mouvement de territorialisation des politiques publiques au nom de la maîtrise des dépenses publiques. Par ailleurs, la montée en puissance des villes et des gouvernements métropolitains est en partie entravée par une fédéralisation rampante du régime italien plutôt favorable aux régions. De leur côté, Heinelt et Zimmermann montrent que, dans le cas allemand, la mise à l'agenda de la question urbaine ne s'effectue pas à l'échelle de l'État fédéral mais à celle des Länder et que ces derniers ont aussi la compétence en matière d'organisation des municipalités et supervisent l'action de ces dernières. Les tractations autour de la prise en compte des enjeux proprement urbains dans les politiques publiques et de la construction d'institutions de gouvernance métropolitaine se jouent donc au sein du couple Länder / gouvernements locaux. Or, ces arrangements typiques du fédéralisme ne s'avèrent pas nécessairement plus favorables aux villes que ceux que l'on trouve dans les pays unitaires. Les Länder ne sont pas nécessairement proactifs sur la question urbaine. D'ailleurs, c'est le Bund qui a activé les réflexions autour de la création de régions métropolitaines et, pour l'heure, cette « politique » peine à dépasser le stade du symbolique. Ainsi les cas italien et allemand mettent au jour un résultat assez contre-intuitif : les systèmes politiques fédéraux ou en voie de fédéralisation rampante ne sont pas nécessairement les plus favorables à l'émergence de l'urbain comme objet de politiques et des métropoles comme sujets politiques. Le contraste avec la situation française, et notamment le cas lyonnais (traité dans le chapitre 12 par Christophe Parnet), est parlant. Un État historiquement unitaire mais organisant sa propre décentralisation est peut-être plus favorable à la ville comme objet de politiques et sujet politique.

Enfin, une dernière série de chapitres s'intéressent à la mise à l'agenda de la question de la métropolisation et de la gouvernance métropolitaine, et aux dynamiques de construction d'espaces d'action collective métropolitaine. Les différentes contributions consacrées à cette question montrent bien que les voies de la métropolisation institutionnelle sont toujours, sinon impénétrables, au moins marquées par une forte contingence. Le chapitre que Pauline Prat consacre au Grand Paris (chapitre 3) montre que la question de l'organisation de la métropole parisienne n'a pas été un objet de préoccupation politique de l'État à toutes les époques. L'enjeu réapparaît cycliquement, souvent dans le cadre d'une séquence qui voit d'abord des

acteurs municipaux s'en saisir avant que l'État ne prenne les choses en mains profitant de fenêtres d'opportunité favorables. Le chapitre de Stéphane Cadiou sur la construction de la métropole de Nice (chapitre 9) montre l'intérêt flottant des élus pour la question métropolitaine. Jusqu'à la fin des années 2000, la question de la gouvernance métropolitaine est avant tout portée par les organisations de représentation des intérêts économiques et les techniciens de l'État et des collectivités. Il faut attendre la création d'un véhicule institutionnel – la création du statut de Métropole – par le gouvernement Fillon en 2010 et son appropriation par un leader politique local, Christian Estrosi alors maire de Nice, pour que l'enjeu soit saisi par le personnel politique local. Encore, cette saisie ne dure que le temps de la construction institutionnelle. Une fois la métropole créée, la compétition politique reprend vite ses habits municipaux et la métropole est renvoyé du côté de la technique et de la gestion. Deborah Galimberti et Clément Pin (chapitre 10) proposent pour leur part une approche originale de la métropolisation. Reprenant la notion d'« assemblage territorial » d'Arnaldo Bagnasco, ils s'intéressent aux formes d'action collective qui se structurent à l'échelle métropolitaine sans attendre la consolidation de structures de gouvernement métropolitain. Ils le font en observant la structuration des systèmes d'acteurs autour des politiques de clusters et d'innovation dans les métropoles parisienne et milanaise et la manière dont ces politiques et les dynamiques qui les portent fabriquent de l'action collective métropolitaine. La comparaison milano-parisienne permet de montrer que si dans la capitale française, les politiques publiques (notamment les pôles de compétitivité) ont été essentielles dans l'activation de ces dynamiques de coopération scientifique et industrielle à l'échelle de la métropole, cet accompagnement par les politiques publiques est moins structurant à Milan. Ainsi à Paris et en France, tout commence par l'institution et en institution : un programme d'action publique suscite des dynamiques d'action collective à l'échelle métropolitaine ; ces dynamiques d'assemblage socio-économique font exister la métropole comme territoire et ont pu préparer, on peut le penser, le terrain à la dynamique institutionnelle du Grand Paris. À Milan, les assemblages se développent en dehors des politiques et des institutions ; ils s'épanouissent dans la société civile et au sein d'institutions urbaines (université, organisations professionnelles) qui montrent plus d'autonomie vis-à-vis des institutions politiques que dans le cas français. Pour l'heure, ces assemblages socio-économiques métropolitains vivent leur vie, indépendamment de la dynamique de construction d'institutions de gouvernance métropolitaine.