

TEMPS, POUVOIR, ESPACE « La métropolisation de Barcelone »
Emmanuel Négrier, Mariona Tomàs

Revue Française d'Administration Publique n°107, 2003, pp.357-36

Introduction

La question métropolitaine s'est posée, à Barcelone, avec un retard lié à une configuration historique particulière. Alors que son attractivité économique et sociale la désignait comme l'un des pôles européens majeurs de l'urbanisation, la ville fut contrainte de se contenir à l'intérieur des murailles de la cité médiévale, jusqu'au milieu du XIX^{ème} siècle. Ce n'est qu'à cette époque qu'elle peut enfin rompre ce corset, et envisager la planification de son extension.

Le Plan Cerdà constitue une réponse fonctionnelle à des tendances désormais irréversibles à la croissance urbaine. Le système de communication (tradition portuaire, chemin de fer en 1848) et l'industrie de la vapeur, rendent possible une intensification des activités économiques, et la constitution d'une bourgeoisie industrielle précoce qui tire de l'extension de Barcelone les moyens de son développement. Entre la fin du XIX^{ème} siècle et le début du XX^{ème} sont absorbées plusieurs anciennes municipalités¹. Le plan Cerdà projette une construction fonctionnelle et hygiéniste du Grand Barcelone, aux antipodes de la densification miséreuse de la ville médiévale, celle des barrios « chino » et « gótico », qui seront plus tard une base d'inspiration littéraire typiquement française (chez Jean Genet, André Pieyre de Mandiargues, Claude Simon ou Paul Morand). Mais ce plan ne parvient pas à endiguer le flot d'une croissance urbaine continue, fruit de plusieurs phases d'immigration.

La première concerne essentiellement l'exode rural catalan, et une population jeune, qui entraîne le doublement de Barcelone entre 1850 et 1900 (250.000 à 500.000 habitants). Les années 1920-1930 sont celles d'une immigration encore plus forte, provenant principalement des régions voisines et méridionales (Aragón, Valencia, Balears, Murcia, Extremadura, Andalucía). Elles imposent un nouveau doublement de la population barcelonaise (1.000.000 en 1930). La dernière phase de croissance proprement barcelonaise s'achève à la fin des années 1970, au cours de laquelle l'immigration méridionale lui fait atteindre 1.745.000

¹ Les Corts, Sant Martí, Gràcia, Sants, Sant Andreu, Sant Gervasi et Sarrià (qui fut la dernière absorbée, en 1921).

habitants. Barcelone perdra ensuite régulièrement des habitants (1.527.000 en 2002) au profit d'une périphérie de plus en plus étendue. En continuité urbaine, la métropole est désormais composée de 163 communes, comme le montre le tableau suivant.

Tableau comparé de la population de Barcelone, de l'Aire Métropolitaine, de la Région Métropolitaine et de la Catalogne

	Nombre de communes	Superficie (km ²)	Superficie (%)	Population (1996)	Population (%)	Densité de population
Barcelone	1	99,1	0,3	1.508.805	24,8	15.230
Barcelonais (comarca)	5	143,1	0,4	2.131.378	35,0	14.897
Aire Métropolitaine	33	585,4	1,8	2.904.941	47,7	4.962
Région Métropolitaine	163	3.234,5	10,1	4.228.048	69,4	1.307
Catalogne	946	31.895,3	100,0	6.090.040	100,0	191

Source : IERMB (2000)

Le rapport entre l'extension urbaine, de plus en plus métropolitaine, et sa régulation publique est, dès le départ, de type dialectique. D'un côté, Barcelone donne l'apparence d'une ville rythmée par une succession de plans : Cerdà (1860), Jaussely (1917), Macià (1934), plans comarcal (1953), provincial (1959), Charte Municipale (1960), Plan général de Régulation urbaine (1974), Plan Général métropolitain (1976), réformes (inabouties) de la Charte Municipale dans les années 1980 (Longo 1999, Carta Municipal 1999), Plans Stratégiques (1990, 1994, 1999 et 2002)² De l'autre côté, la réalité à laquelle ces plans sont censés faire face dépasse systématiquement les capacités de régulation attendues. Le Plan Cerdà va de pair avec un accroissement des bidonvilles à la périphérie de l'Eixample (extension quadrillée). Dans son exécution, il est dévoyé par le développement de la spéculation foncière, qui remet en cause un équilibre théoriquement très favorable aux espaces verts. Le plan Jaussely et, surtout, les plans de la période franquiste, seront de même totalement dépassés par le niveau atteint par la croissance démographique, et par l'extension de la spéculation et de la corruption foncières. Dans la période plus contemporaine, la transition démocratique coïncide avec le renversement de tendance (la perte de population de la ville-centre) et l'affirmation métropolitaine. Là encore, les plans seront systématiquement en décalage avec les

² Pour une présentation détaillée du contenu de ces plans, les travaux de l'Association pour le Plan Stratégique de Barcelone constituent une source précieuse d'informations (Asociación Plan Estratégico de Barcelona 1999 ; 2002a ; 2002b).

dynamiques physiques et sociales à l'oeuvre, tirant certes les leçons des incapacités antérieures sans pour autant conduire à une réelle maîtrise de la métropolisation.

L'évolution historique de l'extension métropolitaine de Barcelone pourrait suggérer deux pistes d'explication opposées. La première tendrait à privilégier le facteur économique, et qualifier les politiques urbaines à partir de leur dépendance à l'égard de l'évolution des systèmes productifs, et de leur traduction à Barcelone. La seconde, au contraire, tend à démontrer que l'économie de la métropolisation dépend d'une variable politique et institutionnelle qui en assujettit l'expression, qui se reproduit dans le temps à travers différentes phases, et qui permet de jauger la spécificité locale des formes de gestion urbaine. Cet article a pour objectif de jauger ces deux thèses, et discute l'hypothèse d'une gestion métropolitaine sans politique.

1. Les temps de la ville

Derrière une impression de succession erratique de la planification urbaine, certains discernent une grande cohérence d'ensemble, qui se situerait du côté des relations entre les logiques de planification urbaine et celles des systèmes productifs. La lecture de l'évolution métropolitaine prend dès lors un tout autre sens. Depuis le milieu XIX^{ème} siècle et le Plan Cerdà jusqu'aux propositions les plus récentes, Barcelone aurait offert des solutions urbaines dans la droite ligne des évolutions économiques. Le Plan Cerdà initie un mouvement où l'urbanisme devient un objet de recherche, singulièrement développé à Barcelone. Joan Trullén (1998), dans cette évolution, distingue trois étapes planificatrices fondamentales au XX^{ème} siècle. Les trois plans (1917, 1953-76 et 1979) coïncideraient en gros avec trois formes d'organisation sociale de la production, et correspondraient à trois modèles de ville.

Le premier est le plan général d'urbanisation, 1917, qui fait le lien entre l'Eixample (« extension ») et les communes annexées en 1905. Il s'articule à un mode tayloriste de concentration de la majeure partie des activités industrielles, et des évolutions technologiques. L'électrification de Barcelone et le développement de nouveaux processus de production accélèrent la productivité, avec un marché du travail marqué, malgré la croissance, par un chômage structurel. La politique urbaine assume les charges de cette concentration, et adopte des outils keynésiens pour éponger une part du chômage et orienter la croissance. La politique

de grands travaux d'infrastructure (expositions universelles, train métropolitain, politique de logements sociaux, aménagement de la Zone Franche) s'adapte à ces nécessités de l'économie urbaine et taylorienne.

La deuxième étape se déroule au sortir de la Guerre Civile. Elle fait référence au plan comarcal de 1953, qui hérite de quelques propositions d'un plan Macià de 1934, dessiné avec la collaboration de Le Corbusier. Après une décennie de marasme industriel, la forte reprise économique des années 1950 fait renaître le pouvoir d'attraction urbaine, mais fait chuter son pouvoir d'absorption. Le plan comarcal de 1953 est l'instrument d'une tentative, échouée, de réguler le phénomène. Cette étape est en phase avec une version fordiste du développement. La nouvelle organisation économique est tendue vers l'amélioration des salaires et de la productivité, les économies d'échelle, et les concentrations industrielles. Une organisation urbaine fonctionnaliste lui correspond. Celle-ci spécialise les zones, thématise les économies d'agglomération (parallèles aux économies d'échelle) : fordisme et fonctionnalisme sont les deux piliers de la nouvelle planification urbaine.

La troisième étape est marquée par le plan général métropolitain, de 1976, dans sa continuité, avec sa transition vers le projet de Oriol Bohigas, qui constituera le référent fondamental pour la grande transformation de Barcelone. Le contexte est celui de la crise économique des années 1970 et 1980, qui induit le déclin puis le démantèlement de pans entiers de l'industrie manufacturière inscrite sur la ville, avec la mise en friche des quartiers de Poble Nou et de Besos, traditionnellement qualifiés de « Manchester catalan ». On assiste corrélativement à des changements progressifs dans l'organisation industrielle (segmentation productive, flexibilité, diversification). L'essor de petites unités, dont la localisation est plus incertaine sur le territoire, conduit à réformer la planification (Ferrer & Nel.lo 1991 ; Borja & De Forn 1990). Mais l'objectif n'est plus celui du dessein global. Au contraire, cette période marque la contestation des programmes d'ensemble, des plans, et l'essor de l'urbanisme de projet. Il se traduit, par exemple, par un urbanisme industriel modifié, vers des zones à petites unités productives. L'urbanisme et l'économie confluent vers le projet, la flexibilité, les externalités de nature territoriale. Le nouveau référentiel urbanistico-économique conduit à la recherche consciente de flexibilité dans l'utilisation du territoire, par les agents économiques. Une même flexibilité est de rigueur dans l'utilisation des instruments urbanistiques par les autorités locales, soumises à une fragmentation institutionnelle.

A ce propos, Joan Trullén parle d'un passage d'économies d'agglomération (typiques des deux premiers modèles urbanistico-économiques) aux économies de localisation, mettant l'accent sur les capacités d'adaptation de type territorial : organisation l'espace, spécialisation productive, promotion de la qualité urbaine à petite échelle. Ces nouvelles logiques d'intervention s'articulent, plus ou moins, à de grandes opérations infrastructurelles qui sont orientées vers la connectivité entre ces différents espaces (Borja, 1995).

Cette manière de comprendre la temporalité de l'enjeu métropolitain nous paraît très précieuse. Elle articule les instruments de politique publique aux changements concrets dans l'ordre économique, en indiquant les modalités globales d'ajustement de des uns aux autres, et restitue une certaine rationalité dans l'évolution de ce qu'un regard démographique considèrerait chaotique ou sans principe.

Cependant, il nous semble que la force de l'argument est en même temps sa principale faiblesse. Deux raisons principales militent en faveur d'une nuance dans la portée explicative de tels ajustements.

La première est liée au couple agglomération/localisation. Dans cette analyse, tout se passe comme si le débat opposait deux versions temporellement successives et exclusives de la politique urbaine. La première serait indissociable du fordisme, et la second du post-fordisme. Derrière les éléments empiriquement incontestables qui viennent à l'appui de cette thèse, on ne saurait cependant ignorer qu'un tel débat est à la base même d'une histoire de la métropolisation qui franchit allègrement les limites et phases de l'organisation économique. Il en est ainsi (l'alternative en est très proche) des débats entre ville diffuse et ville compacte (Busquets 1992 ; Terhorst 2002), ou des débats entre les courants de la réforme et du choix public (Jouve & Lefèvre 1999 ; Goldsmith 2002), pour ce qui est des solutions institutionnelles.

La seconde objection réside précisément dans le traitement réservé à la variable politico-institutionnelle. Chez Trullén, celle-ci découle scrupuleusement du système de production économique. Par voie de conséquence, comparer Barcelone et d'autres grandes villes ne consisteraient qu'à comparer leurs niveau et type d'organisation industrielle, qui ne devraient déboucher sur aucune différence significative, rangeant du même coup la notion de choix politique urbain au rayon des accessoires. Si un tel projet apparaî, même au néophyte, comme

manifestement erroné, c'est donc qu'il faut prendre la dimension politique au sérieux, non comme une négation des effets des cycles et rapports de forces économiques, mais comme un manière plus dialectique d'apprécier les enjeux de la métropolisation (Négrier 2002). Dans le cas de Barcelone, les spécificités qui appartiennent à cette dimension politique et institutionnelle sont telles qu'il est logiquement pertinent de les faire jouer contre cette interprétation economiciste des politiques urbaines.

2. L'urbain des pouvoirs

Que la ville soit une chose trop sérieuse pour être laissée aux élites municipales, voilà bien un constat qui traverse toutes les configurations urbaines européennes. C'est d'ailleurs l'argument sur lequel se fondent tous ceux qui pensent qu'au contraire des Etats-Unis, la question urbaine croise plus souvent qu'à son tour la question de l'Etat (Le Galès 2002, Jouve & Lefèvre 1999), ce qui en rendrait l'analyse spécifique et limiterait les importations de concepts forgés outre-atlantique. Le cas de Barcelone est sans doute un cas extrême, de ce point de vue, et qui mérite discussion.

Reparcourons brièvement l'histoire de la production institutionnelle de Barcelone et de son environnement métropolitain.

Le corsetage de Barcelone dans ses murs médiévaux jusqu'au milieu du XIX^{ème} siècle n'a évidemment que peu à voir avec le régime économique de l'époque. Qu'il ait été en totale contradiction, au contraire, avec les capacités de croissance et une certaine culture du développement déjà sensible dans la société catalane, explique au contraire pourquoi l'afflux de population a conduit à une énorme densification de la ville, qui s'impose jusqu'à nos jours à la politique de régénération urbaine (Diputació de Barcelona, 1996). Que cet épisode ait fait trace dans les rapports entre la Catalogne et la couronne espagnole, on en trouve la preuve éclatante au travers de la polémique liée à la reconversion des anciennes halles centrales du Born³.

³ Le Marché du Born est une structure métallique de style Baltard construit en 1874. En 1971, le déplacement définitif, vers la périphérie, de ce marché pose la question de la démolition du bâtiment. Parallèlement, l'Etat espagnol qui, en vertu d'une loi datant de la fin du XIX^{ème} siècle, s'engageait à construire un bibliothèque centrale par province, n'avait toujours pas rempli ses obligations pour la Province de Barcelone. L'accord se fit sur la requalification de ce site, sous l'angle du patrimoine industrialo-marchand. Mais lorsque les excavations débutèrent, on réalisa qu'une ville entière resurgissait, à moins de deux mètres de profondeur. Le Marché du Born couvrait les restes d'un

L'importance des relations spécifiques entre l'Etat et la ville (entre cet Etat et cette ville) se vérifie au travers des modalités mêmes du démantèlement des murailles, lorsque la monarchie accède enfin aux demandes barcelonaises. On retiendra à cet effet l'exemple du Plan Cerdà (1860), plan quadrillé, très inhabituel en Europe, dont on dit qu'il l'a emporté sur les autres plans proposés à la Cour à cause, précisément, de son absence de grâce. Les autres plans, radiaux ou en étoile, auraient été la manifestation physique d'un rayonnement urbain typique d'une capitale, ce qui n'était pas, pour la Couronne, le destin réservé à Barcelone (Diputació de Barcelona, 1996). Ironie de l'histoire, c'est sans doute une telle structure, rompue par deux artères diagonales au développement linéaire, qui permet à Barcelone d'amoindrir les congestions dont souffrent la plupart des grandes métropoles étoilées aujourd'hui.

Carles Carreras (2002) rappelle que le premier à avoir mentionné l'idée d'un territoire métropolitain, Pau Vila, le fit dans le cadre d'une synthèse de géographie à destination des combattants antifascistes, en 1936. Sous le franquisme, la politique n'entre pour autant pas en glaciation. On connaît encore mal cette période dans les écrits scientifiques. La période autoritaire peut être pensée comme celle d'une suspension des logiques habituelles du gouvernement des villes. A sa manière, le franquisme développe une certaine idée de l'agglomération, à Barcelone comme il l'a fait à Bilbao, Valencia et Madrid (Barrero 1993). Dans les années 1960, une relance de l'idée métropolitaine par des techniciens ouverts aux courants urbanistiques internationaux la traduit en plan. Mais, contrairement à une idée reçue, l'absence d'opposition institutionnalisée n'implique pas nécessairement la mise en oeuvre sans frein de tels projets. Le projet n'aboutira qu'à la toute fin du régime franquiste, en 1974, singulièrement revu à la baisse (passant de 148 communes dans les premiers plans de 1968 à 28 seulement).

La confirmation, précisément sous un régime censé pouvoir s'en affranchir, du poids des intérêts politiques, peut se trouver dans l'évocation de la pluralité des "Barcelones" par Manuel Vázquez Montalbán (2002). Le pluriel y indique notamment la multiplicité des foyers politiques de contestation et de négociation informelles avec le régime, en matière de gestion de la ville. L'établissement du franquisme a conduit la plupart des mouvements (des groupes

ancien quartier médiéval bombardé par les troupes Bourbon, lors du siège de Barcelone, en 1714, le 11 septembre, désormais date de la fête nationale catalane. Cette découverte entraîna une polémique sur la préservation d'un tel patrimoine, et sur le bien fondé d'un financement, par l'Etat espagnol, d'un lieu de mémoire dédié à la souveraineté perdue de la Catalogne... (L'Avenç 2002)

armés anarchistes aux catholiques ouvriéristes, en passant par le Parti Socialiste Unifié de Catalogne (PSUC) ou le Centre Excursionniste) à refonder leurs pratiques politiques, non à les dissoudre. Ils ont parfois pesé directement sur la mise en oeuvre des politiques urbaines, notamment par les multiples mobilisations contre les excès des spéculations typiques du régime urbain franquiste. La pratique du compromis, subtil mélange d'influence sans adhésion explicite, de l'échange politique n'a pas disparu non plus avec la dictature, pour les élites « espagnolistes ». Elle change certes de forme, et explique peut-être un détail de la production littéraire, abondante, sur Barcelone : la plupart de ses écrivains célèbrent une tonalité généralement sarcastique. Eduardo Mendoza, Manuel Vázquez Montalbán, Francisco González Ledesma, Juan Marsé sont d'ailleurs les rares à avoir décrit cet art du compromis dans les pires moments de l'après-guerre, jusqu'à la fin des années 1960. La ville considérée par Engels comme la première à se mettre en lutte (première révolution industrielle), ou à afficher ses prodiges (expositions universelles, architecture moderniste) était en même temps celle d'un politique équivoque, où une fraction significative de la bourgeoisie catalane, rompue à la préservation de l'essentiel de ses intérêts quelque soit le moment historique, voit aussi dans le régime franquiste le juste retour à la défense d'intérêts que la République avait menacés (Riera 1999)⁴. Au-delà même de la confrontation, plus dialectique que binaire, entre un régime politique et la pluralité des intérêts urbains, on pourrait également montrer que les élites franquistes sont en permanence travaillées par leurs propres contradictions internes, depuis les grandes fractures « espagnoles » (Phalange, élite moderniste proche de l'Opus Dei) jusqu'à leurs traductions et nuances dans le cas barcelonais. Si la politique n'a pas, à cette époque, le droit de cité des régimes démocratiques, elle demeure l'une des grilles de lecture utile (quoiqu'à peu près introuvable aujourd'hui) de la politique urbaine barcelonaise au temps du franquisme.

Cette période, en dépit des vellétés de planification autoritaire, n'accouchera donc que d'un projet aux dimensions très réduites, ce que certains n'hésitent pas à considérer comme l'expression d'une volonté politique : “mettre fin aux vellétés expansionnistes de la ville et préserver la suprématie de Madrid” (Carreras 2002, p.8). C'est pourtant lui qui engendrera, dès 1976, le plan général de l'urbanisme qui, à son tour, constituera la base d'une gestion “concrète” des problèmes de gestion urbaine et péri-urbaine (López 2002).

⁴ Le sarcasme serait l'expression littéraire de cette contradiction entre les lumières de l'engagement public et les ombres du compromis urbain.

La transition démocratique ouvre sur un changement d'échelle de cette question des rapports de pouvoirs politiques. Au "simple" affrontement entre une élite politique urbaine et le pouvoir central s'ajoute la question des relations entre niveaux de définition des territoires politiques légitimes. L'affrontement se situe alors entre la ville de Barcelone (et, plus généralement, les intérêts politiques regroupés au sein de l'aire métropolitaine) et la nouvelle Généralité de Catalogne, inscrite sur une base "régionale", qui hérite d'une capacité légale à faire et à défaire les nouveaux territoires. D'emblée se pose le problème de l'existence de l'institution représentant l'aire métropolitaine : la Corporació Metropolitana de Barcelona. Elle était dotée d'un Conseil Métropolitain, disposait d'importantes ressources économiques provenant des transferts des municipalités, et de compétences en matière d'urbanisme, de transports publics, de distribution et de traitement des eaux, de gestion des ordures ménagères. Dans les années 1980, la CMB put augmenter son budget grâce à des fonds autonomiques (en provenance de la Généralité catalane, en rapport avec le plan d'assainissement) et étatiques (par le Fonds National de Coopération Municipale). Dans cette période, la CMB exécuta plusieurs plans d'aménagement urbain, par une délégation explicite de conseils municipaux encore marqués par la faiblesse de leurs capacités d'intervention publique (Artal 2002).

L'existence, puis le renforcement de la CMB firent émerger deux types distincts de problèmes politiques. En premier lieu, des tensions apparurent entre les municipalités membres de la corporation à propos de la politique du maire de Barcelone, Pasqual Maragall, taxée d'hégémonique. Il s'agissait en réalité d'un conflit entre les communes gouvernées par des majorités PSUC (devenu IC – communistes) et celles, dont Barcelone, gouvernées par les socialistes (le PSC). Les premiers accusaient les seconds d'abus de pouvoir (Uría 1997).

Mais l'épicentre des conflits politiques se situa très vite entre la CMB et son principal dirigeant, le maire de Barcelone, et la Généralité de Catalogne, gouvernée par une majorité nationaliste modérée de centre-droit (Convergence et Union, CiU), avec à sa tête Jordi Pujol, qui vient d'achever son ultime mandat, en 2003, après avoir passé 24 ans à la tête de l'exécutif catalan. Ce dernier voyait, à travers un ensemble de municipalités de gauche, se constituer un pouvoir qui représentait déjà plus de la moitié de la population catalane, et de ce fait un important bloc susceptible de contrecarrer ses propres projets politiques. La Généralité a tiré de sa compétence sur l'organisation territoriale catalane le moyen de contrer cette tendance par le recours à une Loi d'Organisation Territoriale, en 1987.

On y trouve d'abord l'abolition de la CMB, selon une logique assez comparable à celle du *Greater London Council*, un an auparavant, par le gouvernement de Margaret Thatcher (Kleinman 2002)⁵. Il s'agissait de démanteler une institution qui, si elle n'était pas encore en mesure d'incarner un pôle d'impulsion politique majeur (et généraliste), pouvait le devenir par étapes et apprentissages progressifs.

On y trouve ensuite la création des *comarcas*. Il s'agissait de faire renaître de leurs cendres historiques ces anciennes délimitations (voisines des "pays" français, supra-communales et infra-provinciales) pour tenter d'imposer une fragmentation de l'ensemble des espaces politiques catalans. Par le biais d'un découpage donnant la priorité à la représentation des communes, relativisant leur poids démographique, le parti gouvernant la Catalogne, minoritaire en voix, s'assurait la maîtrise politique de 35 *comarcas* sur 41.

La suppression de l'entité métropolitaine s'explique essentiellement par le jeu des conflits politiques entre niveaux. Elle alimente depuis lors un discours sur le thème du déclin des capacités de projection du développement urbain, particulièrement sensible à Barcelone dans sa comparaison avec Madrid. On sait que celle-ci a vu se constituer, pour gérer sa propre métropolisation, une Communauté Autonome, mono-provinciale, disposant à la fois des prérogatives d'une "région" et des capacités d'intervention sur le territoire coïncidant peu ou prou avec l'extension de la métropole (Borja & Ventayol 1992 ; Rodríguez 2002). Dans le cas de Barcelone, le niveau provincial demeure distinct dans son extension, même si la Députation, son organe exécutif, a conservé des capacités d'intervention comparativement plus forte que beaucoup d'autres provinces en Espagne⁶.

Quant à la création des *comarcas*, elles n'ont jamais réellement pu disposer d'une légitimité importante, notamment dans la capitale⁷. Paradoxalement, alors qu'elles étaient considérées comme relais local des politiques autonomiques catalanes, les *comarcas* n'ont jamais reçu de la Généralité les compétences et ressources nécessaires à leurs missions, tandis que les communes socialistes, les plus importantes en population, continuaient d'en critiquer le bien-fondé. La ville de Barcelone a donc constitué ses propres Districts, afin de déconcentrer la gestion urbaine au sein de pôles de proximité, sans accorder de crédit aux *comarcas*, dont le

⁵ Voir également sur ce point l'article de M. Harloe dans la même livraison

⁶ L'approbation de la LOT en 1987 aurait dû entraîner la disparition des provinces et des députations

⁷ L'organisation en *comarcas* ne recoupait pas les logiques métropolitaines. Ainsi, le territoire de la défunte CMB fut divisé en 4 *comarcas* : le Barcelonés, Baix Llobregat, Vallès Occidental et Maresme. La *comarca* du Barcelonés ne comporte que 5 communes.

système électoral, très favorable aux petites communes, a d'ailleurs fait l'objet en 2003 d'une réforme portée par tous les partis représentés au Parlement, sauf CiU, qui n'y dispose que d'une majorité relative.

La métropolisation institutionnelle est donc structurellement confrontée à des rapports de forces politiques entre niveaux d'intervention. Il s'agit d'un contrepoint à la thèse d'un ajustement économique des politiques publiques, et non pas son démenti absolu. D'un côté, le jeu politico-institutionnel s'est complexifié, avec l'émergence d'autres pôles de légitimité politique territoriale. On pourrait en conclure que le politique s'est considérablement renforcé, dans un contexte de fragmentation institutionnelle. Il en est ainsi de la position des communes périphériques, dont certaines dépassent désormais les 100.000 habitants.

Cette consolidation des positions communales n'est cependant pas sans lien avec les économies de localité. La fragmentation institutionnelle s'articule ainsi avec le polycentrisme de la métropolisation économique. Peut-on pour autant en déduire une pulvérisation de la politique métropolitaine ?

3. Une métropole sans politique ?

Telle qu'elle se présente aujourd'hui, la gestion métropolitaine de Barcelone est le fruit résiduel des institutions abrogées. L'Entité Métropolitaine des Transports (EMT) et l'Entité Métropolitaine de l'Environnement (EMA, qui gère également les eaux et le traitement des déchets) sont les deux principales héritières de l'ancienne CMB. La première inclut 18 municipalités, la seconde 33. Les compétences en matière d'urbanisme ont été transférées à la Généralité et, pour partie, aux communes. Parallèlement, les membres de la défunte CMB se sont regroupés, en grande partie, au sein de la Mancomunitat de Municipis de l'Area Metropolitana de Barcelona (MMAMB), afin de maintenir des services communs et élaborer des projets conjoints de développement (MMAMB 1995⁸). Cependant, cette dernière ressemble plus à une structure d'attente qu'à un réel pôle d'impulsion des politiques publiques. Ainsi, pour la gestion des transports à l'échelle de la région urbaine (164 communes), il a fallu recourir à une autre agence : l'Autorité Métropolitaine des Transports,

⁸ Les mancomunidades et consorcios sont les deux formes d'intercommunalité existant en Espagne. Les premières ne visent que la coopération entre communes, tandis que les seconds permettent la coopération entre divers niveaux (députations, communautés autonomes, Etat) au sein d'un partenariat vertical (Font & Parrado 2001)

qui est un *consorcio* rayonnant sur une population de 4,5 millions d'habitants, et 3000 kilomètres de lignes.

Si le niveau institutionnel est décidément trop faible et fragmenté pour incarner une quelconque maîtrise de la métropolisation, l'ensemble constitué des politiques municipales n'y correspond pas davantage. En effet, les capacités d'intervention communale sont traditionnellement limitées, et la pratique de la délégation aux entreprises de service urbain y est généralisée. Pour l'eau, Aguas de Barcelona très ancienne société privée, dispose de la réelle surface d'intervention unifiée sur ce territoire en extension permanente⁹. De même, la société gestionnaire du Métro et du réseau de bus (ATM) est-elle passée récemment au statut de société anonyme, et fonctionne sur la base de conventions avec les niveaux communal, provincial et autonome. Pour les grands projets d'aménagement comme pour la politique du logement, les interventions des groupes bancaires, de promotion immobilière et de travaux publics sont largement plus déterminants que les modestes niveaux d'intervention publique en tant que tels. Ainsi, l'existence même d'une politique de logement locatif aidé, de type municipal, pose problème à Barcelone et en Catalogne plus généralement (Gomà 2002).

Se départir de l'illusion gouvernementale barcelonaise, à l'instar des travaux de Dominique Lorrain (1997) sur les grandes entreprises de services urbains, au motif de la puissance acquise par ces dernières, ne donne pourtant pas de crédit à l'hypothèse d'une « gouvernance privée » de la métropole. En réalité, quoique puissants, ces mêmes intérêts ne contribuent à la production de la ville qu'au prix de multiples liens avec les institutions. Ces liens témoignent de la reproduction, dans le temps, de pactes public-privé en recherche de légitimité. Celle-ci s'appuie sur trois registres stratégiques : la pratique des services, le contournement des clivages politiques, et la projection extérieure d'un collectif d'intérêts métropolitains (Morata 1997).

Le premier registre s'inscrit notamment dans la définition conjointe de standards de fourniture de service et de contractualisation (la distribution de l'eau, l'harmonisation tarifaire pour les transports). Cette légitimation directement tirée de l'offre de services techniques s'inscrit dans

⁹ La première Compagnie des Eaux de Barcelone fut créée en 1867 par des capitaux belges, puis acquise par des capitaux français en 1881, et enfin rachetée par des investisseurs catalans en 1919. A l'issue de fusions entre compagnies locales (notamment avec la Compañia Industrial del Llobregat), elle devient en 1983 la Corporacion AGBAR. Elle regroupe aujourd'hui une holding commune à la Caixa et au groupe Ondeo Services (47,1%), la société Suez-Lyonnaise des Eaux (1,45%), Endesa (11,64%), le reste (39,81%) flottant sur le marché boursier.

le cadre d'une disjonction entre une certaine cohérence de l'évolution du territoire de desserte et l'absence d'une institution politique à la mesure de cet espace et comptable des choix qui s'y matérialisent.

Le deuxième registre stratégique se caractérise par le rôle assigné à l'événement urbain dans la suspension des clivages politiques. Barcelone est marquée depuis plus d'un siècle par la production, à intervalles réguliers, de manifestations dont le but est de stimuler la convergence d'intérêts contradictoires autour d'un projet collectif : les expositions universelles de 1888 et de 1929 ciblent cet au-delà des oppositions politiques (entre niveaux de gouvernement, mais aussi entre classes sociales). Un même esprit s'empare du collectif de gestion des Jeux Olympiques de 1992, où convergent les niveaux politiques, et intérêts organisés autour d'un projet de refondation urbaine. Aujourd'hui, le Forum des Cultures 2004¹⁰ remplit une même fonction de symbolisation politique, d'aménagement urbain et de co-production publique et privée de la métropole. L'événement est donc un registre traditionnel¹¹ de cette légitimation collective, qui autorise des négociations et compromis impossibles dans le quotidien de l'action publique. Il comporte une vision susceptible de s'imposer à une population qui reste aux marges de cette production artérielle et de ses flux dominants (Castells 1997-98, Trullén 2001). Ainsi Oriol Bohigas (1985), maître d'œuvre de la ville olympique, inscrit-il son projet en rupture avec une prétendue « dictature du social » (Vázquez Montalbán 2001, p.258).

Enfin, pour constituer du collectif à l'échelle métropolitaine, les grands projets d'aménagement et d'infrastructure fonctionnent selon le même principe. Les exemples de l'extension de l'aéroport, de l'aménagement de la zone du Delta du Llobregat ou de la mise en œuvre de la grande vitesse ferroviaire (Marshall 2002) attestent de la capacité de ces élites respectives de taire leurs clivages à l'occasion d'enjeux construits, politiquement, comme d'intérêt général.

¹⁰ Le Forum Universel des Cultures est un événement international qui aura lieu entre avril et septembre 2004. Il est conçu comme une espace de débats sur des thèmes comme la paix dans le monde, le développement durable et la diversité culturelle. Son implantation au coeur d'une nouvelle zone d'urbanisation et de régénération urbaine (Diagonal Mar) en fait aussi une opération de développement métropolitain.

¹¹ Cette reproduction est bien sûr relative, car elle fait sa part à la spécificité de la configuration historique : selon le moment est donnée priorité à la monumentalité, à la technologie, au lien collectif neutralisé que confère le sport, à l'apologie de l'immatériel qu'implique un forum "des cultures".

Dans cette « gouvernance territoriale », quel est alors le sens du politique et de ses clivages particuliers, dont la caractéristique, à Barcelone, est d'être régulièrement reconduits¹² ? On peut au moins lui assigner trois fonctions. La première est d'être un principe de négociation. Les convergences programmatiques dont nous venons de parler sont tout sauf automatiques, et ces événements et projets sont l'occasion d'échanges politiques en permanente évolution. C'est ce qui explique que l'efficacité des « solutions » apportées aux problèmes d'aménagement n'est jamais optimale (Ajuntament de Barcelona 1999a ; 1999b). L'absence de gare TGV à proximité de l'aéroport de Barcelone est l'un des effets les plus discutés de cette logique de négociation conflictuelle, ici entre l'Etat espagnol, le maître d'ouvrage, la Généralité et la ville.

La seconde fonction se rapporte à un principe de fragmentation. Le maintien de clivages institutionnels (et l'absence corrélative d'institution métropolitaine) garantit une séparation entre les aspects majeurs du développement économique, gérés selon le registre de l'exception, et le reste des politiques urbaines, sous l'empire du municipal. Une institution métropolitaine aurait, au contraire, à gérer de manière au moins transversale les différents secteurs d'intervention (développement économique, aménagement urbain, infrastructures et politique sociale) et poserait frontalement la question des priorités de politique publique. La fragmentation politique autorise, à l'inverse, une hiérarchisation implicite, et d'autant plus efficace qu'elle le demeure, des politiques publiques. Cette configuration, qui évoque les situations de « gouvernance urbaine », est donc loin d'être politiquement neutre (Lorrain 1989, Jobert 2003), sans toutefois être directement comptable devant l'électeur.

La troisième fonction demeure celle de la légitimation, et cela à des niveaux qui peinent précisément à s'articuler entre eux : légitimation des projets développementalistes « phares » (marketing urbain, négociation des ressources), légitimation de l'organisation des services publics (négociation des architectures et niveaux de services), légitimation des modes de participation publique (stimulation et contrôle des formes de participation citoyenne). Que les scènes où se joue la légitimité de l'action publique soient en décalage croissant, telle est la contrainte du politique à Barcelone. Un enjeu comparable en cela à ceux que vivent les

¹² Les municipalités de Barcelone et de la plupart des villes environnantes sont socialistes depuis les premières élections de la transition démocratique (1979), de même que la Généralité de Catalogne est gouvernée par CiU, depuis 1980 (Ballart 2000 ; Ballart, Genieys & Valarié 2003).

agglomérations françaises (Baraize & Négrier 2001), même si ce trait commun n'épuise aucune des spécificités barcelonaises qui jalonnent cet article.

Bibliographie

- Ajuntament de Barcelona (1999a). *Barcelona: Gobierno y Gestión de la Ciudad. Una experiencia de modernización municipal*. Barcelona: Ediciones Díaz de Santos
- Ajuntament de Barcelona (1999b). *Barcelona: Nuevos proyectos*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona
- Artal, Francesc (2002). “Articulació i desarticulació de la metròpoli, 1953-1988”, *L’Avenç*, n° 272: 50-56
- Asociación Plan Estratégico de Barcelona (1999). Documento de Trabajo n° 31: III Plan Estratégico Económico y Social de Barcelona (en la perspectiva 1999-2005)
- Asociación Plan Estratégico Metropolitano (2002a). Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona (Perspectiva 2007)
- Asociación Plan Estratégico Metropolitano (2002b). Documento de Trabajo n° 2: Tendencias y temas críticos en el área metropolitana de Barcelona
- Ballart, Xavier (2000) : « La administración de un Presidente : Cataluña, 1980-1997 », in Juan Luis Paniagua Soto, *Gobierno y Administración en las Comunidades Autónomas*, Madrid : Tecnos, pp.169-203
- Ballart, Xavier, Genieys, William & Valarié, Pierre (2003) : « From « great » leaders toward building networks : The emergence of a new urban leadership in Southern Europe », *International Journal of Urban and Regional Research* (à paraître)
- Baraize, François & Négrier, Emmanuel (2001) : « L’invention politique de l’agglomération » Paris : L’Harmattan, coll. *Logiques Politiques*
- Barrero, Maria Concepción (1993) : « Las áreas metropolitanas », Madrid : Civitas
- Bohigas, Oriol (1985) : «Reconstrucció de Barcelona » Barcelona : Edicions 62
- Borja, Jordi (ed.) (1995) *Barcelona, un modelo de transformación urbana*. Quito: PGU-LAC
- Borja, Jordi; De Forn, Manuel (dirs.) (1990). *Barcelona y el sistema urbano europeo*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, Col·lecció Barcelona Eurociutat, n° 1
- Borja, Jordi & Ventayol, Jordi (1992) : « Grandes ciudades y/o areas metropolitanas », in Ministerio para Administraciones Públicas , *Informe sobre el Gobierno local*, Madrid : MAP, pp. 427-439
- Busquets, Joan (1992) : “Barcelona, evolución urbanística de una ciudad compacta” Madrid : Ed. Mafpre
- Carreras, Carles (2002) : « La métropolisation de Barcelone. Réalité versus Politique » *Les Annales des Ponts et Chaussées* n°102, Paris : Elsevier, pp.10-14

Carta Municipal de Barcelona. Boletín Oficial del Estado, nº 28, 2 février 1999

Castells, Manuel (1997-98). *La era de la informació: Economia, Societat y Cultura*. (3 vol.). Madrid: Alianza Editorial

Ferrer; Amador; Nel-lo, Oriol (1991). “Barcelona: la transformació d’una ciutat industrial”, *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, nº 3: 9-30

Font, Javier & Parrado Díez, Salvador (2001): “Eliendo socios en la Administración municipal española : los consorcios y las mancomunidades” Cuadernos de Gobierno y de Administración, nº3 Universidad Rey Juan Carlos, Madrid

Goldsmith, Michael (2002) : « The experience of metropolitan governance » Paper for the ECPR Joint Sessions of Workshops, Turin, March 2002, dactylo. 28 p.

Gomà, Ricard (2002) : « Política d’habitatge », in Raquel Gallego, Ricard Gomà et Joan Subirats : « Els règims autonòmics de benestar », IEA Prospectiva, Barcelona : Institut d’Estudis Autonòmics

González-Ledesma, Francisco (1998) : « Le dossier Barcelone », Paris : Gallimard

González-Ledesma, Francisco (1999) : « Los símbolos, Nantes : L’Atalante

González-Ledesma, Francisco (2001) : « Los Napoleones », Nantes : L’Atalante

Institut d’Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB) (2000). *Enquesta de la Regió de Barcelona 2000*. Barcelona: IERMB

Jobert, Bruno (2003) : « Le mythe de la gouvernance dépolitisée », in Pierre Favre, Jack Hayward et Yves Schemeil (dir.) : Être gouverné. Etudes en l’honneur de Jean Leca, Paris : Presses de Science Po, pp.273-285

Jouve, Bernard & Lefèvre, Christian (2002) : « Métropoles ingouvernables », Paris : Elsevier, coll. SEPT

L’Avenç – Revista d’Història i Cultura (2002) : « El Born. Ciutat i Memòria », pp.32-81

Le Galès, Patrick (2002) : « Le retour des villes européennes » Paris : Presses de Science Po

Longo, Francisco (1999). *La Carta Municipal*. Barcelona: Aula Barcelona

López, Marina (2002). “Per l’autonomia i sense democràcia. Vers una carta municipal. 1924-1960”, *L’Avenç*, nº 272: 40-48

Lorrain, Dominique (1989) : « La montée en puissance des villes », *Economie et Humanisme*, nº305, pp. 6-21

Lorrain, Dominique (1997) : « La politique à tous les étages, (la construction des modèles de services urbains), in Bagnasco Arnaldo et Le Galès Patrick (eds.) : Les villes en Europe, Paris : La Découverte, pp 201-229

Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (MMAMB) (1995). *Dinàmiques metropolitanes a l'àrea i la regió de Barcelona*. Barcelona: MMAMB

Marsé, Juan (1997) : « Un jour je reviendrai » Paris : Christian Bourgois

Marshall, Tim (2002). “La glòria olímpica i més enllà”, *L'Avenç*, n° 272: 58-66

Mendoza, Eduardo (1989) : « La ville des prodiges » Paris : Le Seuil

Mendoza, Eduardo (1998) : « Une comédie légère » Paris : Le Seuil

Mendoza, Eduardo (2002) : « L'artiste des dames » Paris : Le Seuil

Morata, Francesc (1997). “The Euroregion and the C-6 Network: the new politics of sub-national cooperation in the West-Mediterranean area” in Keating, Michael; Loughlin, John (eds.). *The political economy of regionalism*. London: Frank Cass: 292-305

Négrier, Emmanuel (2002) : « Le jeu politique métropolitain » Les Annales des Ponts-et-Chaussées n°102, Paris : Elsevier, pp.4-9

Riera, Ignasi (1999), « Los catalanes de Franco », Barcelona : Plaza y Janés

Rodríguez, José Manuel (2002) : « Madrid : le pilotage politique par la région », in Bernard Jouve & Christian Lefèvre (eds) : « Métropoles ingouvernables », Paris : Elsevier, coll. SEPT, pp.107-124

Trullén, Joan (1998) : « El modelo Barcelona de desarrollo economico-urbanístico : a la búsqueda de flexibilidad territorial » in Quim Brugué & Ricard Gomà (eds) : « Gobiernos locales y políticas públicas », Barcelona : Ariel, pp.133-144

Trullén, Joan (2001). *La metròpoli de Barcelona cap a l'economia del coneixement: diagnosi econòmica i territorial de Barcelona 2001*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona

Uría, Lluís (1997). “La batalla por el territorio”, *Memoria de Catalunya*, n° 15: 225-233

Vázquez Montalbán, Manuel (1988) : « Les mers du Sud » Paris : UGE

Vázquez Montalbán, Manuel (2001) : « Barcelones » Paris : Le Seuil