

**Gouvernance métropolitaine et démocratie en Europe de l'Ouest.
Une perspective comparative**

Metropolitan governance and democracy in Western Europe.

A comparative perspective

Daniel KÜBLER *

**Professeur assistant à l'Institut de science politique, Université de Zurich,*

Papier présenté au colloque de l'Observatoire international des métropoles,
Montréal, 24-25 Avril 2006

Version du 7 Avril 2006

Contact:

Institut für Politikwissenschaft
Universität Zürich
Seilergraben 53
8006 Zürich
Suisse
Tél: +41 1 634 38 86
e-mail: dkuebler@pwi.unizh.ch

English Abstract

The organisation of governance in institutionally fragmented metropolitan areas (“metropolitan governance”) is one of the most debated topics of urban social science. Three different school of thoughts can be isolated in this debate. The first, so-called “metropolitan reform” (or: “old regionalism”) tradition advocates institutional consolidation, either by amalgamation of local governments, or through the creation of two-tier metropolitan government structures. The second school of thought, based on public choice theory, emphasises the benefits of local government competition for efficient allocation of resources, and argues in favour of fragmentation and local autonomy. The third approach – called “new regionalism” – makes the case for governance based on policy networks involving not only governmental agencies from various territorial levels, but also private and associative actors. The first section of this paper provides an overview of metropolitan governance arrangements in Western European countries according to various types of regionalism.

The paper then turns to the issue of democracy with respect to metropolitan governance, and assesses the role of democratic institutions within the various metropolitan governance arrangements found in Western Europe. More precisely, we argue that the type of regionalism found in a metropolitan area (e.g. old or new regionalism) is only one factor that influences the democratic quality of metropolitan governance. The other important factor is the local government tradition present in particular countries, i.e. whether their system of local government belongs to the “Anglo”, the “Franco” or the “North and Middle European” type. It is shown that, in the Anglo group countries the democratic quality of metropolitan governance arrangements is higher when they follow old regionalism rather than new regionalism. On the other hand, it is argued that democracy is in little danger in countries belonging to the Franco and the North and Middle European groups. Indeed, the strong political and/or constitutional status of local government in these countries results in a central role of democratic institutions within metropolitan governance, no matter whether old or new regionalism is pursued.

1. Introduction¹

En ce début du 21^e siècle, il est devenu évident que la « ville » a cessé d'exister. Depuis l'industrialisation des structures économiques, la croissance urbaine s'est réalisée de plus en plus par étalement. Ont émergé des agglomérations, des aires métropolitaines², dont l'intégration est essentiellement fondée sur des flux spatiaux et les relations d'échange économique, social et politique. Malgré certaines adaptations des territoires institutionnels au cours du temps, les zones de peuplement urbain recouvrent aujourd'hui une multiplicité de territoires politico-administratifs, dépassant des frontières communales, régionales, voire nationales. On ne peut donc plus penser la ville au sens classique du terme, c'est-à-dire comme entité économique, sociale et politique territorialement intégrée (Weber 1982). La « ville » contemporaine correspond, plutôt, à un espace dont l'intégration est avant tout fonctionnelle, et où le paysage institutionnel est hautement morcelé.

La question du gouvernement des villes se pose donc d'une façon renouvelée. Comment gérer ces aires métropolitaines à « fragmentation gouvernementale » (Dente 1990), où la dynamique spatiale des problèmes ne correspond plus aux territoires institutionnels de leur gestion ? Cette question de la « gouvernance métropolitaine » (*metropolitan governance*) a donné lieu à un des plus ardents débats en sciences sociales urbaines au cours du 20^e siècle.³ Essentiellement, ce débat implique trois courants argumentatifs. La position classique consiste à prôner une consolidation institutionnelle, c'est-à-dire de réduire la fragmentation par des fusions ou par la création d'un nouveau niveau de gouvernement à l'échelle de l'aire métropolitaine (un « gouvernement métropolitain ») (cf. Wood 1958; Lowery 2001). Cette position, qui a conduit à de nombreux projets de réforme (au succès par ailleurs douteux (cf. Lefèvre 1998)), a été fortement critiquée par un deuxième courant de travaux qui, dans une perspective de choix rationnel, met l'accent sur les effets bénéfiques de l'autonomie communale et de la fragmentation institutionnelle (cf. Tiebout 1956; Ostrom et al. 1961; Frey et Eichenberger 2001). Visant à dépasser les impasses argumentatifs de cet antagonisme entre gouvernement métropolitain et autonomie communale, certains travaux plus récents ont mis en avant

¹ Ce texte est une version remaniée d'un article paru en 2005 dans la revue *Pouvoirs locaux*, 65(II), 85-91.

² Dans ce texte, nous utiliserons ces deux termes d'agglomération et d'aire métropolitaine de façon synonyme.

³ Pour un développement des arguments de ces trois écoles de pensées ainsi que pour une revue de la littérature pertinente, on se référera à Lefèvre (1998), Lowery (1999), Frisken et Norris (2001) ou Kübler (2003).

les vertus d'une gestion par réseaux flexibles de coopération, impliquant des partenaires publics et privés, un courant appelé « nouveau régionalisme » (*new regionalism*) (cf. Wallis 1994; Frisken et Norris 2001).

Après plus de 50 ans de débat, il est devenu clair que la recette miracle, la solution universelle n'existe pas. Les spécialistes du domaine admettent aujourd'hui qu'il existe différentes façons d'améliorer la gouverne des aires métropolitaines. Mais tandis que, dans une perspective de gestion, l'on tend à penser que plusieurs chemins peuvent mener à Rome, le caractère et la qualité démocratique des différentes voies possibles sont encore incertains. Cette question se pose notamment en relation avec les solutions prônées par le « nouveau régionalisme », insistant sur la collaboration entre instances gouvernementales et non-gouvernementales à géométrie variable. En effet, la territorialité des institutions politiques est un principe organisationnel de base de l'Etat de droit occidental (cf. Badie 1995) et les institutions territoriales sont le lieu principal de participation citoyenne. Dans la mesure où, contrairement aux gouvernements métropolitains, les solutions nouveau-régionalistes ne renvoient pas à un territoire politique stable, l'hypothèse a souvent été formulée (cf. Heinz 2000; Benz 2001) qu'elles sont incompatibles avec les principes de la démocratie ⁴ et, partant, mettent en danger la légitimité du système politique.

L'objectif de cet article consiste à examiner, sur la base d'expériences européennes récentes, cette « question démocratique » liée à la gouvernance métropolitaine. Pour ce faire, nous allons, dans la première partie, passer en revue les voies suivies par différentes aires métropolitaines dans le but d'accroître leur capacité de gouvernance. Dans la deuxième partie, nous allons en jauger les implications quant au rôle de la démocratie – notamment locale - dans la gouverne de ces espaces. Nous tenterons notamment de montrer que les « conséquences démocratiques » des modes de gouvernance métropolitaine se déclinent de façon différenciée selon les pays.

⁴ Ce terme est ici entendu au sens du modèle « libéral » de la démocratie où l'auto-gouvernement des communautés politiques repose sur une imputabilité des décision (*accountability*) en deux étapes : les citoyens contrôlent leurs représentants par le biais des élections, et ceux-ci contrôlent les bureaucrates responsables de l'action publique (cf. Redford 1969).

2. La gouvernance métropolitaine en Europe : diversité des solutions choisies⁵

Même un survol superficiel fait tout de suite apparaître la grande diversité des voies empruntées dans les agglomérations européennes en vue d'y augmenter la capacité à gouverner. Ce d'autant plus que des tendances nationales semblent inexistantes, chaque agglomération ayant en quelque sorte trouvé sa propre solution.

2.1 Consolidation institutionnelle

Les véritables *gouvernements métropolitains*, c'est-à-dire les institutions politiquement autonomes en-dessus du niveau communal prônées par les «réformateurs métropolitains», sont rares. C'est seulement en France que cette voie a été empruntée systématiquement, avec la création des *Communautés urbaines* depuis les années 1960, et les *Communautés d'agglomération* plus récemment. Encore que, vu l'élection au deuxième degré des représentants dans ces structures, on peut s'interroger sur la véritable indépendance politique de ces créations institutionnelles. Dans d'autres pays, les gouvernements métropolitains n'ont pas été le fruit de stratégies nationales mais sont issues d'initiatives ponctuelles. En Allemagne, ce sont les agglomérations de Stuttgart (en 1994) et celle de Hannover (en 2001) qui ont vu l'instauration d'un *Regionalverband* dont les dirigeants sont élus directement par l'électorat, témoignant ainsi de leur importante autonomie politique. En Angleterre, Londres a retrouvé son gouvernement métropolitain en 2000, la *Greater London Authority* (GLA), dans le sillage des réformes de l'organisation territoriale au Royaume Uni, poursuivies par le gouvernement travailliste sous Tony Blair dès son arrivée au pouvoir en 1997. Avec un maire et une assemblée élus au suffrage universel direct, le nouveau gouvernement du Grand Londres jouit d'un poids politique important – notamment vis-à-vis du gouvernement central.

A part ces exemples hautement visibles de gouvernements métropolitains à proprement parler, d'autres agglomérations européennes bénéficient également d'un cadre institutionnel consolidé, grâce à des circonstances qui font que le territoire métropolitain fonctionnel correspond plus ou moins avec des territoires de gouvernement régional déjà existants. Des cas documentés sont Madrid et Zurich (Jouve 2003), où les niveaux de gouvernement régional – la Communauté Autonome de Madrid

⁵ Cette vue d'ensemble s'inspire des études de cas publiées sur les différentes agglomérations dans Jouve et Lefèvre (1999; 2002) ainsi que Heinelt et Kübler (2005b).

respectivement le Canton de Zurich – se sont vu transférer des compétences pour la gestion de problèmes concrets à l'échelle métropolitaine, tels que les transports publics ou la promotion économique. Paris, avec son statut spécifique de ville-département, en est un autre. Dans de tels cas de figure, l'autonomie de l'instance gouvernant l'agglomération ne fait pas de doute, puisqu'il s'agit du « méso-niveau de gouvernement » (Jouve 2003 : 40) dont l'autonomie politique est garantie par son statut constitutionnel.

2.2 Nouveau régionalisme

Le terme de « nouveau régionalisme » (cf. Wallis 1994; Frisken et Norris 2001) décrit une situation où la gouvernance d'agglomération est le fait de réseaux spécialisés, de conglomerats hétérogènes réunissant acteurs publics et privés aux horizons spatiaux divers. C'est donc l'image d'une gestion métropolitaine qui thématise une façon de gouverner les agglomérations qui ne suppose pas la centralité ou la souveraineté d'instances étatiques à un niveau territorial pré-déterminé. Plutôt, cette notion renvoie à une conduite des politiques à l'échelle des aires métropolitaines qui résulte de processus coopératifs et non-hiérarchiques, impliquant des acteurs tant étatiques que non-étatiques, rattachés à différents horizons territoriaux. (A noter le parallélisme important entre l'émergence de cette notion de « nouveau régionalisme » et le débat sur la perte de centralité de l'Etat dans la gestion des problèmes publics (cf. Le Galès 1995; Hooghe et Marks 2003).)

A en croire les études de cas publiées récemment, un grand nombre d'agglomérations européennes connaît aujourd'hui un mode de gouvernance proche des caractéristiques décrites par le nouveau régionalisme. C'est le cas des agglomérations britanniques qui, hormis le cas de Londres décrit ci-dessus, ont vu la gestion à l'échelle métropolitaine confiée à des *Coordinating Committees*, des organes de coordination intergouvernementale à profil politique faible, qui ont progressivement associé et intégré des acteurs non-gouvernementaux (Goldsmith 2005). C'est également le cas des agglomérations allemandes en dehors de Stuttgart et Hannover (Fürst 2005), respectivement des agglomérations helvétiques en dehors de Zurich (Kübler et al. 2005), où la gestion à l'échelle de l'aire métropolitaine repose sur l'effet coordinateur d'une multiplicité de réseaux de coopération spécialisée. D'autres cas européens documentés d'aires métropolitaines avec un mode de gouvernance proche du nouveau régionalisme sont Barcelone (Tomàs 2005), Rotterdam (Schaap 2005) ou encore Helsinki (Haila et Le Galès 2005).

2.3 En synthèse : gouverner les agglomérations, c'est négocier la coordination

Dans son essence, la capacité à gouverner dans une aire métropolitaine consiste en la capacité à produire de l'action collective, c'est-à-dire des comportements d'acteurs coordonnés les uns avec les autres. En théorie (cf. Scharpf 1997), une telle coordination peut résulter soit de la «main invisible» d'un mécanisme de marché basé sur la compétition, soit de décisions prises et mises en œuvre par une hiérarchie bureaucratique, soit d'un processus de négociation où les acteurs s'accordent de coopérer. Comme l'ont mis en évidence Benz et al. (1992), l'interdépendance – de droit ou de fait – des différents acteurs dans les agglomérations urbaines produit un contexte où la négociation est souvent la seule voie praticable ou la seule qui soit suffisamment efficace pour aboutir sur une action publique. Et ce même dans les cas qui connaissent un gouvernement métropolitain fort, comme Londres, Stuttgart, Hannover ou les Communautés urbaines en France. En effet, l'autorité de ces gouvernements métropolitains est souvent mise à l'épreuve, par le bas (de la part des communes) comme par le haut (par les niveaux de gouvernement supérieurs), de même que par les acteurs économiques et sociaux non-gouvernementaux.

On peut ainsi considérer la capacité à gouverner dans les agglomérations comme la capacité à produire une coordination négociée. Dans un contexte d'interdépendance non-hiérarchique, le volontarisme des acteurs est absolument crucial pour l'aboutissement de tels négociations. Ce volontarisme dépend, à son tour, de trois facteurs (Kübler 2003; Heinelt et Kübler 2005a) :

- Une attitude positive des acteurs envers la coordination à l'échelle de l'agglomération, c'est-à-dire la conviction qu'une telle coordination produit des bénéfices ;
- Les incitations mises en place par les niveaux de gouvernement supérieurs, tels que les gouvernements régionaux ou nationaux, mais aussi par l'Union Européenne, fournissant des motifs supplémentaires aux acteurs pour s'engager dans une coordination à l'échelle de l'agglomération ;
- L'existence d'un leadership politique, permettant de mobiliser les acteurs autour d'une vision ou d'un projet politique commun.

Ainsi, pour asseoir la qualité démocratique des modes de gouvernance métropolitaine pratiquées, on doit s'interroger sur la place des instances démocratiques dans ces trois processus clés. Quel est leur

rôle dans la formation de l'attitude des acteurs envers la coopération à l'échelle de l'agglomération ? Quel est leur rôle dans les relations entre le local et les territoires supérieurs de l'Etat ? Comment s'articulent-elles avec l'émergence d'un leadership politique à l'échelle de l'agglomération ?

3. Les modes de gouvernance métropolitaine dans les trois traditions de démocratie locale en Europe

En suivant l'analyse comparative des systèmes de gouvernement local en Europe effectuée par Hesse et Sharpe (1991), on peut dire que la démocratie locale ne fonctionne pas de la même manière partout. Plus précisément, Hesse et Sharpe distinguent trois types différents de systèmes de gouvernement local en Europe, renvoyant aussi à trois traditions différentes de pratiquer la démocratie au niveau local. Comme nous l'avons montré ailleurs (Heinelt et Kübler 2005b), ces trois traditions fournissent un cadre qui structure très fortement le rôle des instances démocratiques dans la gouvernance métropolitaine. En effet, ces traditions structurent – chacune à sa façon – les trois facteurs identifiés plus haut comme étant à la base de la capacité à gouverner dans les agglomérations. Il est ainsi possible de distinguer trois trajectoires différentes, selon lesquelles s'articulent gouvernance et démocratie dans les aires métropolitaines européennes.

3.1 La trajectoire « franco »

Selon Hesse et Sharpe, une première tradition de démocratie locale regroupe les pays dont le gouvernement local est basé sur le modèle Napoléonien, et où l'essence du gouvernement local est politique plutôt que fonctionnel. Il s'agit de la France, de l'Italie, de l'Espagne, de la Belgique, du Portugal et de la Grèce – un premier groupe de pays que Hesse et Sharpe appellent « franco ». Ici, les communes sont censées donner corps à la communauté locale et les élus locaux ont la tâche de promouvoir l'unité et l'intégration de celle-ci, et notamment de poursuivre ses intérêts envers les niveaux supérieurs de l'Etat.

Dans ces pays, l'avènement d'une capacité de gouvernance métropolitaine est impensable sans l'articulation d'une vision, d'un projet politique. L'efficacité de ce projet politique, respectivement de ses promoteurs, se fonde sur leur capacité à imposer l'idée qu'il existe, au-delà des communes, une communauté (de destin) à l'échelle métropolitaine dont il s'agit de promouvoir les intérêts. Pour ce faire, il faut que quelqu'un endosse ces intérêts et développe un *leadership* clair. Ceci est nécessaire non seulement pour dépasser l'esprit de clocher dans les communes et promouvoir auprès de leurs

élites une attitude positive envers la coopération supra-communale. C'est nécessaire aussi pour influencer l'Etat central qui, dans ces pays, maintient généralement un pouvoir de décision considérable sur une série de domaines politiques cruciaux pour la gestion des agglomérations. Autrement dit : dans les pays du groupe « franco », la création d'une capacité de gouvernance à l'échelle de l'agglomération passe généralement par un processus de construction de l'agglomération en tant que communauté politique. Ce processus relevant « du » politique, les élus en sont généralement les acteurs principaux.

Force est de constater que, dans ces pays, le mode de gouvernance choisi – consolidation institutionnelle ou nouveau régionalisme – ne semble pas grandement présager la réussite de ce processus d'« invention politique de l'agglomération » (Baraize et Négrier 2001). Il est vrai que la création d'institutions politiques à l'échelle de l'agglomération peut fournir aux *leaders* potentiels des appuis certains. C'est ce que l'on a vu avec certaines communautés urbaines en France qui, en tant que structures institutionnelles, fournissent des ressources économiques, légales et politiques facilitant l'affirmation d'un *leadership* d'agglomération – pensons par exemple aux maires de Lyon, qui capitalisent sur leur autre « casquette » de président de la communauté urbaine (cf. Ben Mabrouk et Jouve 1999). Mais le contexte de « nouveau régionalisme » n'a pas empêché l'affirmation d'un *leadership* politique à l'échelle de l'agglomération dans d'autres cas, souvent par le biais d'une mobilisation autour d'enjeux de gouvernance ponctuels soulevés notamment par la tenue de Grands Evénements. Ainsi, le maire de Barcelone a pu s'affirmer comme *leader* quasi naturel dans la planification stratégique de l'aire métropolitaine barcelonaise, étant donné son rôle important dans une multiplicité de réseaux liés aux projets de développement en relation avec les Jeux Olympiques de 1992 (Tomàs 2005). Athènes fournit un autre exemple d'esprit olympique, dans la mesure où la réalisation des projets liés à l'organisation des Jeux Olympiques de 2004 ont incité les élites politiques à « penser agglomération », dont témoigne l'engagement récent d'une réforme des structures institutionnelles dans l'agglomération d'Athènes (Getimis et Hlepas 2005).

3.2 La trajectoire « anglo »

Le deuxième type de système de gouvernement local identifié par Hesse et Sharpe, appelé « anglo », regroupe les pays anglo-saxons, c'est-à-dire le Royaume Uni et l'Irlande⁶. D'un point de vue

⁶ Hesse et Sharpe avancent que les pays anglo-saxons non-européens, les Etats Unis, le Canada, l'Australie et la Nouvelle Zélande appartiennent également à ce groupe.

constitutionnel, mais aussi d'un point de vue politique, les gouvernements locaux sont ici dans une position faible, en quelque sorte à la merci des niveaux d'Etat supérieurs qui peuvent en disposer comme bon leur semble. D'un point de vue factuel néanmoins, les gouvernements locaux jouissent d'une autonomie certaine, dans la mesure où ils ont un rôle déterminant dans la mise en place et dans la gestion des services publics pour les citoyens. Le gouvernement local dans les pays du groupe « anglo » n'est pas orienté vers le politique, mais plutôt vers la gestion des services locaux.

Partant, en fort contraste avec les pays du groupe « franco », la question de la gouvernance métropolitaine se présente, dans les pays du groupe « anglo » dans un contexte plus « apolitique », orientée et justifiée surtout par la mise en place de services publics concrets. C'est du moins le cas dans la plupart des agglomérations britanniques, régies selon les préceptes du nouveau régionalisme. L'absence de grands projets politiques, de visions métropolitaines, n'est pas en contradiction avec la philosophie de la démocratie locale britannique, axée avant tout sur la mise en place de services. Une conséquence de cet ordre de priorités est clairement le statut très important des acteurs non-gouvernementaux dans les réseaux de coopération à l'échelle métropolitaine. Ainsi, les *Regional Development Councils* instaurés dans bon nombre d'agglomérations anglaises mélangent élus locaux, organisations non-gouvernementales et acteurs privés. Il est ainsi très difficile d'imputer les décisions à des politiciens élus et, partant, à les sanctionner dans des élections. Dans ces instances, ce sont souvent les acteurs non-gouvernementaux qui détiennent les ressources et l'expertise nécessaires à la mise en place et à la gestion des services métropolitains, et non pas les instances démocratiques. Ces dernières apparaissent ainsi seulement comme un acteur parmi d'autres et elles ne sont définiment pas les premiers éléments moteurs derrière la création d'une capacité de gouvernance à l'échelle métropolitaine, et elles ne jouent généralement pas de rôle primordial dans les relations avec les niveaux de l'Etat supérieur. De même, dans de tels cas de figure, il est assez rare que des élus locaux soient au centre de l'émergence d'un leadership politique à l'échelle de l'agglomération.

La situation est totalement différente dans le cas de Londres, qui suit la route de la consolidation institutionnelle depuis l'instauration de la GLA. L'élection directe du maire ainsi que de l'Assemblée de Londres font de celle-ci un objet politique au sens fort du terme. Contrairement à ce qui se passe dans les autres agglomérations anglaises, les mesures décidées et mises en œuvre par la GLA sont pour ainsi dire automatiquement des enjeux politiques, structurés selon un antagonisme

gouvernement-opposition, bien relayé par des médias par ailleurs peu cléments. Le politique est ici très clairement sur le devant de la scène, le rôle des instances démocratiques – nouvellement instaurées – est central.

3.3 La trajectoire « nord et centre-européenne »

Le troisième type de système de gouvernement local identifié par Hesse et Sharpe, enfin, est celui des pays de l'Europe du Nord et du Centre, regroupant les pays Scandinaves, l'Allemagne, les Pays Bas, l'Autriche et la Suisse. Les aspects fonctionnels du gouvernement local, c'est-à-dire la gestion des services publics, sont ici importants, comme dans les systèmes de gouvernement local anglo-saxons. Mais l'aspect communautaire du gouvernement local est également mis en avant, dont témoigne son fort statut constitutionnel et politique. Les systèmes de gouvernement local dans les pays de ce groupe confèrent donc aux communes un rôle important à la fois dans la gestion des services, et dans la vie politique.

Dans ce troisième groupe de pays, les instances démocratiques sont clairement sur le devant de la scène, indépendamment du mode de gouvernance métropolitaine suivi. Dans les cas de nouveau régionalisme, la capacité de gouverner à l'échelle métropolitaine est principalement une affaire de coopération intercommunale – comme en Allemagne en dehors de Hannover ou de Stuttgart (Fürst 2005), et en Suisse en dehors de Zurich (Kübler et al. 2005) – où, parfois, les niveaux étatiques supérieurs jouent les facilitateurs. Même si des acteurs non-gouvernementaux peuvent avoir un rôle important dans la mise en place et la gestion des services concrets à l'échelle de l'agglomération, leur autonomie est toujours limitée par des mécanismes de surveillance où les élus communaux peuvent exercer un contrôle relativement strict. Dans les cas d'institutions métropolitaines consolidées – tels que Stuttgart, Hannover et, dans une moindre mesure Zurich – la gouvernance métropolitaine découle d'un processus où les communes sont dépossédées de certaines compétences, confiées à un niveau institutionnel supra-local. Pour que cela soit acceptable, le nouveau niveau institutionnel doit jouir d'une légitimité forte, c'est-à-dire qu'il doit bénéficier d'un statut politique significatif, conféré par l'élection directe des représentants. Grâce à cela, il est ensuite généralement en mesure d'exercer un contrôle démocratique fort sur les services mis en place au niveau métropolitain. Dans les deux cas de figure (nouveau régionalisme et consolidation institutionnelle), le rôle des instances démocratiques – qu'elles soient communales ou métropolitaines – reste crucial.

3. Conclusion

Ce bref passage en revue de quelques expériences européennes permet donc de nuancer l'hypothèse selon laquelle le nouveau régionalisme, contrairement à la consolidation institutionnelle au niveau métropolitain, mènerait à une relativisation de la démocratie dans la gouvernance métropolitaine. La réalité est plus complexe. L'expérience anglaise fournit sans doute un cas de figure qui tend à corroborer cette hypothèse. En effet, en dehors de Londres – qui a suivi la voie de la consolidation institutionnelle – le rôle des instances démocratiques a sans doute diminué avec l'avènement de réseaux de coordination qui mélangent acteurs publics, privés et non-gouvernementaux. En revanche, les expériences dans d'autres pays montrent que tel n'est pas nécessairement le cas.

Nous avons tenté de montrer que la spécificité des traditions démocratiques dans les différents systèmes de gouvernement local en Europe sont une variable importante pour comprendre les implications démocratiques des différents modes de gouvernance métropolitaine. Ainsi, il paraît notamment que, contrairement au groupe des pays « anglo », la relativisation des instances démocratiques par les modes de gouvernance non-territorialisés est moins forte si ce n'est inexistante dans les pays du type « franco » ou « nord et centre-européen ». On y constate un rôle très important réservé aux instances de participation et de contrôle démocratiques – quel que soit le mode de gouvernance métropolitaine suivi. Tout se passe donc comme si, le statut politique ou constitutionnel fort du gouvernement local dans ces pays « immuniserait » les instances démocratiques contre les méfaits d'une gouvernance non-territorialisée et à géométrie variable, dans la mesure où il leur assure la primauté dans les processus de formulation et de gestion des politiques métropolitaines.

6. Bibliographie

- Badie, Bertrand (1995). *La fin des territoires*. Paris: Fayard.
- Baraize, François et Emmanuel Négrier (Eds.) (2001). *L'invention politique de l'agglomération*. Paris: L'Harmattan.
- Ben Mabrouk, Taoufik et Bernard Jouve (1999). "La difficile émergence de la région urbaine de Lyon", in: Bernard Jouve et Christian Lefèvre (Eds.) *Villes, métropoles. Les nouveaux territoires de l'action publique*. Paris: Economica, pp. 104-131.
- Benz, Arthur 2001. Restoring Accountability in Multilevel Governance. *ECPR Joint Sessions of Workshop*. Grenoble.

- Benz, Arthur, Fritz W. Scharpf et Reinhard Zintl (1992). *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt: Campus.
- Dente, Bruno (1990). "Metropolitan Governance Reconsidered, or How to Avoid Errors of the Third Type", *Governance* 3(1):55-74.
- Frey, Bruno S. et Reiner Eichenberger (2001). "Metropolitan governance for the future: functional overlapping competing jurisdictions (FOCJ)", *Swiss political science review* 7(3):124-130.
- Friskens, Frances et Donald F. Norris (2001). "Regionalism reconsidered", *Journal of urban affairs* 23(5):467-478.
- Fürst, Dietrich (2005). "Metropolitan governance in Germany", in: Hubert Heinelt et Daniel Kübler (Eds.) *Metropolitan governance: capacity, democracy and the dynamics of place*. London: Routledge, pp. 151-168.
- Getimis, Panagiotis et Nikolaos Hlepas (2005). "The emergence of metropolitan governance in Athens", in: Hubert Heinelt et Daniel Kübler (Eds.) *Metropolitan governance: capacity, democracy and the dynamics of place*. London: Routledge, pp. 63-80.
- Goldsmith, Michael (2005). "The experience of metropolitan government in England", in: Hubert Heinelt et Daniel Kübler (Eds.) *Metropolitan governance: capacity, democracy and the dynamics of place*. London: Routledge, pp. 81-99.
- Haila, Anne et Patrick Le Galès (2005). "The coming of age of metropolitan governance in Helsinki?", in: Hubert Heinelt et Daniel Kübler (Eds.) *Metropolitan governance: capacity, democracy and the dynamics of place*. London: Routledge, pp. 117-132.
- Heinelt, Hubert et Daniel Kübler (2005a). "Conclusion", in: Hubert Heinelt et Daniel Kübler (Eds.) *Metropolitan governance: capacity, democracy and the dynamics of place*. London: Routledge, pp. 188-201.
- Heinelt, Hubert et Daniel Kübler (Eds.) (2005b). *Metropolitan governance: capacity, democracy and the dynamics of place*. London: Routledge (in press).
- Heinz, Werner (Ed.) (2000). *Stadt & Region: Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Hesse, Joachim Jens et Laurence J. Sharpe (1991). "Conclusions", in: Jens Joachim Hesse (Ed.) *Local government and urban affairs in an international perspective*. Baden-Baden: Nomos, pp. 603-621.
- Hooghe, Lisbeth et Gary Marks (2003). "Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance", *American Political Science Review* 97(2):233-243.
- Jouve, Bernard (2003). "Les formes du gouvernement urbain en Europe", *DISP* 152(37-42).
- Jouve, Bernard et Christian Lefèvre (Eds.) (1999). *Villes, métropoles. Les nouveaux territoires du politique*. Paris: Economica.
- Jouve, Bernard et Christian Lefèvre (Eds.) (2002). *Métropoles ingouvernables*. Amsterdam: Elsevier.
- Kübler, Daniel (2003). "'Metropolitan governance' oder: die unendliche Geschichte der Institutionenbildung in Stadtreionen", *Informationen zur Raumentwicklung* 9(8):535-541.

- Kübler, Daniel, Fritz Sager et Brigitte Schwab (2005). "Governing without government: metropolitan governance in Switzerland", in: Hubert Heinelt et Daniel Kübler (Eds.) *Metropolitan governance: capacity, democracy and the dynamics of place*. London: Routledge, pp. 169-187.
- Le Galès, Patrick (1995). "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue française de science politique* 45(1):57-95.
- Lefèvre, Christian (1998). "Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review", *International Journal of Urban and Regional Research* 22(1):9-25.
- Lowery, David (1999). "Answering the public choice challenge: a neoprogressive research agenda", *Governance* 12(1):29-55.
- Lowery, David (2001). "Metropolitan governance structures from a neoprogressive perspective", *Revue suisse de science politique* 6(3):130-136.
- Ostrom, Vincent, Charles M. Tiebout et Robert Warren (1961). "The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry", *American political science review* 55:831-842.
- Redford, Emmette (1969). *Democracy in the administrative State*. New York: Oxford University Press.
- Schaap, Linze (2005). "Reform and democracy in the Rotterdam region: an evaluation of the attempt to create a regional government", in: Hubert Heinelt et Daniel Kübler (Eds.) *Metropolitan governance: capacity, democracy and the dynamics of place*. London: Routledge, pp. 133-150.
- Scharpf, Fritz (1997). *Games real actors play. Actor-centered institutionalism and policy research*. Boulder (Co): Westview.
- Tiebout, Charles M. (1956). "A pure theory of local expenditures", *Journal of Political Economy* 44:416-424.
- Tomàs, Mariona (2005). "Building metropolitan governance in Spain: Madrid and Barcelona", in: Hubert Heinelt et Daniel Kübler (Eds.) *Metropolitan governance: capacity, democracy and the dynamics of place*. London: Routledge, pp. 47-62.
- Wallis, Allan D. (1994). "The third wave: current trends in regional governance", *National civic review* 83(Summer-Fall):290-310.
- Weber, Max (1982). *La ville*. Paris: Aubier-Montaigne.
- Wood, Robert C. (1958). "Metropolitan government 1975: an extrapolation of trends. The new metropolis: green belts, grass roots or gargantua?", *American Political Science Review* 52(1):108-122.